

Beleidsregel aanpak heling gemeente Dordrecht

1. Inleiding

Veiligheid en leefbaarheid zijn belangrijke speerpunten in het gemeentelijke beleid. In het Integraal Veiligheidsprogramma gemeente Dordrecht 2015-20181 (IVP) is het als volgt verwoord: Veiligheid is een basisvoorwaarde voor een aantrekkelijke stad met vitale wijken. Samen met onze inwoners, maatschappelijke organisaties en veiligheidspartners werken wij aan de veiligheid. Veiligheid gaat verder dan het aanpakken van criminaliteit alleen. De veiligheidsaanpak begint bij het voorkomen ervan. Dit vergt een combinatie van sociale en fysieke investeringen, beheer en onderhoud van de buitenruimte en vormen van toezicht en handhaving.

In het IVP is 'Veiligheid in de buurt' één van de geprioriteerde thema's. Woninginbraken – die tot de zogenaamde High Impact Crimes worden gerekend – vormen hierin een belangrijk aandachtsgebied. Evenals straatroven en overvallen hebben dergelijke misdrijven veel impact op de slachtoffers (en andere betrokkenen) en vormen zij een gevaar voor de openbare orde en het woon- en leefklimaat. De mate waarin deze misdaad loont, wordt bepaald door de afzetmogelijkheden voor de buitgemaakte goederen. Opkopers en handelaren in tweede hands goederen (hierna: handelaren²) kunnen daarom een aantrekkelijke afzetmarkt vormen. Uit het oogpunt van zowel misdaadbestrijding als de handhaving van de openbare orde, is de aanpak van handel in goederen afkomstig van een misdrijf en hieraan gerelateerde strafbare feiten dus van groot belang. In het Actieplan IVP 2015-2016³ is opgenomen dat een gemeentelijk beleid 'Stop Heling' moet worden ontwikkeld om de verkoop van gestolen goederen tegen te gaan.

De gemeente Dordrecht hecht veel waarde aan vrijheid voor ondernemers en een aantrekkelijk winkelbestand voor inwoners en bezoekers. Iedere ondernemer kan het beroep van 'handelaar' uitoefenen. Echter een deel van de branche is kwetsbaar voor het faciliteren van criminaliteit. Handelaren lopen hiermee zelf risico's en dragen tegelijk ook een grote verantwoordelijkheid. Het tegengaan van heling is dan ook een kwestie van goede samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven. Daarnaast kunnen ook individuele inwoners bijdragen aan een effectief beleid, door hun waardevolle eigendommen goed te registreren en bij diefstal of vermissing aangifte te doen. Ook kan iedereen die iets tweede hands wil kopen op de website www.Stopheling.nl door invoering van het serienummer controleren of het goed als gestolen is geregistreerd. Samenwerken met inwoners en ondernemers is een streven dat in het IVP wordt genoemd, ook omdat de kans op een succesvolle aanpak hiermee wordt vergroot.

1) Vastgesteld door de raad op 31 maart 2015.

2) In bijlage 1 is in het 'Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht' vetgedrukt weergegeven op welke handelaren de geldende wet- en regelgeving ten aanzien van deze beleidsregel betrekking heeft.

3) Vastgesteld door burgemeester en wethouders op 11 mei 2015.

2. Wettelijk kader

De wet- en regelgeving van rijk en gemeente⁴ schrijft handelaren bepaalde verplichtingen voor bij de uitoefening van hun beroep.

Wat de handel in gebruikte goederen betreft, beperkt het Wetboek van Strafrecht (Sr) zich in Titel II (Overtredingen betreffende de openbare orde) voornamelijk tot feiten die samenhangen met de inkoop van goederen. De Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Dordrecht (APV) richt zich in artikel 2:67 in aanvulling hierop op de verkoop van goederen. In artikel 2:68 APV zijn enkele voorschriften opgenomen die handelaren in acht moeten nemen bij vestiging, in de uitoefening en bij beëindiging van hun bedrijf.

Deze combinatie van voorschriften is bedoeld om de handelaar een actieve rol te laten vervullen in het voorkómen van handel in gestolen goederen, alsmede door de registratieverplichtingen opsporingsonderzoeken van de politie naar deze goederen en het teruggeven ervan aan de rechtmatige eigenaar te faciliteren.

