



Minister van Justitie en Veiligheid

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota - TK-brief wetenschapstoets wv bestrijding
heling, witwassen en hiermee verbonden vermogensdelicten

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

Bijlagen
1

1. Aanleiding

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid heeft u verzocht een reactie te geven op de wetenschapstoets, die op haar initiatief opgesteld is ter beoordeling van het wetsvoorstel tot de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:

- bijgevoegde conceptbrief aan de Tweede Kamer.

3. Kernpunten

- De wetenschapstoets geeft een beoordeling van het wetsvoorstel langs de lijnen van artikel 3.1 van de Comptabiliteitswet 2016 (3.1 CW). Dit artikel schrijft voor dat voorstellen, voornemens en toezeggingen een toelichting bevatten op: 1. de doelstellingen, doeltreffendheid en doelmatigheid, 2. de beleidsinstrumenten en 3. de financiële gevolgen. Het oordeel van deze toets is in onderstaande tabel weergegeven.

oordeel toets	voldoende	aandachtspunt	verbeterpunt
1. CW-informatie in de MvT			v
2. maatschappelijke opgave	v	v	
3. beleidsinstrumenten		v	
4. doeltreffendheid			v
5. doelmatigheid		v	
6. financieel gevolg Rijk	v	v	
7. financieel gevolg sectoren	v	v	
8. evaluatieparagraaf			v

- In onderhavige brief is een reactie gegeven op de wetenschapstoets, waarbij meerdere kanttekeningen geplaatst zijn bij de bevindingen, die in paragraaf 4 van deze nota toegelicht zijn. Daar waar de opstellers van de toets bepaalde

aspecten misten, is verwezen naar relevante passages in onder meer de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag, danwel is alsnog een nadere toelichting gegeven. Verder is voorgesteld een jaar na de inwerkingtreding een invoeringstoets uit te voeren.

- Conform het verzoek van de commissie is in de brief in het bijzonder ingegaan op 1. een evaluatie, de mogelijke neveneffecten en verplaatsingseffecten, 2. een actuele nulmeting en 3. een voorhangprocedure voor de bij het wetsvoorstel behorende algemene maatregel van bestuur. Dat laatste punt is niet behandeld in de wetenschapstoets, maar wel aan de orde gesteld in het verslag van de commissie ter voorbereiding op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop eerder een antwoord geformuleerd.

4. Toelichting

4.1 Politieke context

4.1.1 Kernpunten van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel voorziet kort samengevat in drie aanscherpingen van de artikelen 437 en 43ter van het Wetboek van Strafrecht, die van toepassing zijn op opkopers en handelaren in bij AMvB aangewezen diefstalgevoelige gebruikte en ongeregelde goederen:

1. De verplichting om uitsluitend via het Digitaal opkopersloket (DOL) te voldoen aan de meldplicht op basis van artikel 437ter van het Wetboek van Strafrecht.
2. De verplichting om uitsluitend via het Digitaal opkopersregister (DOR) te voldoen aan de registratieplicht op basis van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht.
3. De verplichting om een bewaartermijn van vijf dagen in acht te nemen, die thans nog bij Algemene Plaatselijke Verordening wordt vastgesteld.

Deze verplichtingen zijn in een meerderheid van de gemeenten reeds gemeengoed.

4.1.2 Parlementaire behandeling

- Het wetsvoorstel is op 16 februari 2022 ingediend bij de Tweede Kamer.
- In antwoord op de tijdens de procedurevergadering van 7 april 2022 ingediende vragen is de nota naar aanleiding van het verslag op 30 augustus 2022 naar de Tweede Kamer gestuurd.
- In de procedurevergadering van 13 april 2022 heeft de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid besloten een wetenschapstoets te laten uitvoeren.
- In de procedurevergadering van 14 september 2022 heeft de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid besloten u te verzoeken een uitvoeringstoets op te stellen, die op 14 december 2022 naar de Tweede Kamer verzonden is.
- Op 9 februari 2023 is een rondetafelgesprek gevoerd over de wetenschapstoets, de uitvoeringstoets en de impact voor enkele brancheorganisaties (kringloop, voertuigbranche en metaalbranche).