Handelaren zijn al sinds lange tijd verplicht zich bij de gemeente te melden wanneer zij in Dordrecht hun beroep willen uitoefenen (of beëindigen). Bij het Ondernemersloket kunnen zij terecht om zich te registreren en melding te maken van feiten zoals beschreven in artikel 2:68 lid a van de APV. Handelaren moeten het door de burgemeester voorgeschreven register bijhouden volgens de daarvoor geldende voorschriften. Deze plicht geldt niet alleen indien hij goederen opkoopt (geregeld in het Wetboek van Strafrecht), maar ook bij verkoop (geregeld in de APV).

Digitaal Opkopers Register

In 2012 werd een door de Politie Noord- en Oost-Gelderland, Gemeente Apeldoorn, het Openbaar Ministerie en diverse winkeliers ingediend project Digitaal Opkopers Register (DOR) door de vakjury genomineerd voor de Innovatieprijs Handhaving en Toezicht. Opkopers van tweede hands goederen registreren in een digitaal systeem welke goederen zij innemen en controleren daarmee meteen of deze goederen niet als vermist of gestolen staan opgegeven. Het resultaat: winkeliers handelen minder in illegaal verkregen goederen, en politie en Openbaar Ministerie kunnen eenvoudiger helers en stellers opsporen. Het systeem beperkt de administratieve lasten bij zowel bedrijven als opsporingsorganisaties. Inmiddels is het systeem landelijk toepasbaar. Ook in de gemeente Dordrecht maakt al een aantal handelaren gebruik van het DOR, maar zij zijn nu nog verplicht om daarnaast een papieren register bij te houden. Met ingang van 1 november 2016 is het DOR het door de burgemeester voorgeschreven (c.q. gewaarmerkte) register⁵.

Het tweede lid van artikel 2:67 APV verschaft de burgemeester de bevoegdheid vrijstelling te verlenen van (een deel van) de in het eerste lid bedoelde verplichtingen. Deze vrijstellingsmogelijkheid kan onder meer worden ingezet om handelaren voor wie het verplichte gebruik van het digitale register onevenredig bezwaarlijk is, tegemoet te komen. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij een zeer beperkte omvang van de handelsactiviteiten en/of andere bijzondere omstandigheden op grond waarvan het niet redelijk zou zijn vast te houden aan het voor het DOR noodzakelijke gebruik van een internetverbinding en bijbehorende apparatuur. Het spreekt vanzelf dat aan een eventueel toe te kennen vrijstelling voorschriften kunnen worden verbonden om de met de registratieverplichtingen beoogde doelstellingen zoveel mogelijk te (doen) verwezenlijken. De burgemeester kan dan – zoals tot nu toe gebruikelijk is – een papieren register waarmerken dat dan door de betreffende handelaar moet worden gebruikt. Dit zal naar verwachting slechts nodig zijn in zeer uitzonderlijke situaties.

In artikel 437ter Sr is de strafbaarstelling bij overtreding van de in de APV opgenomen bepalingen geregeld.

Daarnaast is in de artikelen 416, 417 en 417 bis Sr de strafbaarstelling van opzetheling en schuldheling gereguleerd. Deze zijn feiten zijn in het Wetboek van Strafrecht als misdrijven aangemerkt.

4) Alle in deze paragraaf genoemde artikelen zijn weergegeven in bijlage 2.

5) Zie bijlage 3.

3. Handhavingsbevoegdheden burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente Dordrecht. Deze verantwoordelijkheid en de daarbij horende bevoegdheden zijn voornamelijk vastgelegd in de Gemeentewet. De burgemeester beschikt over een diverse bestuurlijke instrumenten om de openbare orde en veiligheid te waarborgen. Eén daarvan is de mogelijkheid die artikel 2:41A van de APV⁶ biedt, om tot gehele of gedeeltelijke sluiting van overlastgevend voor het publiek openstaande gebouwen over te gaan. Winkelpanden behoren tot deze categorie gebouwen. En ingeval van heling – of een bedrijfsuitoefening die heling kan faciliteren – is aantasting van de openbare orde en veiligheid, met name gezien de voorliggende misdrijven, aan de orde.

6) Zie bijlage 4.

Tweesporenbeleid

Bepaalde constateringen of overtredingen kunnen zowel op basis van strafrecht als op basis van bestuursrecht tot een sanctie of maatregel leiden.