4.1.3 Specifieke politieke aandachtspunten

- Enkele branches hebben zich de afgelopen periode geroerd in de media over de beoogde wijzigingen in hun (reeds bestaande) registratieplicht en/of hebben hierover naar verluidt Kamerleden benaderd: de kringloopbranche, de kunstbranche en de voertuigbranche.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

- Over de weerstand tegen de registratieplicht in de kringloopbranche zijn Kamervragen gesteld, die op 10 mei 2023 door u beantwoord zijn.
- In antwoorden op afzonderlijke Kamervragen worden ook de revenuen van de helingaanpak belicht, zoals in de vragen over mobiele bendes en de diefstal van katalysatoren (beantwoord 14 februari 2022).

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

4.2 Reactie op de wetenschapstoets

4.2.1 Verbeterpunten

- Op drie aspecten geeft de wetenschapstoets aan dat hier sprake is van verbeterpunten: de vindbaarheid van 3.1 CW-informatie in de memorie van toelichting, de doeltreffendheid en de evaluatieparagraaf.
- Voor de vindbaarheid van 3.1 CW-informatie in de memorie van toelichting is het verbeterpunt niet van toepassing op de organisatorische en financiële consequenties. De conclusie dat de andere twee punten (1. de doelstellingen, doeltreffendheid, doelmatigheid en 2. de in te zetten beleidsinstrumenten) niet gespecificeerd zijn in de memorie van toelichting wordt niet gedeeld. Ter onderbouwing wordt verwezen naar een aantal paragrafen in de memorie van toelichting.
- Bij de doeltreffendheid besteedt de wetenschapstoets veel aandacht aan de neveneffecten:
 - De verplaatsing naar online afzetkanalen voor het aanbieden van uit misdrijf verkregen goederen. In de memorie van toelichting is hier al uitgebreid bij stilgestaan. Verplaatsingseffecten zijn nooit honderd procent. Bovendien leidt juist de bestaande wetgeving en de lokale invulling hiervan nu tot verplaatsingseffecten van zowel de opkopers en handelaren als de aanbieders van gestolen goederen naar gemeenten waar het gebruik van het DOR nog niet verplicht is gesteld. Ten slotte is erop gewezen dat met de mogelijkheid voor burgers en bedrijven om via Stop Heling een diefstalcheck uit te voeren voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed, ook het aanbieden van gestolen goederen via internet en social media niet zonder risico is. Jaarlijks voert het ministerie campagne om de mogelijkheid van deze diefstalcheck onder de aandacht te brengen.
 - Mogelijk negatieve effecten zoals de consequenties voor kringloopwinkels. In reactie hierop is verwezen naar de beoogde beperkte registratieplicht voor deze branche die hun huidige registratieplicht juist moet verlichten.
 - De vatbaarheid van opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde voor georganiseerde criminaliteit, als zij de door hen verworven goederen niet binnen de bewaartermijn van vijf dagen kunnen verkopen. Voor zover bekend wordt dit door de huidige praktijk, met lokale bewaartermijnen variërend van drie tot veertien dagen, niet gestaafd. Als hiervan al sprake zou zijn, doet een verplichte bewaartermijn daaraan niets af, want ook zonder een dergelijke termijn worden ingekochte goederen zeker niet altijd direct binnen vijf dagen doorverkocht.
 - Mogelijke bedreigende situaties als een aanbieder van gestolen goederen druk uitoefent op de opkoper of handelaar om zijn persoonsgegevens niet te registreren. Ook hiervan zijn uit de huidige praktijk geen voorbeelden bekend. Opkopers en handelaren geven in tegendeel aan dat sommige aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen juist rechtsomkeert maken, als ze hun persoonsgegevens moeten opgeven. Wel is het goed de suggestie over te nemen om in het communicatiemateriaal informatie op te nemen over de omgang met weerstand tegen het registreren van

deze gegevens in het DOR. Opkopers en handelaren worden nu ook al geïnstrueerd wat ze moeten doen als ze na een diefstalcheck zien dat een aangeboden product geregistreerd staat in de database van Stop Heling.