Strafrecht is punitief: op een overtreding van een wetsartikel volgt als straf een sanctie. Een bestuursrechtelijke maatregel die de burgemeester treft is meestal een reparatoire maatregel die als doel heeft de aangetaste openbare orde en veiligheid te herstellen, dan wel te voorkomen dat deze (verder) wordt verstoord. Bestuursrecht en strafrecht kunnen dus naast elkaar worden toegepast. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren bij de constatering van heling. Wanneer sprake is van heling of indien heling aannemelijk is op basis van constateringen van de toezichhouder⁷, kan de burgemeester besluiten dat er sprake is van een aantasting van de openbare orde en een maatregel treffen. De overtreding kan daarnaast in een strafrechtelijke procedure leiden tot een strafrechtelijke sanctie.

7) In bijlage 5 is in artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering (Sv.) en in artikel 6:2 van de APV weergegeven welke ambtenaren belast zijn met de opsporing van de bij artikel 437, 437 bis of 437 ter van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten en het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de APV.

Zorgvuldigheid

Voorafgaand aan een besluit van de burgemeester tot het nemen van een eventuele maatregel worden de handelaar en zo nodig ook andere belanghebbenden uitgenodigd voor een zienswijzengesprek⁸. Vervolgens worden alle feiten en omstandigheden afgewogen, met inachtneming van de wet- en regelgeving en het bepaalde in deze beleidsregel. Daarna neemt de burgemeester een beslissing. Dit besluit wordt bekend gemaakt aan de handelaar, de handhavingspartners en eventuele andere belanghebbenden.

den, zoals de pandeigenaar. Tegen een dergelijk besluit staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open.

8) Met het bieden van gelegenheid om zienswijzen te geven, wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Indien de handelaar of derde-belanghebbende zijn zienswijze telefonisch of schriftelijk wil geven, kan dat in beginsel ook (artikel 4:9 Awb).

Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn besluitvorming over een te treffen maatregel een inherente afwijkingsbevoegdheid. De stappen in het handhavingsarrangement gelden daarbij als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester – ook ten nadele van belanghebbende(n) – afwijken van deze uitgangspunten. Zo kan bijvoorbeeld worden besloten om een stap over te slaan en meteen een maatregel treffen en niet eerst te waarschuwen, terwijl dit wel in het arrangement als stap is opgenomen. In aanvulling op het handhavingsarrangement is aangegeven welke feiten en omstandigheden (niet limitatief) aanleiding kunnen zijn om tot verzwaring over te gaan.

4. Handhavingsarrangement⁹

In goed overleg tussen gemeente, politie en Openbaar Ministerie zijn afspraken gemaakt om het de handhaving van het 'Stop Heling'-beleid vorm te geven. Dit 'handhavingsarrangement' houdt in dat zowel het strafrecht als het bestuursrecht worden ingezet, met als doel een verbeterde naleving van de geldende wet- en regelgeving door handelaren. Hiermee kunnen de afzetmogelijkheden voor goederen die afkomstig zijn van een misdrijf, worden verkleind, met als beoogd effect een vermindering van eerder genoemde High Impact Crimes. Het uiteindelijke doel is dan ook om hiermee de openbare orde en het woon- en leefklimaat voor alle inwoners van Dordrecht te beschermen.

Het handhavingsarrangement voorziet in:

- duidelijkheid voor handelaren ten aanzien van maatregelen die kunnen worden genomen bij het niet naleven van de wet- en regelgeving;
- maatregelen die aansluiten op de werkingssfeer van de bevoegdheden van de burgemeester ter bescherming van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat en de beschreven wet- en regelgeving ter voorkoming van heling;
- systematisch opgebouwde maatregelen die rekening houden met de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit en aansluiting vinden bij ander bestuurlijk handhavingsbeleid in Dordrecht.

9) Dit handhavingsarrangement is opgesteld op basis van de huidige wet- en regelgeving (peildatum 1 juli 2016), en uitgaande van vaststelling van het burgemeestersbesluit waarbij het DOR met ingang van 1 november 2016 als enig gewaarmerkte model-register wordt aangewezen.

5. Handhavingsmatrix

	eerste constatering	tweede constatering	derde constatering
Overtreding ¹⁰			
Niet of onvoldoende kenbaar maken van de uitoefening van het beroep van handelaar (artikel 2:68 sub a. en d. APV)	Waarschuwing	waarschuwing	sluiting 2 weken
Verwerven van een goed van een minderjarige ¹¹ (artikel 437bis Sr)	Waarschuwing	waarschuwing	sluiting 4 weken
Niet of onvoldoende medewerking verlenen aan toezicht en controle op aanwezige en/of verhandelde goederen (artikel 2:68 sub b., c. en e. APV)	Waarschuwing	sluiting 2 weken	sluiting 4 weken
Niet of onvoldoende registreren van de in- en verkoop van goederen (artikel 2, lid 2 Uitvoeringsbesluit ex artikel 437 lid 1 Sr en artikel 2:67, lid 1 APV)	Waarschuwing	sluiting 2 weken	sluiting 4 weken
Heling (artt. 416-417bis Sr)	sluiting 4 weken	sluiting 3 maanden	sluiting 6 maanden

¹⁰⁾ Bijlage 2 bevat de tekst van de in deze matrix genoemde artikelen uit het Wetboek van Strafrecht en de artikelen 2:67 en 2:68 APV.

¹¹⁾ Tenzij deze volgens burgerlijk recht handelingsbekwaam is (vgl. Boek 1, titel 13 van het Burgerlijk Wetboek).

Toelichting op de Handhavingsmatrix

Wanneer de politie (of anderszins bevoegd toezichthouder) constateert dat de handelaar één of meerdere overtredingen uit het handhavingsarrangement begaat, kan dit leiden tot een sluiting van het pand. Met deze sluiting wordt getracht de aanzuigende werking van het pand op het inleveren van gestolen goederen te doen stoppen, dan wel in de toekomst te voorkomen. Hiermee wordt de keten van het plegen van een misdrijf, het (door)verkoop van de buitgemaakte goederen en daarmee de 'stimulans' tot het plegen van dergelijke misdrijven doorbroken. De ondernemer krijgt tijdens de sluiting tevens de gelegenheid zich te beraden op zijn bedrijfsvoering en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Het verband tussen de naleving van de wet- en regelgeving en het beschermen van de openbare orde komt daarmee in het handhavingsarrangement tot uiting.

Naast overtredingen van de APV is ook een aantal overtredingen van het Wetboek van Strafrecht in het arrangement opgenomen die eenzelfde effect hebben op het faciliteren van dergelijke misdrijven. Deze overtredingen worden hieronder nader toegelicht.

Het verwerven van een goed van een minderjarige

Ook minderjarigen (<18 jaar) maken zich schuldig aan misdrijven waarbij goederen worden buitgemaakt en/of verworven. Om voor deze groep barrières op te werpen tegen het plegen van High Impact Crimes, de afzetmarkt voor de buitgemaakte goederen te verkleinen en daarmee succesbeleving met het plegen van misdrijven een halt toe te roepen is het inkopen van minderjarigen wettelijk niet toegestaan en tevens opgenomen in het arrangement.

Niet goed bijhouden opkoopregister (waaronder identificatieplicht)

Een belangrijke voorzorgsmaatregel die een handelaar kan nemen ter voorkoming van handel in gestolen goederen is het op juiste wijze registreren van goederen die de handelaar verkrijgt en verkoopt. Dit begint met de registratie in het inkoopregister bij het verkrijgen van het goed. Het op juiste wijze registreren maakt dat de aangeboden goederen en de personen die deze goederen aanbieden traceerbaar zijn voor de politie. Hiermee draagt de handelaar bij aan het opsporingsonderzoek van de politie, werpt de handelaar een barrière op voor (potentiële) delictplegers en draagt de handelaar daarmee in zijn algemeenheid bij aan de aanpak van High Impact Crimes.

Heling

De overtredingen van de APV die in de Handhavingsmatrix zijn opgenomen, zijn als zodanig niet als heling aan te merken. Maar ze kunnen wel een aanwijzing zijn dat sprake is van heling of het faciliteren van het verhandelen van goederen die door een misdrijf zijn verkregen.

Wanneer daadwerkelijk sprake is van heling, of wanneer het aannemelijk is dat de handelaar zich hieraan schuldig maakt, is sprake van een (vermoedelijk) misdrijf. De ernst hiervan komt in dit Handhavingsarrangement tot uitdrukking door als bestuursrechtelijke sanctie op te nemen dat reeds bij eerste constatering tot sluiting van het pand wordt overgegaan.

Geldigheidstermijn overtreding

Voor het handhavingsarrangement geldt dat een volgende stap wordt gezet in het arrangement wanneer binnen twee jaren na een vorige constatering en/of overtreding (hierna: overtreding) opnieuw een overtreding plaatsvindt. Een overtreding blijft vijf jaar meetellen. Vindt een overtreding binnen vijf jaar na de vorige overtreding plaats, maar is de vorige keer langer dan twee jaren geleden, dan wordt de handhavingsstap herhaald.