- In reactie op de bevinding in de wetenschapstoets dat een evaluatieparagraaf ontbreekt in de memorie van toelichting is aangegeven dat de voortgang in de uitrol van het DOL en DOR, het gebruik van Stop Heling voor diefstalchecks en de effecten bestaande uit het aantal hits tussen het DOR en de database van Stop Heling ieder trimester gemonitord worden en ook in de toekomst gemonitord blijven worden. Verder is daarin toegezegd dat als het onderhavige wetsvoorstel tot wet wordt verheven en in werking is getreden, er een jaar na de datum van inwerkingtreding een invoeringstoets zal plaatsvinden. De punten die de opstellers van de wetenschapstoets in dat verband noemen, zullen daarbij worden betrokken.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

4.2.2 Aandachtspunten

- De overige vijf aspecten die in de wetenschapstoets in ogenschouw zijn genomen, betreffen aspecten die hetzij zowel voldoende scores als van aandachtspunten zijn voorzien (de maatschappelijke opgave en de financiële gevolgen voor respectievelijk het Rijk en de betrokken sectoren), hetzij alleen als aandachtspunt zijn aangemerkt (de ingezette beleidsinstrumenten en de doelmatigheid).
- De wetenschapstoets concludeert dat de maatschappelijke opgave expliciet en helder beschreven is en voldoende uitgewerkt in de memorie van toelichting. Als aandachtspunten worden genoemd:
 - Het kleine aandeel van opkopers en handelaren in de totale afzetmarkt voor gestolen goederen. Ter onderbouwing verwijst de wetenschapstoets naar een analyse in het rapport *Focus op heling* van de locaties waar heling plaatsvindt. In reactie daarop is aangegeven dat deze analyse betrekking heeft op de politiecijfers uit 2011-2015, toen de handhaving van de registratieplicht op basis van de papieren registers amper aan de orde was en het DOR nog nauwelijks was begonnen aan de landelijke uitrol. Het gebrek aan focus op heling via het afzetkanaal van de handelaren is daardoor mogelijk onderbelicht in deze politiecijfers. In andere passages in het rapport *Focus op heling* wordt het belang van aandacht voor het afzetkanaal van de handelaren juist sterk benadrukt.
 - De doelstelling is niet consistent geformuleerd, of dient meerdere impliciete doelen. In de reactie is verwezen naar de voorgestelde artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht (Sr), waarin het doel van de voorgestelde maatregelen geëxpliciteerd is, namelijk een betere bestrijding van heling en witwassen, alsmede het langs deze weg reduceren van de hieraan ten grondslag liggende vermogenscriminaliteit. Daarnaast zijn de preventieve, repressieve en curatieve nevendoelen nader toegelicht.
- Bij de ingezette beleidsinstrumenten zijn de volgende aandachtspunten volgens de wetenschapstoets aan de orde:
 - Het ontbreken van een probleemanalyse. In reactie hierop wordt verwezen naar de uitgebreide probleemanalyse in het rapport *Focus op heling* waarnaar de memorie van toelichting ook verwijst en dat niet alleen een analyse bevat van politiecijfers uit de periode 2011-2015, maar ook een actueel zicht biedt op onder meer de helingmarkt, de helers en hun modus operandi, de helingaanpak in den brede en via het DOR en Stop Heling, de resultaten en de neveneffecten. De publicatie van dit rapport in september 2016 was aanleiding om bij brief aan de Tweede

Kamer aan te kondigen dat het gebruik van het DOR landelijk bij wet verplicht gesteld zal worden. Dit wetgevingstraject is vervolgens in 2017 door de directie wetgeving ter hand genomen.