Belangenafweging en verzwarende omstandigheden

De burgemeester weegt in zijn besluitvorming over het treffen van een bestuurlijke maatregel het belang van de ondernemer en overige belanghebbenden af tegen dat van de openbare orde. De openbare orde weegt daarbij zwaar. De openbare orde kan in bepaalde gevallen zijn aangetast zonder dat direct sprake is van een overtreding door de handelaar. Naast de naleving van de geldende wet- en regelgeving kijkt de burgemeester dus ook naar de invloed van de onderneming op haar omgeving. Een handelaar heeft in die zin een zogenaamde 'risicoaansprakelijkheid'. Bijvoorbeeld wanneer de onderneming als (bekende) afzetmarkt dient voor gestolen goederen. Het soort, de hoeveelheid en/of de locatie van de aangetroffen gestolen goederen, net als de frequentie waarmee dit soort goederen wordt aangetroffen spelen hierin voor de mate van aantasting van de openbare orde een belangrijke rol.

Daarnaast wordt in de afweging ook meegenomen op welke wijze de inkoper aantoonbaar invulling geeft aan zijn 'onderzoekplicht' voorafgaande aan de inkoop van goederen. Oftewel welke voorzorgsmaatregelen neemt een handelaar om te voorkomen dat gestolen goederen worden ingekocht. Van de handelaar mag worden verwacht dat deze de handelsmarkt in de betreffende goederen goed kent.

Van een handelaar mag tevens worden verwacht dat deze zich bewust is van het feit dat de handel in ongeregelde en gebruikte goederen verantwoordelijkheden met zich mee brengt ten aanzien van het voorkomen van handel in gestolen goederen.

'Recidive' en andere verzwarende factoren

Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van 'recidive', worden alle typen overtredingen uit de Handhavingsmatrix meegenomen. Indien een handelaar bijvoorbeeld bij een eerdere controle niet heeft voldaan aan de registratieverplichting en later blijkt van een minderjarige goederen te hebben opgekocht, kan de burgemeester de eerdere constatering bij de toepassing van de handhavingsmatrix meetellen als voorgaande overtreding.

Bij het bepalen van de hoogte van de sanctie kunnen ook andere factoren een rol spelen. Als 'verzwarend' gelden onder andere (niet limitatief):

- meerdere, al dan niet gelijktijdige, overtredingen uit de Handhavingsmatrix, ook indien daartegen niet eerder bestuurlijk is opgetreden;
- de constatering van andere strafbare feiten die aan de handelaar of het pand zijn gerelateerd;
- het voorhanden hebben van een goed afkomstig van een misdrijf;
- omvang en eventuele gevolgen van de overtreding;
- aanwijzingen of vermoedens van verwijtbaar gedrag van de handelaar of degenen die voor hem werken.

6. Mandaat aan de politiechef van Politie Eenheid Rotterdam

Ingevolge het Wetboek van Strafrecht en de APV is de burgemeester bevoegd tot het opstellen en uitreiken van bestuurlijke waarschuwingen, zoals opgenomen in het handhavingsarrangement. Deze bevoegdheid wordt gemandateerd aan de politiechef van de Regionale Eenheid Rotterdam. Deze kan op zijn beurt voor deze bevoegdheden sub-mandaat verlenen aan medewerkers binnen zijn organisatie. In andere gemeenten – ook binnen de Eenheid Rotterdam – is soms mandaat verleend voor de formele aanwijzing van het te gebruiken opkopersregister. Omdat de burgemeester van Dordrecht zelf het DOR als enig register heeft aangewezen (ingangdatum besluit: 1 november 2016) is mandaat hiervoor in Dordrecht niet nodig.

7. Afbakening

Dit handhavingsarrangement geldt niet voor zover in dit handhavingsthema wordt voorzien in het Handhavingsbeleid horeca en alcohol Dordrecht¹². Dat beleid voorziet onder meer in een stappenplan dat wordt toegepast wanneer zich in horecaondernemingen en bij (andere) alcoholverstrekkers strafbare feiten voordoen, waaronder heling.

12) Nota gedateerd op 29 oktober 2013.

*Beleidsregel vastgesteld door de burgemeester van Dordrecht,
Drs. A.A.M. Brok*