- Het ontbreken van een beleidstheorie. De veronderstelde werkzame mechanismen zijn in reactie hierop geformuleerd, die er samengevat op neerkomt dat veel wederrechtelijk verworven goederen identificeerbaar zijn en daardoor te traceren als ze aan opkopers en handelaren in gebruikte of ongeregelde goederen aangeboden worden en die opkopers en handelaren via de registratieplicht een omschrijving van die goederen en de aanbidders ervan vastleggen. Door gebruik te maken van de moderne technologie kan dit beginsel beter geëffectueerd worden.
- Het ontbreken van zicht op de effecten op de omvang van heling. In reactie hierop is uitgelegd dat het a priori lastig is de totale omvang van heling te becijferen, zodat ook de effecten van dit wetsvoorstel om dit type delict en de hieraan ten grondslag liggende vermogensdelicten moeilijk in kaart te brengen zijn. Het alternatief om opkopers en handelaren een ongehinderd afzetkanaal te laten zijn voor uit misdrijf verkregen goederen is niet wenselijk. De registratieplicht vormt een van de barrières voor het doorverkopen van deze goederen.
- Een mogelijk gebrek aan draagvlak bij de ondernemers. In de eerdere uitvoeringstoets is reeds uitgebreid stilgestaan bij dit aspect. Het gros van de ondernemers is bonafide, wars van het inkopen van gestolen goederen en bereid tot het naleven van wetten. Om voor hen de registratielast te beperken wordt met de voorgestelde wetswijziging - anders dan in de huidige situatie - ingezet op een beperking van de registratieplicht tot diefstalgevoelige goederen. Bovendien wordt voorzien in de mogelijkheid van een webservice tussen de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem en het DOR, zodat men de gegevens maar één keer, in zijn eigen reguliere bedrijfsadministratie, hoeft te registreren. In de wetenschapstoets zijn deze aspecten niet meegewogen.
- Bij de doelmatigheid merken de opstellers van de wetenschapstoets op dat deze weliswaar expliciet beschreven is, maar in algemene termen zonder verwijzing naar indicatoren of een evaluatie. Voor aspecten als duidelijke doelen en een evaluatie wordt verwezen naar eerdere paragrafen in de reactie. Het advies van de opstellers om alternatieve instrumenten te overwegen waarmee hetzelfde resultaat bereikt kan worden, is helaas door hen niet in een of meer concrete suggesties uitgewerkt. Een mogelijk denkbaar alternatief om ontvreemde goederen op te sporen is het aanbrengen van track-and-trace op alle diefstalgevoelige goederen, maar dat is in de praktijk niet mogelijk bij onder meer sieraden, metalen en kunst en kent ook andere nadelen.
- De financiële gevolgen voor het Rijk zijn voldoende uitgewerkt in de memorie van toelichting. Als aandachtspunten wordt gewezen op de kosten voor de handhaving door de politie en boa's. In reactie hierop is verwezen naar de uitvoeringstoets waarin uitgebreider stilgestaan is bij de problematiek van berekening van deze kosten, omdat ze afhankelijk zijn van de lokale prioritering in de handhaving, het aantal handelaren in een gemeente, de beoogde frequentie van de controles en de mate waarin strafbare feiten opgespoord worden die capaciteitsinzet vergen. Naarmate het wetsvoorstel meer preventieve effecten sorteert, kan het beslag op de capaciteit zich overigens ook in gunstige zin ontwikkelen, doordat er minder inzet benodigd is voor de opsporing en vervolging van heling, witwassen en de hiermee verbonden vermogensdelicten.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

- Ook de financiële gevolgen voor de betrokken sectoren zijn voldoende uitgewerkt in de memorie van toelichting. Een aandachtspunt is volgens de wetenschapstoets dat niet inzichtelijk is wat de gevolgen zijn voor opkopers en handelaren die nog geen gebruik maken van het DOL en het DOR. De suggestie om deze kosten in kaart te brengen door eerst de kosten van de huidige gebruikers van DOL en DOR te berekenen, is niet overgenomen. Vanwege variëteit in het aantal lokale handelaren en de verschillen in aantallen goederen die zij verwerven is het niet mogelijk dit te berekenen. Bovendien zouden met een inperking van de registratieplicht tot de diefstalgevoelige goederen ook nog een onbekend aantal registraties afgetrokken moeten worden.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

4.2.3 Voorhangprocedure

- De vaste commissie heeft gevraagd te reageren op een voorhangprocedure voor de bij het wetsvoorstel behorende algemene maatregel van bestuur. Dit aspect maakt geen deel uit van de wetenschapstoets.
- Al eerder heeft de D66-fractie gevraagd om zeggenschap van het parlement over de specifieke categorieën registratieplichtige goederen die bij algemene maatregel van bestuur aangewezen zullen worden. In de nota naar aanleiding van het verslag is hierop eerder terughoudend geantwoord.
- De Aanwijzing 2.35 van de Aanwijzingen voor de regelgeving pleit voor terughoudendheid in een formele betrokkenheid van het parlement via bijvoorbeeld een voorhangprocedure. Die Aanwijzing vraagt namelijk om bij voorkeur te vermijden dat in een wetsvoorstel wordt vastgelegd dat het parlement formeel via een wettelijk vastgelegde procedure betrokken wordt bij een ter uitwerking van dat wetsvoorstel op te stellen algemene maatregel van bestuur. Het parlement kan zijn controlerende taak volgens de Aanwijzing vervullen via de reguliere parlementaire instrumenten als het stellen van vragen of het aannemen van een motie. Daarbij komt dat de aan te wijzen goederen waarvoor de registratieplicht in het DOR geldt, in het wetsvoorstel zijn begrensd. Bij algemene maatregel van bestuur mogen op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht alleen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen worden aangewezen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. Dat betekent dat in die algemene maatregel van bestuur niet zomaar allerlei categorieën goederen kunnen worden aangewezen waarvoor de registratieplicht geldt. Over die begrenzing kan de Tweede Kamer als medewetgever meebeslissen.

4.3 Implementatie

Voor de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten zijn het afgelopen decennium vier digitale instrumenten ontwikkeld:

1. De database Stop Heling met informatie uit de aangiften van ontvreemde goederen, zoals het type, merk en unieke nummer van het goed. Via de site of app Stop Heling kunnen burgers en bedrijven een diefstalcheck uitvoeren voordat ze een tweedehands product aanschaffen. Als blijkt dat een gestolen goed wordt aangeboden, kunnen ze de politie via een digitaal meldformulier hiervan op de hoogte stellen onder vermelding van de fysieke of online plaats waar het goed is aangetroffen.

2. Het DOR is de digitale variant van het wettelijk verplichte inkoopregister - en van het verkoopregister als dat lokaal verplicht is gesteld - voor de bij AMVB aangewezen opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. In het DOR dienen zij onder meer te registreren welke goederen zij verwerven en wie die goederen aangeboden heeft. Doordat het DOR gekoppeld is aan de database Stop Heling, genereert het notificatiemeldingen voor de politie als een gestolen product verworven is (geautomatiseerd opsporen). De politie kan ook handmatig in het DOR zoeken naar ontvreemde goederen. Dit is bijvoorbeeld behulpzaam als een gestolen product niet voorzien is van een serienummer, zoals sieraden en kunst, en daardoor geen notificatiemeldingen oplevert. Met de ontwikkeling van beeldherkenning moet het op termijn mogelijk zijn om ook voor deze goederen notificatiemeldingen te genereren.
3. Het DOL is de digitale variant voor de meldplicht van opkopers en handelaren, die zich als zodanig moeten melden bij de gemeente waar zij handel drijven. Door deze meldplicht hebben de controleurs een actueel overzicht van de opkopers en handelaren in hun werkgebied. Bijkomend voordeel van het DOL is dat hiermee ook meteen de aansluiting op een DOR-account in gang gezet kan worden.
4. Het DOC (Digitaal Opkopers Controlesysteem) is een extra hulpmiddel voor de controleurs. De politie en boa's zijn beiden bevoegd om te controleren op de meld- en registratieplicht, maar zijn niet op de hoogte van elkaars activiteiten omdat ze geen inzage hebben in elkaars systemen. In het DOC kunnen ze geen strafrechtelijke informatie vastleggen, maar wel aangeven dat op een bepaalde datum gecontroleerd is en of dat geleid heeft tot bestuurlijke of strafrechtelijke sancties.

**Directoraat-Generaal
Straffen en Beschermen**
Directie Jeugd, Familie en
Aanpak Criminaliteitsfenomenen

Datum
4 juli 2023

Ons kenmerk
4716173

4.4 Afstemming

De conceptbrief is in samenwerking met DWJZ/SSR tot stand gekomen.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijlagen

- Conceptbrief aan de Tweede Kamer met de reactie op de wetenschapstoets;
- De wetenschapstoets voor het wetsvoorstel ter wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten.