

Vergaderjaar 2021–2022

**36 036**

## **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**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Algemeen**

##### *1.1. Inleiding*

Dit wetsvoorstel heeft tot doel om heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten beter te kunnen aanpakken. Om dat te bewerkstelligen wordt voorgesteld om artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) op grond waarvan op opkopers en handelaren de verplichting rust de door hen gekochte gebruikte en ongeregelde goederen in een inkoopregister te registreren, alsmede artikel 437ter Sr op grond waarvan zij verplicht zijn zich te melden in de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, aan te scherpen. Het betreft hier kort samengevat de volgende drie aanscherpingen:

1. de verplichting voor iedere opkoper van of handelaar in gebruikte of ongeregelde goederen om gebruik te maken van de digitale variant van het opkopersregister: het Digitale opkopersregister (DOR); op basis van de algemene plaatselijke verordening (APV) of een gemeentelijk aanwijzingsbesluit DOR is die verplichting al in een deel van de gemeenten op opkopers en handelaren van toepassing en gaat die verplichting op grond van dit wetsvoorstel ook voor de opkopers en handelaren gelden die nu nog volgens de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen, met de papieren versie van het opkopersregister mogen werken,
2. de verplichting voor iedere opkoper of handelaar om gebruikte of ongeregelde goederen die hij verworven heeft, gedurende een uniform vastgestelde termijn van vijf werkdagen te bewaren voordat hij die goederen weer van de hand kan doen; deze verplichte bewaartermijn is thans bij APV geregeld en varieert lokaal van drie tot veertien dagen, en
3. de verplichting voor iedere opkoper van of handelaar in gebruikte of ongeregelde goederen om zich digitaal via het Digitaal opkopersloket (DOL) te melden in de gemeente waar hij zijn beroep of bedrijf uitoefent; in een deel van de gemeenten is die verplichting al ingevoerd, op grond van dit wetsvoorstel gaat die verplichting in alle

gemeenten gelden, dus ook in die gemeenten waar opkopers en handelaren die melding nog fysiek mogen doen. Deze verplichtingen gelden alleen voor hen die van opkopen of handelen een beroep of gewoonte maken met het kennelijke doel om aan die activiteiten geld te verdienen. Het gaat hier dus niet om hobby-achtige activiteiten.

De aanleiding voor de aanscherpingen van de artikelen 437 en 437ter Sr is dat het onderzoeksrapport «Focus op heling» heeft aangetoond dat door middel van heling een omvangrijke markt van vraag naar en aanbod van wederrechtelijk verkregen goederen in stand wordt gehouden. Zo werd in 2016 naar schatting 80 procent van alle bij diefstallen en inbraken gestolen goederen doorverkocht.<sup>1</sup> Heling vormt met andere woorden een belangrijke aanjager voor het plegen van vermogensdelicten. Heling bestaat immers bij de gratie van die misdrijven en begunstigt die misdrijven. Het is daarom belangrijk dat via de bestrijding van heling de achterliggende vermogensdelicten beter worden tegengegaan<sup>2</sup>. Daarnaast wordt het circuit van de heler ook gebruikt voor witwassen. Goederen die iemand – onmiddellijk of middellijk – uit een misdrijf heeft verkregen, worden via dat circuit verhandeld en het geld dat die persoon daarvoor ontvangt, wordt op die manier een ogenschijnlijk legale herkomst gegeven.

Hoewel het gros van de opkopers van en handelaren in gebruikte goederen en zogeheten ongeregelde goederen<sup>3</sup> te goeder trouw is en wars is van de inkoop van goederen die op illegale wijze zijn verkregen, behoort deze branche tot een van de kanalen waarlangs die goederen hun afnemers vinden. Daarnaast vormen internet en social media een sterk gegroeid afzetkanaal voor illegaal verkregen goederen. Een succesvolle bestrijding van heling en witwassen via die kanalen zal tegelijkertijd bijdragen aan een afname van de afzetmarkt van gestolen goederen en andere op illegale wijze verkregen goederen, het opsporen en vervolgen van verdachten van heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten en het voorkomen van slachtoffers van dat type delicten en recidive. Om die reden is de afgelopen jaren – in samenwerking met de politie en de gemeenten – al veel in het verkleinen van de afzetmarkt van illegaal verkregen goederen geïnvesteerd. Als gevolg daarvan is Nederland volgens het onderzoeksrapport «Focus op heling»<sup>4</sup> koploper op dat terrein. Die positie heeft het mede te danken aan de ontwikkeling van Stop Heling in 2008 en het DOR in 2011. Het DOR is de digitale variant van het wettelijk verplicht gestelde inkoopregister.<sup>5</sup> Stop Heling is een database waarin alle gestolen of op andere wijze wederrechtelijk verkregen goederen worden geregistreerd waarvan bij de politie of de Koninklijke marechaussee aangifte is gedaan. Stop Heling is tevens gekoppeld aan de bestanden van het Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit (gestolen voertuigonderdelen). Via de website en app Stop Heling kan men vooraf controleren of een bijvoorbeeld via internet, social media of op koper aangeboden tweedehands goed als gestolen

<sup>1</sup> Inschatting van Detailhandel Nederland. Zie p. 32 van het onderzoeksrapport «Focus op heling» (bijlage 2 bij Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475).

<sup>2</sup> Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 2.

<sup>3</sup> Volgens het in dit wetsvoorstel neergelegde nieuwe zesde lid van artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht wordt onder ongeregelde goederen verstaan: ongebruikte goederen die vanwege de herkomst of staat waarin zij verkeren, tegen een geringere prijs dan de gebruikelijke nieuwwaarde zijn verworven.

<sup>4</sup> Vgl. bijlage 2 bij Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, p. 32.

<sup>5</sup> Het betreft hier het register in de zin van artikel 2, tweede lid, van het besluit dat ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht tot stand is gekomen; zie besluit van 6 januari 1992 (Stb. 1992, 36), zoals gewijzigd bij besluit van 6 oktober 2012 (Stb. 2012, 480).

geregistreerd staat. Per 3 januari 2020 waren in die database de gegevens van 1.478.203 gestolen goederen opgenomen. Het totale aantal zoekvragen in Stop Heling was op 3 januari 2020 1.263.268, hetgeen neerkomt op 10.355 zoekvragen per dag. Het DOR is gekoppeld aan de database van Stop Heling. Zodra een gestolen goed in het DOR wordt ingeschreven, gaat er automatisch een notificatie naar de politie.

Voor de aanpak van de markt van illegaal verkregen goederen is de afgelopen jaren ingezet op het treffen van technische, organisatorische en communicatieve maatregelen. Technische maatregelen omvatten de verdere doorontwikkeling van onder meer het DOR, Stop Heling, alsmede automatiseringen in de handhaving van artikel 437 Sr en de opsporing van helers, witwassers en plegers van vermogensdelicten, zoals diefstal. Organisatorische maatregelen hebben onder meer betrekking op de landelijke implementatie van het DOR bij opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, het uitvoeren van toezicht en controle op de naleving van de meldplicht en registratieplicht door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeenten, alsmede het verbeteren van het aangifteproces ten aanzien van het noteren van specifieke kenmerken van de gestolen goederen, de verbeterde invoer van gestolen bulkgoederen na bijvoorbeeld ladingdiefstal en het proces van beëindiging van signalering van gestolen goederen die teruggevonden zijn. De maatregelen op het gebied van communicatie ten slotte, zijn gericht op burgers<sup>6</sup>, opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen<sup>7</sup>, gemeenten<sup>8</sup>, (buitengewoon) opsporingsambtenaren<sup>9</sup> en het openbaar ministerie<sup>10</sup>.

Het beeld dat het eerdergenoemde onderzoeksrapport «Focus op heling» van de omvang van heling schetst, laat echter ook zien dat er, ondanks die koploperspositie, in de aanpak van heling nog het nodige te verbeteren valt. Om dat te bewerkstelligen is het, zoals gezegd, nodig om naast de al hiervoor beschreven in gang gezette maatregelen de strafbepalingen – de artikelen 437 en 437ter Sr – die zien op de verplichtingen die op opkopers en handelaren rusten, aan te scherpen. De aanscherping van die bepalingen is niet alleen in het belang van de aanpak van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten, maar is ook een belangrijk instrument in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Via het DOR krijgt de politie namelijk bijvoorbeeld ook zicht op mobiele bendes die bij opkopers verspreid over het land hun goederen aanbieden.<sup>11</sup> In de dagelijkse praktijk van controles op naleving van de registratieplicht komen bovendien situaties aan het

<sup>6</sup> Burgers worden via flyers en websites aangemoedigd hun waardevolle bezittingen vast te leggen via de app van Stop Heling. Na diefstal hebben zij dan alle gegevens, waaronder de unieke nummers en eventuele foto's van de gestolen goederen, voor het doen van aangifte bij de hand. Ook worden zij via campagnes gewezen op de mogelijkheid om voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed een diefstalcheck te doen via Stop Heling.

<sup>7</sup> Opkopers en handelaren worden via flyers en websites geïnformeerd over hun wettelijke verplichtingen. Tevens zijn handleidingen en factsheets beschikbaar voor de registratie in het DOR. Ten slotte kunnen zij gratis materiaal bestellen zoals stickers en flyers om hun klanten te informeren over de wettelijke bepalingen die zij in acht dienen te nemen.

<sup>8</sup> Voor gemeenten is zowel fysiek als digitaal informatiemateriaal beschikbaar om hen te informeren over hun wettelijke taken en mogelijkheden om ook anderszins bij te dragen aan de helingbestrijding.

<sup>9</sup> Voor de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren zijn een kennisapp, e-learning en werkinstructies ontwikkeld.

<sup>10</sup> Het openbaar ministerie is via de speciale kennissite over de aanpak van high impact crimes geïnformeerd.

<sup>11</sup> Uit het rapport «Mobiel banditisme» van prof. D. Siegel uit 2013 bleek al dat mobiele bendes, anders dan vaak wordt gedacht, hun gestolen spullen ook bij Nederlandse handelaren verkopen in plaats van deze in het buitenland te verhandelen; zie Kamerstukken II 2013/14, 29 911, nr. 85.

licht waarin opkopers en handelaren zich niet alleen schuldig maken aan het inkopen van gestolen spullen, maar ook als faciliteerder voor de georganiseerde criminaliteit zoals drugshandel, wapenbezit en mensenhandel. De controle op de registratieplicht wordt daarom door een aantal gemeenten meegenomen in de aanpak van ondermijning.

Over de inhoud van de hiervoor weergegeven aanscherpingen van de artikelen 437 en 437ter Sr geeft de hiernavolgende paragraaf van dit hoofdstuk uitgebreid uitleg. Daarna volgt in paragraaf 1.3 een bespreking op hoofdlijnen van de adviezen die over het concept van dit wetsvoorstel zijn uitgebracht. Paragraaf 1.4 beschrijft vervolgens de verhouding tot de grond- en mensenrechten en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)<sup>12</sup> en paragraaf 1.5. de verhouding tot het vrije verkeer van goederen en diensten. Daarna volgt paragraaf 1.6 die een beschrijving bevat van de organisatorische en financiële consequenties van het wetsvoorstel. Tot slot geeft hoofdstuk 2, waar nodig, in aanvulling op hetgeen in hoofdstuk 1 is toegelicht, een toelichting op ieder artikel van het wetsvoorstel.

## *1.2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel*

Om heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten beter te kunnen aanpakken introduceert dit wetsvoorstel de drie verplichtingen die aan het begin van paragraaf 1.1 kort zijn beschreven en hierna worden toegelicht. Verder is dit wetsvoorstel aangegrepen om de artikelen 437 en 437ter Sr terminologisch met elkaar en het huidige tijdsgewricht in overeenstemming te brengen en om artikel 437bis Sr omwille van de leesbaarheid in artikel 437 Sr te incorporeren.

### *1.2.1. Digitaal opkopersregister (inkoopregister ex artikel 437, eerste lid, onder a, Sr)*

De eerste verplichting houdt in dat opkopers van en handelaren in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben, in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand een aantal gegevens dienen vast te leggen. Het gaat hier onder meer om de beschrijving en inkoop prijs van die goederen en de identificerende persoonsgegevens van degenen die die goederen hebben aangeboden.<sup>13</sup> Het is de bedoeling dat als bestand het DOR landelijk voor alle opkopers en handelaren wordt aangewezen. Uit een enquête die het toenmalige Ministerie van Veiligheid en Justitie in 2016 heeft gehouden naar de lokale stand van zaken van de helingbestrijding is naar voren gekomen dat ruim 75% van de 211 gemeenten die destijds op de desbetreffende vragen uit de enquête hebben gereageerd, voorstander waren van de landelijke invoering van het DOR.<sup>14</sup>

Tot nu toe is de vorm van het inkoopregister aan de gemeenten overgelaten. Zij bepalen nu of zij van de in artikel 437ter, eerste lid, Sr juncto artikel 2, tweede lid, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr<sup>15</sup> toegekende bevoegdheid gebruikmaken om de in hun gemeenten

<sup>12</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

<sup>13</sup> Zie artikel 437, eerste lid, onder b, Sr en artikel 2, tweede lid, van het in noot 4 aangehaalde uitvoeringsbesluit.

<sup>14</sup> Zie de Nieuwsbrief Stop Heling juli 2016, nr. 3.

<sup>15</sup> Zie noot 4.

gevestigde opkopers en handelaren de verplichting op te leggen om van het DOR gebruik te maken of dat zij hen met de papieren versie van het inkoopregister laten werken. Het overgrote deel van de gemeenten is op de goede weg. Per 3 januari 2020 waren er in 307 gemeenten 6.182 opkopers die aangesloten zijn op het DOR. Dit betekent overigens niet dat al deze gemeenten het gebruik van het DOR in de APV of door middel van een aanwijzingsbesluit verplicht hebben gesteld. In een deel van de 307 gemeenten blijft de aansluiting van de opkopers op het DOR beperkt tot filialen van grote ketens die landelijk via een webservice met het DOR aan hun registratieplicht voldoen.<sup>16</sup> De andere opkopers en handelaren in die gemeenten werken, voor zover zij de registratieplicht naleven, nog met een papieren versie van het inkoopregister.

Anders dan de digitale versie is de papieren versie niet gekoppeld aan de database van Stop Heling. Dat is een groot nadeel, omdat in dat geval de politie een instrument ontbeert om automatisch serienummers of andere unieke kenmerken van in Stop Heling geregistreerde goederen te laten vergelijken met goederen die opkopers en handelaren hebben verworven en bij een hit direct in actie te komen. En dat is bij wederrechtelijk verkregen goederen van belang om te voorkomen dat die goederen alweer in handen van een ander zijn gekomen en daardoor uit het zicht verdwijnen en niet aan het slachtoffer kunnen worden teruggegeven. Verder is het voor de politie in geval van het gebruik van een papieren inkoopregister lastiger om op eigen instigatie na te gaan of een of meer goederen die bij een opkoper of handelaar in voorraad zijn, als gestolen of verloren geregistreerd staan. Bovendien veroorzaken de lokale verschillen in het al dan niet verplicht gesteld gebruik van het DOR een ongelijk speelveld voor de opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en een verschil in de controle op de naleving van de registratieplicht. Ingeval van het verplicht gebruik van het DOR kan de controle namelijk ook op afstand digitaal uitgevoerd worden, terwijl dat in geval van het gebruik van een papieren inkoopregister uit de aard der zaak niet mogelijk is. De kans bestaat daardoor dat een opkoper of handelaar die met een papieren register werkt en te kwader trouw is, minder snel tegen de lamp loopt als hij gestolen spullen koopt dan een opkoper of handelaar die het DOR gebruikt. Het gevolg van die lokale verschillen is ook dat er verplaatsingseffecten ontstaan: wie gestolen goederen via de opkoperskanalen wil aanbieden, wijkt uit naar gemeenten waar het DOR niet verplicht is gesteld.

De praktijk toont aan dat in de gemeenten waar de aansluiting op en het gebruik van het DOR wel is voorgeschreven, heling, witwassen en daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten effectiever en efficiënter kunnen worden bestreden. De pakkans van de heler, witwasser en de pleger van vermogensdelicten neemt toe<sup>17</sup> en de gelegenheid om te helen of wit te wassen neemt af.

Omdat nog altijd een deel van de gemeenten het gebruik van het DOR sinds de ontwikkeling van dat instrument in 2011 en de start van de landelijke implementatie daarvan in 2014 niet als verplichting heeft opgelegd en de verwachting gerechtvaardigd is dat daarin binnen afzienbare tijd geen verandering zal komen, wordt, gelet op de voordelen die aan het DOR kleven en zoals de Minister van Veiligheid en Justitie in zijn brief van 15 september 2016<sup>18</sup> aan de Tweede Kamer heeft aangekondigd, in dit wetsvoorstel voorgesteld om voor alle opkopers en

<sup>16</sup> Met een webservice verloopt de registratieplicht geautomatiseerd, doordat de benodigde gegevens na de gebruikelijke invoer in het eigen kassasysteem meteen ook in het DOR belanden.

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, p. 3.

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2015/16, 28 684, nr. 475, p. 3.

handelaren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte goederen en ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben, landelijk voor te schrijven dat zij zich op het DOR aansluiten en goederen die onder de reikwijdte van deze regeling vallen, alsmede de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders van die goederen daarin te registeren (zie voor uitleg daarover hoofdstuk 2). Een opkoper of handelaar die niet aan die verplichting voldoet, is op grond van het aangepaste artikel 437, eerste lid, onder a, Sr strafbaar.

Met het verplichte gebruik van het DOR komt een einde aan de bevoegdheid van de gemeenten om de vorm van het inkoopregister zelf te bepalen en al dan niet daarvoor het DOR te kiezen. Bovendien wordt door de landelijke verplichtstelling van het DOR calculerende criminelen die op dit moment nog hun toevlucht (kunnen) nemen naar opkopers en handelaren in gemeenten die niet met het DOR werken, de pas afgesneden.

#### 1.2.2. Bewaartermijn van gebruikte en ongeregelde goederen (artikel 437, eerste lid, onder f, Sr)

De tweede verplichting die op grond van dit wetsvoorstel op opkopers van en handelaren in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte goederen en ongeregelde goederen komt te rusten, is dat zij, zoals hiervoor in paragraaf 1.2.1 is aangestipt, een bewaartermijn in acht dienen te nemen voordat zij een gebruikt of ongeregeld goed mogen doorverkopen (zie artikel 437, eerste lid, onder f, Sr). Om aan deze verplichting te kunnen voldoen dienen zij bij te houden op welke datum het door hen verkregen goed verkocht is, zoals zij nu afhankelijk van de APV ook al moeten doen. Het niet-naleven van deze verplichting is strafbaar.

Het primaire doel van de bewaartermijn is de politie de gelegenheid te geven om ter plekke te onderzoeken of sprake is van het opkopen van of handelen in een wederrechtelijk verkregen goed en, indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. De bewaartermijn maakt het bovendien mogelijk om in het geval van diefstal of een ander vermogensdelict het goed terug te geven aan de rechtmatige eigenaar. Dat kan het slachtoffer van dat delict zijn, maar ook de verzekeringsmaatschappij als zij de schade inmiddels aan het slachtoffer vergoed heeft.

Het vaststellen van een bewaartermijn is op dit moment nog overgelaten aan de gemeenten. Op grond van artikel 437ter, eerste lid, Sr kan de gemeenteraad bij verordening een bewaartermijn vastleggen. In gemeenten waar de bewaartermijn in de APV is opgenomen, varieert die termijn van minimaal 3 tot maximaal 14 dagen. Deze lokale variëteit zorgt voor een ongelijk speelveld voor de opkopers en handelaren. Afhankelijk van de APV in hun gemeente hoeven zij namelijk of in het geheel geen bewaartermijn in acht te nemen voordat ze de verkregen goederen mogen verkopen of moeten zij daarmee enkele dagen tot zelfs twee weken wachten. Gemeenten zijn voorstander van een meer uniform beleid op dit punt. Dat is gebleken uit de in paragraaf 1.2.1 genoemde enquête. Ruim 75% van de 211 gemeenten die destijds op de desbetreffende vragen uit die enquête hebben gereageerd, hebben, naast de landelijke invoering van het DOR, in meerderheid hun voorkeur uitgesproken voor de landelijke invoering van één bewaartermijn.

De termijn waarbinnen het goed ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden, zal bij algemene maatregel van bestuur op vijf werkdagen worden gesteld. Op die termijn is de Algemene termijn-

nenwet van toepassing. De termijn van vijf werkdagen komt overeen met de termijn die de VNG in artikel 2.68, onder d, van de door haar uitgegeven model-APV heeft bepaald. Uit de praktijk is gebleken dat een dergelijke termijn voor de politie voldoende is om op meldingen van burgers en treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren. Mocht in bepaalde gevallen die termijn toch te kort zijn, dan biedt artikel 437, eerste lid, onder i, Sr nog de mogelijkheid om de opkoper of handelaar door middel van een schriftelijke last te dwingen een goed gedurende een langere termijn te bewaren. Die termijn mag maximaal veertien dagen duren. Dat kan betekenen dat hij onder omstandigheden verplicht is een goed negentien dagen te bewaren, eventueel vermeerderd met enkele dagen als de Algemene termijnenwet aanleiding geeft de wettelijke termijn van de bewaartermijn te verlengen.

Met de bewaartermijn van vijf werkdagen is een goede balans gevonden tussen enerzijds het hiervoor beschreven opsporingsbelang en het belang van slachtoffers van vermogensdelicten en anderzijds het belang van opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen om het verkregen goed weer snel te kunnen verhandelen. Om hen niet onnodig administratief te belasten en de handel te belemmeren zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat de bewaartermijn slechts eenmalig geldt, dat wil zeggen na eerste inschrijving van het goed in het DOR. Met andere woorden als de ene opkoper het goed doorverkoopt aan een andere opkoper geldt de bewaartermijn voor dat goed niet opnieuw en kan de tweede opkoper het goed direct nadat hij dat van de andere opkoper heeft gekocht, doorverkopen. De bewaartermijn van vijf dagen die voor de eerste opkoper na inschrijving van het goed in het DOR geldt, is namelijk toereikend genoeg om vast te stellen of al dan niet sprake is van een wederrechtelijk verkregen goed. Het DOR biedt de mogelijkheid om bij de doorverkoop van een gebruikt of ongeregeld goed de gegevens die de eerste opkoper of handelaar over dat goed heeft verwerkt, op naam van de andere opkoper of handelaar over te zetten. Handhavers kunnen op die manier in het DOR nagaan of de eerste opkoper zich aan de bewaartermijn van vijf dagen heeft gehouden. Als hij dat niet heeft gedaan, is hij strafbaar. Overigens is het de bedoeling dat het DOR technisch zo zal worden ingericht dat registratie van doorverkoop van een goed binnen de bewaartermijn onmogelijk is.

Op de regel dat een gebruikt of ongeregeld goed gedurende vijf werkdagen ongeschonden dient te blijven en niet (door)verkocht mag worden, zal bij algemene maatregel van bestuur één uitzondering worden gemaakt. Indien het goed een voertuig betreft waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt, zal die termijn niet van toepassing zijn. In hoofdstuk 2 zal bij de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder f, op de achtergrond van die uitzondering worden ingegaan.

### 1.2.3. Digitaal opkopersloket (artikel 437ter, tweede lid, Sr)

De derde verplichting die in het wetsvoorstel is opgenomen, houdt verband met de introductie van het Digitaal opkopersloket (DOL). Op basis van het huidige artikel 437ter, tweede lid, is degene die van opkopen een beroep of gewoonte maakt, al verplicht de burgemeester of een door die burgemeester aangewezen ambtenaar schriftelijk daarvan in kennis te stellen. Deze zogeheten meldplicht heeft primair tot doel zicht te krijgen op de aanwezige opkopers en handelaren in de gemeente, zodat – op efficiënte wijze – kan worden gecontroleerd of zij de bij of krachtens de artikelen 437 tot en met 437ter Sr voorziene verplichtingen nakomen.

Gemeenten hebben bij APV over het algemeen aanvullende regels ten aanzien van de meldplicht gesteld waarbij artikel 2.68 van de model-APV van de VNG als voorbeeld heeft gediend. In dat artikel is onder meer opgenomen dat de melding binnen drie dagen moet zijn gedaan en dat binnen diezelfde termijn ook andere gegevens die met die melding samenhangen, zoals de naamswijziging of de beëindiging van de uitoefening van het beroep van de opkoper of handelaar, aan de gemeente moeten worden doorgegeven. Al deze informatie is bij het uitvoeren van controles op de naleving van de op hen rustende verplichtingen behulpzaam.

Lokaal geven gemeenten op verschillende wijze invulling aan de meldplicht. Uit de in paragraaf 1.2.1 genoemde enquête onder gemeenten bleek in 2016 dat 31% van de respondenten een fysieke of digitale voorziening voor de meldplicht had getroffen. In datzelfde jaar is landelijk – los van die enquête – een digitale variant ontwikkeld, het DOL, via welke opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen kunnen voldoen aan hun meldplicht. Het DOL wordt namens het Ministerie van Justitie en Veiligheid door het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) beheerd.

Op 1 september 2020 maakten 136 gemeenten van het DOL gebruik. Dit wetsvoorstel heeft tot doel alle opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen verplicht van die voorziening gebruik te laten maken, dus ook in die gemeenten waarin het DOL nu niet is voorgescreven. Het niet voldoen aan de meldplicht via het DOL wordt op grond van het aangepaste artikel 437ter, tweede lid, Sr strafbaar. Behalve dat via het DOL de meldplicht uniform wordt vormgegeven en daarmee voor de opkopers en handelaren een gelijk speelveld creëert, biedt het DOL het voordeel dat opkopers en handelaren langs deze weg tegelijk geautomatiseerd een account kunnen krijgen voor het gebruik van het DOR. De aansluiting van de opkopers en handelaren op het DOR hoeft dan niet meer handmatig gerealiseerd te worden. Voor opkopers en handelaren die filialen in meer gemeenten hebben, biedt het gebruik van het DOL als bijkomend voordeel dat zij in één keer aan hun meldplicht kunnen voldoen en via één loket toekomstige wijzigingen kunnen doorgeven, in plaats van dat zij zich bij elke gemeente apart – fysiek of digitaal – moeten melden. Verder heeft het gebruik van het DOL het voordeel dat ook ambulante opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, bijvoorbeeld op markten, zich eenvoudig kunnen melden. In het in paragraaf 1.1 genoemde onderzoek «Focus op heling» is erop gewezen dat het aantal pop-up markten in winkelcentra en hotels waar vooral goud en sieraden verhandeld worden, toeneemt en het is goed dat ook op hen zicht kan worden gehouden ter controle op de naleving van de wettelijk op hen rustende verplichtingen. Ten slotte vormt het DOL voor de gemeenten een eenvoudiger instrument om te controleren welke opkopers en handelaren zich in hun grondgebied bevinden en of iedere opkoper en handelaar daadwerkelijk zijn meldplicht is nagekomen.

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de rol en verantwoordelijkheid van de burgemeester of een door die burgemeester aangewezen ambtenaar ten aanzien van het verkleinen van de afzetmarkt voor illegaal verworven goederen. De opkoper of handelaar in gebruikte of ongeregelde goederen, dient zich onverkort bij hem te melden. Het enige dat verandert, is dat de desbetreffende opkoper of handelaar de melding via het DOL doet. Als hij zich heeft gemeld, ontvangt de gemeente via het DOL een notificatiebericht waarna zij de bij de aanmelding ingevoerde gegevens op juistheid controleert en indien die in orde zijn, de opkoper of handelaar geautomatiseerd een aansluiting op het DOR laat geven. Ook



bij het melden van wijzigingen in het bestaan van de opkoper of handelaar ontvangt de gemeente een notificatiebericht. Aldus behoudt de gemeente een actueel overzicht van de opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en is zij in staat te controleren of die opkopers en handelaren zich aan de geldende verplichtingen houden en kan bij niet-naleving daarvan zo nodig tegen hen worden opgetreden.

### *1.3. Adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel*

#### 1.3.1. Formele advisering

Het conceptwetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van procureurs-generaal, de politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Autoriteit persoonsgegevens. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben afgezien van het uitbrengen van advies. Daaruit kan worden afgeleid dat zij zich in het doel en de inhoud van het wetsvoorstel kunnen vinden. Uit de adviezen van de vijf organisaties die wel hebben geadviseerd, kan de conclusie worden getrokken dat zij het wetsvoorstel qua doelstelling omarmen en grotendeels met de inhoud daarvan instemmen<sup>19</sup>. De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het wetsvoorstel en heeft daartegen geen zwaarwegende bezwaren. De Nederlandse Orde van Advocaten beschouwt het wetsvoorstel als een logisch gevolg van de digitalisering van de samenleving en acht het wetsvoorstel in die zin voldoende onderbouwd. Het College van procureurs-generaal kan zich vinden in het doel van het wetsvoorstel. Het College is het eens met de keuze om iedere opkoper van en handelaar in gebruikte en ongeregelde goederen landelijk te verplichten om van de digitale voorzieningen, het DOR en het DOL, gebruik te laten maken, dus ook in die gemeenten waarin die voorzieningen nog niet zijn voorgeschreven. De politie is van mening dat regulering van en controle op de gevestigde opkopers en handelaren van groot belang is. Met het wetsvoorstel wordt volgens haar een goede en belangrijke stap gezet naar meer uniforme en meer digitale regulering van de onderhavige sector. Dit wetsvoorstel biedt voor de politie betere mogelijkheden om gestolen goederen uit het nu nog deels niet-digitale handelscircuit te halen. Ook biedt de daarin voorgeschreven landelijke digitale registratie de mogelijkheid om de daarin opgenomen gegevens te analyseren op patronen, om zo criminele processen en netwerken bloot te leggen. De politie hecht dan ook aan een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De Autoriteit persoonsgegevens heeft daarentegen geadviseerd de voorgestelde landelijke digitale registratie van aanbieders van aangewezen goederen in het DOR te beperken, dan wel de proportionaliteit van het registreren van de persoonsgegevens van alle aanbieders in een centrale digitale database in relatie tot de doelstellingen van het wetsvoorstel dragend te motiveren.

Hoewel de vijf hiervoor genoemde organisaties het dus eens zijn met de doelstelling van het wetsvoorstel en in algemene zin met de inhoud daarvan, hebben zij bij enkele onderdelen van het wetsvoorstel vraagtekens geplaatst of hebben zij om verduidelijking gevraagd of voorstellen gedaan. De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse Orde van Advocaten hebben vragen gesteld over de in artikel 437, eerste lid, onder c, Sr voorziene strafbaarstelling op grond waarvan een opkoper of handelaar strafbaar is als hij een goed van een aanbieder koopt die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeert. Het College van procureurs-generaal heeft voorgesteld om deze strafbaar-

<sup>19</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

stelling te laten vervallen. Verder vraagt de Raad voor de rechtspraak zich af of het in dat artikelonderdeel geregelde verbod van opkopen van en handelen met een minderjarige in alle opzichten gerechtvaardigd is. Daarnaast heeft het College van procureurs-generaal in overweging gegeven om te bezien of het mogelijk is opkopers en handelaren te verplichten om een digitale kopie te maken van het identificatiebewijs dat de aanbieder van een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebruikt of ongeregeld goed, heeft overgelegd en die kopie, zoals in dit wetsvoorstel al is voorgeschreven voor de identificerende persoonsgegevens, in het DOR te verwerken. Verder pleit het College, evenals de politie, ervoor om in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr het doel van het DOR expliciet uit te breiden tot het voorkomen en bestrijden van witwasdelicten. Tot slot heeft het College gevraagd hoe de bemoeienis van de Minister van Justitie en Veiligheid ten aanzien van het DOL en het DOR moet worden gewaardeerd en heeft het geadviseerd om de gegevensverwerking door de politieambtenaren op grond van de Wet politiegegevens toe te lichten. Ook de Autoriteit persoonsgegevens heeft een vraag in die richting gesteld en gevraagd waarom het DOR volgens de toelichting geheel lijkt te vallen onder de AVG en niet de zogeheten richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging<sup>20</sup> en de Wet politiegegevens. Verder heeft de Autoriteit persoonsgegevens geadviseerd het doel van het DOR nog meer te specificeren, de voorgenomen bewaartermijn van de persoonsgegevens van vier jaar in dat register te verkorten en de toelichting aan te vullen met de waarborgen die gelden voor de toegang tot of het gebruik van het DOR door daartoe bevoegde ambtenaren en te bezien of er waarborgen zijn die zo cruciaal zijn dat zij niet bij algemene maatregel van bestuur, zoals het voornemen is, maar bij wet dienen te worden geregeld.

Op de hiervoor aangestipte opmerkingen, vragen en voorstellen wordt verderop in deze memorie van toelichting een reactie gegeven. Daarnaast hebben deze geleid tot enkele aanpassingen van het wetsvoorstel.

Als enige van de vijf adviserende organisaties heeft het College van procureurs-generaal vraagtekens geplaatst bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Het College is van mening dat de constructie om bij algemene maatregel van bestuur ter uitwerking van de strafbaarstellingen in de bij dit wetsvoorstel gewijzigde artikelen 437 en 437 ter Sr regels te stellen een juridisch veel minder stevige constructie vormt dan een afzonderlijk wetsvoorstel waarin die regels zijn vervat. Het College is zich er weliswaar van bewust dat de constructie van een algemene maatregel van bestuur nu ook al in die artikelen wordt gehanteerd, maar stelt dat deze een uitzonderlijke constructie is. Zij komt, voor zover het College heeft kunnen nagaan, namelijk nergens anders in het Wetboek van Strafrecht voor. Daar komt bij dat deze constructie volgens het College nu in een ander daglicht komt te staan omdat de op te stellen algemene maatregel van bestuur, gelet op de daarin te regelen onderwerpen, niet, zoals momenteel het geval is, «één klein AMvB'tje», maar inhoudelijk omvangrijk zal zijn. Bovendien vindt het College het vreemd om bij de vormgeving van een regeling aan het eind, dat wil zeggen bij de strafbedreiging, te beginnen en «van daaruit te werken aan de constructie van AMvB's waarin het nieuwe instrumentarium wordt opgenomen». Om deze redenen zou het College het logischer en handzamer hebben

---

<sup>20</sup> Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad (PbEU 2016, L 119).

gevonden als de inhoud van het onderhavige wetsvoorstel in een afzonderlijke wet zou zijn verwerkt en dat in die wet uitgewerkte grondslagbepalingen zouden zijn opgenomen voor net zoveel algemene maatregelen van bestuur als er nodig blijken te zijn. Handelen in strijd met de daarin gegeven voorschriften zou dan in de wet zelf strafbaar kunnen worden gesteld. Voor die afzonderlijke wet zou volgens het College de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme model kunnen staan. Anders dan het College zie ik zie geen reden om de inhoud van dit wetsvoorstel in een aparte wet vorm te geven. Strafbepalingen als de onderhavige artikelen 437 en 437ter Sr die voor een deel bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt, komen in het Wetboek van Strafrecht niet veel voor, maar zijn ook geen unicum, zoals het College veronderstelt. Ook de artikelen 437quater, 439, eerste lid, en 447a Sr voorzien in delegatie van regelgeving. De Grondwet staat dit ook toe. Artikel 89, tweede lid, van de Grondwet vereist alleen maar dat voor het bestraffen van overtreding van voorschriften of het creëren van strafbare feiten in een algemene maatregel van bestuur altijd een wettelijke grondslag vereist is en dat een wet in formele zin de bij overtreding van die voorschriften op te leggen straffen dient te bepalen, maar vormt geen belemmering om onderdelen van een strafbepaling bij algemene maatregel van bestuur uit te werken. Wel vereist het legaliteitsbeginsel dat alle wezenlijke elementen van de strafbepaling in de wet in formele zin worden vastgelegd. Naar analogie van het huidige artikel 437 Sr voorzien de bij dit wetsvoorstel aangepaste artikelen 437 en 437ter Sr daarin. Gelet op de onderwerpen die op grond van de artikelen 437 en 437ter Sr bij algemene maatregel van bestuur zullen worden uitgewerkt, zal het ontwerp van die algemene maatregel van bestuur – het zogeheten ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket –, anders dan het College veronderstelt, maar een beperkt aantal artikelen bevatten die inhoudelijk voor een deel overeenkomen met het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr. In plaats van de twee inhoudelijke bepalingen die dat laatste uitvoeringsbesluit kent, zal het ontwerp van die algemene maatregel van bestuur negen inhoudelijke bepalingen bevatten en dus een kleine omvang hebben en overeenkomstig de wens van het College zeer overzichtelijk zijn. De belangrijkste onderwerpen die daarin geregeld zullen worden, zijn de aanwijzing van de categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen waarvoor opkopers en handelaren een digitaal bestand – het DOR – moeten bijhouden, de aanwijzing van dat bestand, de regels die de opkopers en handelaren bij het inschrijven van de gebruikte of ongeregelde goederen in acht moeten nemen, de bewaartermijn van deze goederen, de toegang tot de in het DOR opgeslagen (persoons)gegevens, de aanwijzing van de voorziening waar de opkopers en handelaren zich bij de gemeente waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen (het DOL), moeten melden en de regels die zij bij de meldplicht in acht dienen te nemen. Het is de bedoeling dat het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket binnen afzienbare tijd voor advies aan de betrokken organisaties wordt voorgelegd en in internetconsultatie zal gaan.

### 1.3.2. Internetconsultatie

Het wetsvoorstel is niet alleen aan de hiervoor genoemde organisaties voor advies aangeboden, maar is eveneens in consultatie via internet gedaan.<sup>21</sup> Op de internetconsultatie zijn in totaal vijftien reacties gekomen. Die reacties zijn deels afkomstig van (anonieme) burgers en deels van organisaties die een deel van de branche van opkopers en handelaren vertegenwoordigen, te weten de Branchevereniging Kringloopbedrijven Nederland (BKN), de BOVAG, de Metaal Recycling Federatie

<sup>21</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/helingbestrijding>.

(MRF), de Federatie Goud en Zilver en de VACO, de bedrijfstakorganisatie voor de banden- en wielenbranche in Nederland. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam een reactie nagezonden. Door alle reacties is een beeld verkregen over wat leeft ten aanzien van de onderwerpen die in dit wetsvoorstel worden geregeld. Het is verheugend dat het merendeel van de degenen die een reactie hebben gegeven, het doel en de strekking van dit wetsvoorstel in zijn algemeenheid steunt. Eén burger is zeer negatief over de inhoud van dit wetsvoorstel. Volgens hem is het wetsvoorstel «op dit moment niet het papier of de bits/bytes waard waarop het geschreven is». Hij vindt dat «met dit voorstel niet de Nederlandse staat wordt gediend en niet de Nederlandse burger tegen de molens van te veel overheidsmacht wordt beschermd» en wil, zoals hij aan het einde van zijn reactie opmerkt, «een volgende versie liefst nooit» tegemoet zien.

In de opmerkingen die zijn gemaakt, kunnen vier clusters worden onderscheiden. Een eerste cluster opmerkingen heeft te maken met de vrees voor lastenverzwaring voor bedrijven als gevolg van de verplichting om de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen in het DOR te registreren. Respondenten zoals de Federatie Goud en Zilver en de VACO zijn van oordeel dat de verplichte registratie op onderdelen niet significant bijdraagt aan de doelstelling van het wetsvoorstel en heeft daarom voorstellen gedaan om de lasten te verlichten. Ook de BOVAG en de MRF hebben suggesties gedaan voor lastenverlichting. De BOVAG heeft gevraagd om inname van gebruikte voertuigonderdelen met het primaire oogmerk om die onderdelen op een verantwoorde manier af te voeren, bijvoorbeeld als afval, buiten de registratieplicht in het DOR te houden. Volgens de MRF moet de DOR-registratie beperkt blijven tot de inkoop van een beperkt aantal diefstalgevoelige en herkenbare metalen en materialen. De BKN heeft gevraagd om de non-profit kringloopbranche integraal te ontzien door de gebruikte en ongeregelde goederen die worden verhandeld door bij het BKN aangesloten kringloopbedrijven in de op te stellen algemene maatregel van bestuur uit te sluiten van de registratieplicht.

Alle hiervoor beschreven voorstellen hebben ertoe geleid dat in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr de reikwijdte van de aan te wijzen goederen nader is begrensd. Alleen gebruikte en ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben, kunnen bij algemene maatregel van bestuur worden aangemerkt als in het DOR te registreren goederen. Voor meer uitleg over die begrenzing wordt verwezen naar de toelichting op artikel 437, eerste lid, in hoofdstuk 2 onder het kopje «Vrijstelling van registratie van goederen in het DOR».

Een tweede cluster opmerkingen die in het kader van de internetconsultatie zijn gemaakt, heeft betrekking op de in artikel 437, eerste lid, onder f, Sr voorziene bewaartermijn van gebruikte en ongeregelde goederen (zie paragraaf 1.2.2). De Federatie Goud en Zilver is blij met de landelijke invoering van één bewaartermijn. De BOVAG is verheugd dat de bewaartermijn alleen geldt voor de eerste opkoper of handelaar. De MRF heeft voor een bewaartermijn van drie in plaats van vijf dagen gepleit. Daar waar, zoals hiervoor is beschreven, organisaties voorgesteld hebben om bepaalde goederen uit te sluiten van de registratieplicht, gelden hun voorstellen ook ten aanzien van de bewaarplicht voor die goederen. Het bezwaar van de MRF heeft niet tot wijziging van de bewaartermijn geleid. Voor meer toelichting daarover wordt verwezen naar de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder f, Sr in hoofdstuk 2.

Een derde deel van de opmerkingen die bij het wetsvoorstel zijn gemaakt, heeft te maken met het verkoopregister en in het bijzonder het verwerken van de identificerende persoonsgegevens van de koper van het gebruikte of ongeregelde goed. De gemeente Rotterdam is van oordeel dat niet alleen het DOR en het DOL landelijk verplicht moet worden gesteld, maar

ook het verkoopregister. Het feit dat het verplicht gebruik van dat register een bevoegdheid blijft van de gemeenten, strookt volgens de gemeente niet met de uniformiteit die dit wetsvoorstel uitademt. Eén burger heeft eveneens voor landelijke invoering van het verkoopregister gepleit. Zijn beweegreden daarvoor is dat als de naam en het adres van de nieuwe verkrijger van een goed worden geregistreerd en dat goed naderhand op een wederrechtelijke wijze blijkt te zijn verkregen van de oorspronkelijke eigenaar van dat goed, en de nieuwe verkrijger geen consumentenbescherming geniet, dat goed bij hem in beslag kan worden genomen doordat de naam en het adres van hem bekend zijn, en dat goed vervolgens aan de oorspronkelijke eigenaar kan worden teruggegeven. Deze argumenten hebben mij evenwel niet overtuigd om tot een ander oordeel te komen en alsnog het verkoopregister te introduceren. Voor de argumenten die in het nadeel pleiten van een wettelijke verplichting tot het houden van een verkoopregister verwijs ik naar de argumenten die ik in hoofdstuk 2 in de toelichting op artikel 437ter Sr daartegen heb aangevoerd. Ik voel me daarbij gesteund door de adviezen van het College van procureurs-generaal en de politie die mijn standpunt over het verkoopregister daarin niet hebben weersproken en blijkbaar geen meerwaarde in het gebruik van dat register zien. Die steun ervaar ik eveneens in de constructieve houding van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de aanpassing van de model-APV waarin nu nog het voorschrift is opgenomen om de naam en het adres van degene aan wie het goed is verkocht, in een register te noteren, alsmede in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 september 2019<sup>22</sup> waarin zij oordeelde dat niet aannemelijk is gemaakt dat een verkoopregister in aanvulling op het DOR waarin de naam en het adres van de nieuwe verkrijgers van goederen worden geregistreerd, – in ieder geval bij goederen met een uniek nummer – noodzakelijk is om diefstal en heling te kunnen bestrijden. Een deel van de brancheorganisaties heeft aangegeven blij te zijn met het standpunt dat een verkoopregister in het kader van de helingbestrijding niet als gerechtvaardigd wordt beschouwd.

Een vierde cluster opmerkingen heeft betrekking op de vraag of het wetsvoorstel de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen wel voldoende beschermt. Eén burger vindt «het opmerkelijk dat juist vanuit het Ministerie van Justitie, dat zegt op jacht te zijn naar ondermijnende criminaliteit, wetgevingstrajecten worden ondersteund die als ondermijnd aan de rechtsstaat en mensenrechtenverdragen te kwalificeren zijn. Dit wetsvoorstel hoort daar zeker bij en hoort niet in deze vorm ter tafel te liggen» en geeft aan dat de wetgever zijn huiswerk over moet doen zonder dat hij aangeeft welke beperking van de grond- en mensenrechten uit het wetsvoorstel volgens hem niet door de beugel kunnen en om welke reden en zonder dat hij concreet voorstellen voor verbetering heeft gedaan. Een andere burger is van mening dat de verplichting voor opkopers en handelaren om de persoonsgegevens van de aanbidders van gebruikte en ongeregelde goederen centraal en digitaal in het DOR te registreren zonder duidelijke checks en balances en zonder garanties dat die database mogelijk later voor andere doelen gebruikt gaat worden, een fundamentele ondermijning van de privacy van burgers is en in strijd met de proportionaliteitstoets van artikel 5 AVG. Verder vindt de MRF verplichte registratie van (beroeps)chauffeurs die metaal afleveren via het DOR in de politiedatabase met potentiële dieven gelet op de privacy onacceptabel en disproportioneel. Deze opmerkingen hebben tot enkele wijzigingen en aanvullingen in de memorie van toelichting geleid. Dat geldt ook voor de overige opmerkingen die de respondenten hebben gemaakt, voor zover die opmerkingen direct met dit wetsvoorstel verband houden.

---

<sup>22</sup> Zie RVS 4-9-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3001.

#### 1.4. Verhouding tot de grond- en mensenrechten en de Algemene verordening gegevensbescherming

##### 1.4.1. Toets aan de grond- en mensenrechten

Voor de aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen heeft dit wetsvoorstel een aantal gevolgen voor de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer. Voor opkopers en handelaren is het op grond van het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr en artikel 2, tweede lid, onder e, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr al verplicht om de identificerende persoonsgegevens van deze aanbieders in het DOR te verwerken. Op grond van dit wetsvoorstel wordt aan de verplicht te registreren gegevens van hen het nummer en de aard van het door hen overgelegde identiteitsbewijs toegevoegd. Die verplichting geldt nu alleen voor aanbieders van koper(legeringen) tegen contante betaling (zie artikel 2, tweede lid, onder f, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr). In lijn met het Actieplan Koperslag<sup>23</sup> zal die verplichting ook gelden voor de aanbieders van andere metalen, evenals voor de aanbieders van andere gebruikte en ongeregelde goederen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

Met de Autoriteit persoonsgegevens deel ik de mening dat, hoewel aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen zich ook nu al moeten identificeren en hun identificerende persoonsgegevens door opkopers en handelaren moeten worden geregistreerd als zij bij hen goederen aanbieden, de aard van de registratie van hun persoonsgegevens in gemeenten waar voor opkopers en handelaren het DOR momenteel niet verplicht is gesteld, maar waar zij nog met een papieren registratie werken, inderdaad wijzigt. De aard van de registratie van deze persoonsgegevens wijzigt doordat het DOR, anders dan de papieren registratie waarmee opkopers en handelaren in een deel van de gemeenten nog werkt, aan de politiedatabase Stop Heling is gekoppeld. Via die koppeling is het eenvoudiger dan bij de papieren registratie het geval is, om te achterhalen of een aangeboden goed wederrechtelijk is verkregen en via het DOR vast te stellen wie de aanbieder van dat goed is geweest. Wanneer een goed in Stop Heling is geregistreerd en qua kenmerken overeenkomt met een goed in het DOR, ontvangt de politie namelijk automatisch een melding en kan een opsporingsambtenaar aan wie toegang tot het DOR is verleend, zien wie als aanbieder van het goed staat genoteerd.

Het is op zich juist, zoals de Autoriteit persoonsgegevens opmerkt, dat louter voor de koppeling tussen het DOR en Stop Heling het verwerken van de persoonsgegevens van de aanbieders niet nodig is, maar als eenmaal een match plaatsvindt, zijn die persoonsgegevens wel essentieel, zelfs cruciaal, om te kunnen vaststellen wie het goed waarmee de match heeft plaatsgevonden, heeft aangeboden en om een opsporingsonderzoek tegen hem te kunnen starten en hem zo nodig te kunnen vervolgen. Zonder de verwerking van de persoonsgegevens van de aanbieders zou de politie en justitie bij een match met lege handen staan en verliest het DOR zijn waarde voor de opsporing en vervolging van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. En dat het DOR tezamen met Stop Heling van waarde is, blijkt uit de ongeveer 6.000 matches die in de gemeenten waar opkopers en handelaren al verplicht met het DOR werken, tussen het DOR en Stop Heling in 2020 hebben plaatsgevonden. Overigens is nu ook al de verplichte verwerking van de persoonsgegevens in de papieren registraties van belang. Als een opsporingsambtenaar op dit moment tijdens een fysieke controle ontdekt

<sup>23</sup> Zie blz. 3 van de nota van toelichting bij het Besluit van 6 oktober 2012 tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht in verband met een aanscherping van de registratieplicht (Stb. 2012 480).

dat een opkoper of handelaar gestolen of op andere wijze wederrechtelijk verkregen goederen voorhanden heeft, heeft die opsporingsambtenaar immers de persoonsgegevens van de aanbieders van die goederen nodig om actie tegen hen te kunnen ondernemen en te voorkomen dat zij de strafrechtelijke dans ontspringen. Zonder die persoonsgegevens is het onmogelijk om de afzetmarkt van die goederen een halt toe te roepen. Vanuit het oogpunt van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensmisdrijven acht ik de digitale – en overigens ook de nu nog toegestane papieren – verwerking van de identificerende persoonsgegevens van de aanbieders dan ook proportioneel, zeker als bedacht wordt dat die verwerking beperkt zal zijn tot die goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben en bij het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur ex artikel 437, eerste lid, onder a, Sr zal worden geregeld dat de bewaartermijn van die persoonsgegevens niet langer zal zijn dan strikt noodzakelijk is, te weten vier jaar (zie paragraaf 1.4.2 voor meer uitleg over deze termijn), terwijl het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr geen bewaartermijn kent.

Daarnaast leveren de volgende wijzigingen uit dit wetsvoorstel een beperking op van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vanwege de verplichtingen die rusten op opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen. De eerste wijziging die een beperking van dat recht vormt, is de voor opkopers en handelaren voorgestelde verplichting om zich bij de gemeenten via het DOL te melden als zij van het opkopen van en handelen in gebruikte en ongeregelde goederen hun beroep of een gewoonte willen maken. De tweede wijziging waarvoor dat geldt, betreft de in dit wetsvoorstel neergelegde verplichting om van degenen van wie zij de verkregen gebruikte en ongeregelde goederen hebben verkregen, de identificerende persoonsgegevens in het DOR te registeren. De beperkingen die die verplichtingen op hun recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer vormen, zijn materieel niet nieuw. Ook nu rust op hen al de plicht om zich bij de gemeente te melden voordat zij van het opkopen van en handelen in gebruikte en ongeregelde goederen hun beroep of een gewoonte wensen te maken (zie het huidige artikel 437ter, tweede lid, Sr). Ook zijn zij nu al met inachtneming van de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels verplicht van alle gebruikte en ongeregelde goederen die zij hebben verworven of voorhanden hebben, bepaalde gegevens te noteren en de identificerende persoonsgegevens van wie zij hun goederen hebben verkregen (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr juncto artikel 2, tweede lid, van het eerdergenoemde besluit dat ter uitvoering van dat artikelonderdeel is vastgesteld). Wat slechts ten opzichte van de huidige situatie verandert, is de wijze waarop de opkopers en handelaren aan die twee plichten moeten voldoen. In plaats dat zij zich op de door de gemeente voorgeschreven wijze – dat wil zeggen op papier, bij een fysiek loket, via het DOL of een ander digitaal loket dan het DOL – bij de gemeente dienen te melden, mogen zij dat straks alleen nog maar via het DOL doen. Verder dienen zij voortaan de voorgeschreven identificerende persoonsgegevens van de personen van wie zij de goederen hebben verkregen, niet langer in een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register te noteren – dat kan het DOR, maar ook een ander bestand zijn –, maar zijn zij verplicht om het DOR daarvoor te gebruiken. Voor de opkopers en handelaren die nu al via het DOL aan hun meldplicht moeten voldoen en hun goederen in het DOR moeten registeren, blijft hun situatie door deze twee wijzigingen ongewijzigd. Voor zover het gaat om de meldplicht via het DOL, geldt dat voor de

opkopers en handelaren in 136 gemeenten<sup>24</sup>, en voor wat betreft het gebruik van het DOR, voor de opkopers en handelaren in 310 gemeenten.

Artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) laten beperkingen op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer toe, mits die bij of krachtens de wet zijn voorzien. Artikel 8 EVRM stelt aan deze beperkingen de eis dat daar een legitiem doel mee wordt nagestreefd. Als legitieme doelen worden in dat artikel onder andere erkend: het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Verder eist artikel 8 EVRM dat beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Deze laatste eis houdt in dat voor de inbreuk op het grondrecht een dringende maatschappelijke noodzaak aanwezig dient te zijn.

Met de wettelijke regeling van de meld- en registratieplicht via het DOL en het DOR wordt voldaan aan de eis dat de beperking van de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens de wet is voorzien. Zo is in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr beschreven in welke gevallen en voor welke doelen de registratieplicht van toepassing is en is in artikel 437ter, tweede lid, Sr vastgelegd hoe en met welk doel aan de meldplicht moet worden voldaan. Voor andere dan deze wettelijke doeleinden mogen het DOL en het DOR niet worden gebruikt.

Het beperken van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de opkopers en handelaren voor wie het werken met het DOL en het DOR nieuw is, is gerechtvaardigd omdat daarmee het in artikel 8, tweede lid, van het EVRM opgenomen legitieme doel «het voorkomen van strafbare feiten en de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen» wordt nagestreefd. Zoals in de paragrafen 1.2.1 en 1.2.3 is toegelicht, komen het landelijk uniformeren van de meldplicht en de registratieplicht via het DOL en het DOR, mede als gevolg van de automatische koppeling van het DOR aan het bestand Stop Heling, (de effectiviteit van) de opsporing en vervolging van heling en witwassen ten goede, alsmede de vermogensdelicten die die strafbare feiten mogelijk maken. Dit blijkt onder meer, zoals hiervoor al is opgemerkt, uit de ongeveer 6.000 matches tussen het DOR en Stop Heling in 2020. In de jurisprudentie van het EHRM is aanvaard dat dit doel kan worden begrepen onder het in artikel 8 van het EVRM genoemde voorkomen van strafbare feiten. Het feit dat er een mogelijkheid bestaat om via opkopers en handelaren illegaal verkregen goederen te verkopen, vormt, zoals in paragraaf 1.1 is besproken, een belangrijke aanjager voor inbraken, overvallen, straatroven en andere vormen van vermogenscriminaliteit. Een succesvolle verkleining van afzetkanalen voor door misdrijf verkregen goederen draagt dan ook bij aan het voorkomen van die strafbare feiten. Daarnaast is de landelijke invoering van het DOL en het DOR in het belang van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen, waaronder in het bijzonder de mensen die slachtoffer zijn van de vermogensdelicten die aan de heling en witwassen van gebruikte en ongeregelde goederen ten grondslag liggen. Burgers zijn erbij gebaat dat die delicten worden voorkomen en dat zij geen slachtoffer daarvan worden, en in de gevallen waarin zij wel slachtoffer zijn geworden, die delicten worden bestreden en de goederen die van hen onvreemd zijn, aan hen kunnen worden teruggegeven.

Ook is het beperken van het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals hiervoor is beschreven, noodzakelijk in een democratische samenleving, zoals artikel 8 van het EVRM vereist. De inmenging in

<sup>24</sup> Het betreft hier de aantallen die op 1 september 2020 bekend waren.



dat recht wordt hier gerechtvaardigd door het zwaarwegende algemeen belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De overheid dient ervoor te zorgen dat de daders van strafbare feiten zoveel mogelijk worden opgespoord, vervolgd en berecht. Dat geldt ook voor degenen die zich aan het verkopen van door misdrijf verworven goederen schuldig maken en degenen die de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten plegen. De aansluiting van de gemeente op het DOL en het wettelijk verplicht gebruik van het DOL en het DOR – en het daaraan gekoppelde bestand Stop Heling – door alle opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen kunnen, zoals eerder is aangegeven, daaraan bijdragen.

Artikel 10, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat de wet regels stelt ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. Aan de eis van een wettelijke grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens van opkopers en handelaren die zich bij een gemeente melden en van burgers van wie opkopers en handelaren gebruikte of ongeregelde goederen hebben verworven, wordt enerzijds voldaan door de AVG, anderzijds door de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr en het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van die artikelen is opgesteld. In de AVG zijn de algemene beginselen voor het verwerken van persoonsgegevens neergelegd. Deze beginselen houden in dat het verwerken rechtmatig, behoorlijk en transparant moet zijn en gebonden moet zijn aan specifieke verzameldoelen, de persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend, beperkt zijn tot wat noodzakelijk is, juist zijn, niet langer worden bewaard dan nodig is en goed beveiligd en vertrouwelijk blijven. In paragraaf 1.4.2 zal worden toegelicht hoe deze beginselen in het onderhavige geval zullen worden nageleefd. In artikel 437, eerste lid, onder a, Sr is het doel geëxpliciteerd waarvoor persoonsgegevens in het DOR worden verwerkt, te weten het voorkomen en bestrijden van de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis Sr – het betreft hier de misdrijven opzet- en gewoonteheling – en, op verzoek van het College van procureurs-generaal en de politie, de artikelen 420bis tot en met 420quater.1 Sr – dat zijn de witwasmisdrijven –, alsmede de aan deze misdrijven ten grondslag liggende vermogensdelicten. Voor het voorkomen en bestrijden van andere strafbare feiten dan die strafbare feiten is het derhalve niet geoorloofd in het DOR (persoons)gegevens te verwerken. Ook het doel waarvoor persoonsgegevens in het DOL mogen worden opgeslagen is in het Wetboek van Strafrecht afgebakend. In artikel 437ter, tweede lid, Sr is dat doel omschreven als «met het oog op het voorkomen en bestrijden van de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis en de artikelen 420bis tot en met 420quater.1 Sr, en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten inzicht en overzicht te verkrijgen van de opkopers en handelaren die zich binnen het grondgebied van een gemeente bevinden». Met deze omschrijving van de doeleinden van de verwerkingen in het DOR en het DOL is overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG voldaan aan de eis dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden mogen worden verwerkt.

In het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr tot stand is gekomen, zijn andere waarborgen voor een zorgvuldige omgang met en het bewaren van de (persoons)gegevens in het DOR en het DOL neergelegd om te voorkomen dat door het verwerken van persoonsgegevens de persoonlijke levenssfeer van de opkopers en handelaren en de burgers van wie zij goederen verwerven, onevenredig wordt aangetast. Te denken valt hierbij aan het beperken van de toegang tot het DOR en het DOL tot die personen die de informatie nodig hebben voor een goede

vervulling van hun taken en het vastleggen van bewaartermijnen van de in die bestanden opgenomen (persoons)gegevens. In de hiernavolgende paragraaf zullen die waarborgen uitgebreid worden besproken.

#### 1.4.2. Toets aan de Algemene verordening gegevensbescherming

Het DOL en het DOR vallen, zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, onder het toepassingsbereik van de AVG. Beide voorzieningen zijn aan te merken als geheel geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens in de zin van artikel 2, eerste lid, van die verordening en tevens als een verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen en vallen niet onder een van de uitzonderingen in het tweede lid van artikel 2. De identificerende persoonsgegevens die opkopers en handelaren op grond van het huidige artikel 2, tweede lid, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, onder a, Sr en straks ook op grond van de opvolger van dat besluit moeten bijhouden van degenen van wie zij hun gebruikte of ongeregelde goederen hebben verkregen, zijn te beschouwen als persoonsgegevens omdat die gegevens overeenkomstig artikel 4, onder 1, AVG informatie verschaffen over natuurlijke personen die aan de hand daarvan geïdentificeerd kunnen worden of identificeerbaar zijn. Dat geldt ook voor de persoonsgegevens die over opkopers en handelaren en hun bedrijf in het DOL dienen te worden geregistreerd. Zowel de persoonsgegevens in het DOL als in het DOR worden geheel geautomatiseerd verwerkt in de zin van artikel 4, onder 2, AVG. Het DOL en het DOR vormen tevens een gestructureerd geheel van persoonsgegevens die volgens bepaalde criteria toegankelijk zijn (zie artikel 4, onder 6, AVG). In juridisch opzicht brengt het vorenstaande ten opzichte van de huidige situatie geen veranderingen met zich want ook de huidige verwerking van persoonsgegevens via bijvoorbeeld het fysiek loket waar opkopers en handelaren zich in een gemeente verplicht melden, valt onder de reikwijdte van de AVG. Dat geldt evenzeer voor de identificerende persoonsgegevens die opkopers en handelaren van degenen van wie zij de gebruikte en ongeregelde goederen verwerven, in een papieren of een digitaal inkoopregister verplicht zijn bij te houden.

Bij de gegevensverwerking in het DOL en het DOR zijn verschillende actoren betrokken. De opkopers en handelaren in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen zijn, zoals eerder is beschreven, wettelijk (zie de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr) verplicht om van het DOL en het DOR gebruik te maken, hun eigen identificerende persoonsgegevens en gegevens over hun bedrijf in het DOL te verwerken en de identificerende persoonsgegevens van degenen van wie zij die goederen verwerven, in het DOR te verwerken. Zij zijn dus volledig verantwoordelijk voor de juistheid en volledigheid van de door hen verwerkte gegevens. Daarentegen hebben zij geen invloed op de middelen voor de verwerkingen van die persoonsgegevens want het DOL en het DOR zijn systemen waarvan het gebruik door hen bij wet wordt voorgeschreven. De opkopers en handelaren hebben alleen beschikkingsmacht over hun eigen account in die twee systemen. Een opkoper of handelaar maakt zelf zijn eigen account in het DOL aan en als de gemeente in wier grondgebied de opkoper of handelaar zijn bedrijf of beroep uitoefent, het door hem ingevulde aanmeldformulier goedkeurt – de gemeente verwerkt geen persoonsgegevens in het DOL –, ontvangt hij automatisch een account in het DOR. In paragraaf 1.6 wordt daar uitgebreid op ingegaan. De opkopers en handelaren bepalen evenmin het doel van de aan hen opgedragen gegevensverwerkingen want het doel van het DOL en DOR worden immers, zoals ook in de paragrafen 1.2.1 en 1.2.3 is toegelicht, wettelijk bepaald.

Het DOL en het DOR zijn landelijk werkende ict-systemen en worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid ter beschikking worden gesteld. Het feit dat het DOL en het DOR landelijk werken, wil overigens niet zeggen dat die systemen centrale bestanden zijn waarin opkopers en handelaren gezamenlijk registreren. De Autoriteit persoonsgegevens gaat daar in haar advies, evenals een respondent in het kader van de internet-consultatie, ten aanzien van het DOR ten onrechte vanuit. Iedere opkoper of handelaar meldt zich in het deel van het DOL dat bestemd is voor de gemeente waarin hij zijn beroep of bedrijf uitoefent en heeft in het DOR zijn eigen inkoopregister en kan niet het inkoopregister van een andere opkoper of handelaar inzien.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) draagt zorg voor het functioneel en technisch beheer van het DOL en de politie vervult die functie voor het DOR en ook voor het aan het DOR gekoppelde Stop Heling. Het CCV en de politie verwerken in het kader van dit systeem-beheer ten behoeve van de Minister van Justitie en Veiligheid persoonsgegevens en zijn derhalve verwerker. Het beheer voeren zij immers uit namens de Minister van Justitie en Veiligheid die verantwoordelijk is voor die twee systemen en op een goede werking daarvan kan worden aangesproken.

Indien het doel en de middelen voor de verwerking in lidstatelijk recht wordt vastgesteld, hetgeen hier het geval is, dan kan, zoals blijkt uit artikel 4, onder 7, AVG in de wet de verwerkingsverantwoordelijke worden aangewezen. In het op grond van de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr opgestelde ontwerp van de algemene maatregel van bestuur is de Minister van Justitie en Veiligheid als verwerkingsverantwoordelijke voor de centrale voorzieningen van het DOL en het DOR aangewezen. De opkopers en handelaren zijn verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van de identificerende persoonsgegevens in hun eigen account in het DOL en het DOR, zoals dat bij of krachtens de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr is voorgescreven. Zij oefenen immers geen feitelijke invloed op de totale verwerking van de persoonsgegevens in die twee systemen uit en dragen ook geen gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het beheer en het onderhoud daarvan.

Artikel 2, tweede lid, onder d, AVG regelt dat die verordening niet geldt voor de verwerking van persoonsgegevens die bevoegde autoriteiten verwerken met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid. Op die persoonsgegevens is de zogeheten richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging van toepassing. Het College van procureurs-generaal stelt in zijn advies over het concept van het wetsvoorstel dat het duidelijk is dat de verwerking van persoonsgegevens door de opkopers en handelaren in hun deel van het DOR en het DOL onder het toepassingsbereik van de AVG valt en niet onder de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging omdat zij niet als een bevoegde autoriteit in de zin van artikel 3, onder 7, van die richtlijn kunnen worden aangemerkt. Ten aanzien van de bemoeienis van de Minister van Justitie en Veiligheid met het DOR en het DOL vraagt het College zich echter af hoe die in het licht van de definitie van bevoegde autoriteit moet worden gewaardeerd. Daarnaast heeft de Autoriteit persoonsgegevens gevraagd in deze toelichting de verenigbaarheid van het wetsvoorstel aan de richtlijn te toetsen. In reactie op die vragen merk ik op dat de Minister van Justitie en Veiligheid op zich als bevoegde autoriteit in de zin van die richtlijn aan te merken is. Hij kan namelijk worden beschouwd als een overheidsinstantie die bevoegd is voor de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare

feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid<sup>25</sup>. Bepalend voor de toepasselijkheid van de richtlijn is echter niet alleen of betrokkene bevoegde autoriteit in de zin van de richtlijn is, maar ook of de doeleinden waarop de verwerking van persoonsgegevens door de bevoegde autoriteit betrekking hebben, zien op «de voorkoming, het onderzoek, de opsporing of de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, met inbegrip van de bescherming tegen en de voorkoming van gevaren voor de openbare veiligheid» (zie artikel 2, eerste lid, van de richtlijn) want die twee voorwaarden gelden cumulatief. Het doel van het DOR en het DOL zou onder de doeleinden waarop de richtlijn van toepassing is, kunnen worden gerangschikt. Het doel van die twee bestanden is immers het voorkomen en bestrijden van heling en witwassen en de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten. Maar daar staat tegenover dat die bestanden geen betrekking hebben op de strafrechtspleging en dat is, zo blijkt uit overweging 10 van de richtlijn wel nodig, wil een bestand onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. In die overweging wordt verwezen naar de Verklaring betreffende de bescherming van persoonsgegevens op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en op het gebied van politieke samenwerking bij het Verdrag van Lissabon<sup>26</sup> als onderbouwing van de gebieden die onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de gegevensverwerkingen van de nationale gerechten en politie. Op basis daarvan kan worden geconcludeerd dat de taken die de Minister van Justitie en Veiligheid als verwerkingsverantwoordelijke van het DOL en het DOR verricht, niet worden uitgevoerd met het oog op de doeleinden van de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging en dat de AVG op de verwerking van de persoonsgegevens in die twee bestanden van toepassing is.<sup>27</sup>

Van het rechtmatig verwerken van persoonsgegevens is alleen sprake wanneer dit gebeurt op basis van een van de zes grondslagen die in artikel 6, eerste lid, AVG zijn aangewezen. De grondslag voor de rechtvaardiging van de verwerking van persoonsgegevens in het DOL en het DOR is, voor zover de verwerkingsverantwoordelijkheid voor die systemen bij de Minister van Justitie en Veiligheid berust, dat die verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak in het algemeen belang (zie onderdeel e van dat artikellid). Het voorkomen en opsporen van heling, witwassen en de vermogensdelicten die daaraan ten grondslag liggen, is te karakteriseren als een publieke taak. Zoals al is toegelicht, is de verwerking van de persoonsgegevens in het DOL en het DOR noodzakelijk voor die taak vanwege de rol die die persoonsgegevens spelen bij de aanpak van malafide opkopers of handelaren of personen op wie een verdenking van een vermogensdelict rust. Hoewel het voor het realiseren van een match tussen het DOR en het daaraan gekoppelde Stop Heling, zoals hiervoor in reactie op het advies van de Autoriteit persoonsgegevens is opgemerkt, niet nodig is om persoonsgegevens te registreren, – daarvoor is een beschrijving van de unieke kenmerken van een goed voldoende – is het wel noodzakelijk dat persoonsgegevens in het DOR en ook in het DOL worden vastgelegd. Want zonder dat bekend is, wie het goed heeft aangeboden waarmee de match heeft plaatsgevonden en zonder dat bekend is wie het goed heeft ingekocht, kan de match niet

<sup>25</sup> Vgl. Kamerstukken II 2017/18, 34 889, nr. 3, p. 18.

<sup>26</sup> Verklaring nr. 21: De Conferentie erkent dat op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken en op het gebied van politieke samenwerking specifieke voorschriften inzake de bescherming van persoonsgegevens en het vrije verkeer van die gegevens op basis van artikel 16 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie nodig zouden kunnen blijken vanwege de specifieke aard van deze gebieden.

<sup>27</sup> Vgl. overweging 12 bij de richtlijn gegevensbescherming opsporing en vervolging.

leiden tot de steler, de heler of witwasser en niet bijdragen aan de bestrijding van heling, witwassen en de aan deze strafbare feiten ten grondslag liggende vermogensdelicten. En dat laatste is nu juist het doel van het DOR en het DOL.

Overeenkomstig artikel 6, derde lid, AVG is de rechtsgrondslag voor het verwerken van persoonsgegevens in het DOR verwoord in artikel 437, eerste lid, onder a, Sr («de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 416 tot en met 417bis en 420bis tot en met 420quater.1, en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten te voorkomen en bestrijden») en voor het DOL in artikel 437ter, tweede lid, Sr («met het oog op de voorkoming en bestrijding van de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis en 420bis tot en met 420quater.1, en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten inzicht en overzicht te verkrijgen van de opkopers en handelaren die zich binnen het grondgebied van een gemeente bevinden»). Het doel van het DOR en het DOL is niet alleen omschreven, maar ook afgebakend. Voor andere misdrijven dan de in de aangehaalde artikelleden aangeduide misdrijven mogen de persoonsgegevens in die twee bestanden niet worden verwerkt.

De grondslag voor de rechtvaardiging van de verwerking van persoonsgegevens door de opkopers en handelaren in hun eigen account in het DOL en het DOR is het voldoen aan een wettelijke verplichting, zoals verwoord in artikel 6, eerste lid, onder c, AVG. Zoals eerder is toegelicht, zijn zij immers bij of krachtens de artikelen 437, eerste lid, onder a, en 437ter, tweede lid, Sr verplicht bepaalde persoonsgegevens in het DOL en het DOR te verwerken.

De verwerking van de persoonsgegevens in het DOL en het DOR is niet alleen in overeenstemming met het beginsel van rechtmatigheid en doelbinding, zoals in de vorige alinea is verduidelijkt, maar voldoen ook aan de andere beginselen die op grond van artikel 5 AVG gelden. Het betreft achtereenvolgens de beginselen van behoorlijkheid en transparantie, van minimale gegevensverwerking, van juistheid en van integriteit en vertrouwelijkheid. Zo zullen opkopers en handelaren, zoals nu ook al ten aanzien van het huidige inkoopregister geldt (zie artikel 2, tweede lid, onder e en f, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr), slechts verplicht zijn om die persoonsgegevens van aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen in het DOR te verwerken – het betreft hier de identificerende persoonsgegevens en het nummer van en het type identiteitsbewijs dat is overgelegd – die nodig zijn om te kunnen achterhalen of een aanbieder van die goederen zich mogelijk schuldig heeft gemaakt aan een vermogensdelict («minimale gegevensverwerking en doelbinding»). De opkoper of handelaar is er zelf verantwoordelijk voor dat die persoonsgegevens juist en volledig zijn en kan worden aangesproken op de kwaliteit van de door hem in het DOR opgenomen persoonsgegevens («behoorlijkheid en juistheid»). Opkopers en handelaren kunnen via de website van Stop Heling folders opvragen die zij aan de aanbieders kunnen geven om hen over de verwerking van hun persoonsgegevens te informeren zodat voor hen transparant is dat die verwerking plaatsvindt («transparantie»). Verder is in het ontwerp van de mede op grond van artikel 437, eerste lid, onder f, Sr opgestelde algemene maatregel van bestuur, vastgelegd dat die persoonsgegevens, net zoals de gegevens die over de goederen in het DOR moeten worden geregistreerd, zoals een nauwkeurige omschrijving en koopprijs van die goederen, vier jaar nadat deze in het DOR zijn verwerkt, worden vernietigd («opslagbeperking»)<sup>28</sup> en dat van iedere vernietiging aantekening wordt gehouden zodat onafhankelijk toezicht op die gegevens mogelijk is. Uitgangspunt bij het bepalen van de bewaar-

<sup>28</sup> Het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr kent geen termijn voor het bewaren van de door een opkoper of handelaar verwerkte (persoons)gegevens.

termijn van de in het DOR verwerkte (persoons)gegevens is – zo kan ook in reactie op het advies van de Autoriteit persoonsgegevens worden opgemerkt – artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG. Op grond van dat artikellid mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel van de verwerking. Het doel van het bewaren van de identificerende persoonsgegevens is dat in geval van een match tussen het DOR en Stop Heling van een daarin verwerkt goed of indien op andere wijze, bijvoorbeeld naar aanleiding van een tip tijdens een opsporingsonderzoek, blijkt dat een opkoper of handelaar een wederrechtelijk verkregen goed voorhanden heeft of heeft gehad en inmiddels heeft verkocht, kan worden achterhaald wie de aanbieder van dat goed is geweest en zo nodig strafrechtelijk kan worden opgetreden; tegen de aanbieder wegens bijvoorbeeld diefstal en/of tegen de opkoper of handelaar wegens heling. Ook kunnen die gegevens onder meer van pas komen voor het bewijs van overtreding van artikel 437, eerste lid, onder b, Sr als blijkt dat de opkoper of handelaar bijvoorbeeld de identificerende persoonsgegevens van een ander dan de steler heeft genoteerd om zo de steler en hemzelf buiten schot te houden of de registratieplicht niet (volledig) heeft nageleefd. Maar een persoon op wie een verdenking van een strafbaar feit rust, kan alleen maar worden vervolgd zolang het strafbare feit niet is verjaard. Na het verstrijken van de verjaringstermijn is het met andere woorden niet langer noodzakelijk om de verwerkte persoonsgegevens te bewaren want die persoonsgegevens dienen geen opsporingsdoel meer. Op grond van artikel 70, eerste lid, onder 1°, Sr is voor overtreding van artikel 437, eerste lid, Sr op grond waarvan de verplichting geldt om de bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven gegevens of de op grond van onderdeel b voorgeschreven persoonsgegevens in het DOR te verwerken, een verjaringstermijn van in beginsel drie jaar van toepassing. Tegelijk gelden voor een groot deel van de strafbare feiten die het DOR ingevolge artikel 437, eerste lid, onder a, Sr beoogt te voorkomen en bestrijden (zoals eerder beschreven: de misdrijven, omschreven in de artikelen 416 tot en met 417bis (heling) en 420bis tot en met 420quater.1 Sr (witwassen), en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten) langere verjaringstermijnen: twaalf jaar voor de misdrijven waarop tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaren is gesteld (die termijn geldt bijvoorbeeld voor opzetheling, bedoeld in artikel 417 Sr) en twintig jaren voor de misdrijven waarop gevangenisstraf van acht jaren of meer is gesteld (die termijn is op witwassen als bedoeld in artikel 420ter, eerste lid, Sr van toepassing). Voor die termijnen kan worden verwezen naar artikel 70, eerste lid, onder 3° en 4°, Sr. Er had voor kunnen worden gekozen om de in het DOR verwerkte (persoons)gegevens overeenkomstig de langste verjaringstermijn te bewaren, maar die termijn acht ik in het licht van artikel 5, eerste lid, onder e, van de AVG vanuit het belang van de opsporing en van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de aanbieders van de aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen disproportioneel. Een bewaartermijn van vier jaar is hier toereikend omdat de praktijk laat zien dat binnen die termijn het overgrote deel van de zaken tot een goed einde wordt gebracht. Ik ben dan ook van plan te bevorderen dat in het mede op grond van artikel 437 Sr opgestelde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket een bewaartermijn van vier jaar wordt vastgelegd. Door die vierjaarstermijn zijn naar mijn mening het belang van de opsporing en vervolging van strafbare feiten – niet alleen bij de controle op naleving van de registratieplicht maar ook in het geval van een opsporingsonderzoek naar heling, witwassen of een daaraan ten grondslag liggende vermogensdelict, waaronder in het kader van een cold case – en het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken aanbieders van goederen goed in balans. Ook het bewaren van de persoonsgegevens van de opkopers en handelaren in het DOL zal aan een termijn zijn gebonden. Zodra zij zich uit het

DOL uitschrijven of overleden zijn, zullen hun persoonsgegevens worden vernietigd.

In het hiervoor bedoelde ontwerp van de opgestelde algemene maatregel van bestuur is teneinde een waarborg te bieden tegen willekeurige inmenging in het persoonlijke leven van burgers bepaald dat een opkoper of handelaar alleen maar toegang heeft tot die (persoons)gegevens die hij zelf in het DOR en het DOL heeft verwerkt. Alleen opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering, en de buitengewone opsporingsambtenaren, bedoeld in artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering die belast zijn met de opsporing van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 437 en 437ter Sr zullen toegang tot het DOR hebben, onder de voorwaarde dat zij die toegang nodig hebben voor een goede vervulling van hun taak («vertrouwelijkheid»). Toegang tot het DOL zullen verder de gemeenteambtenaren die belast zijn met de controle op de naleving van de meldplicht krijgen voor zover dat voor de uitvoering van hun taak nodig is. Het CCV en de politie hebben geen toegang tot het DOL.

Tot slot: Zodra er een treffer is ontstaan tussen een goed dat in het bestand Stop Heling is geregistreerd en een goed dat in het DOR is opgenomen en de politie in het kader daarvan persoonsgegevens verwerkt, worden die persoonsgegevens – zo kan in reactie op het advies de Autoriteit persoonsgegevens en het College van procureurs-generaal worden opgemerkt – verwerkt ten behoeve van de uitvoering van de politietaak en zijn de regels uit de Wet politiegegevens op de verwerking van die persoonsgegevens van toepassing.

#### *1.5. Verhouding tot het Unierecht, in het bijzonder de Dienstenrichtlijn*

In dit wetsvoorstel zijn bepalingen opgenomen die van invloed zijn op de toegang tot en de uitoefening van het beroep of bedrijf van opkoper van en handelaar in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte en ongeregelde goederen. Het betreft hier in de eerste plaats de verplichting, bedoeld in artikel 437ter, tweede lid, Sr op grond waarvan op een opkoper of handelaar de verplichting rust om zich via het DOL bij de burgemeester of een door die burgemeester aangewezen ambtenaar te melden, voordat hij in het grondgebied van de betreffende gemeente zijn bedrijf of beroep van opkoper of handelaar kan uitoefenen. In de tweede plaats betreft het artikel 437, eerste lid, onder a, Sr op grond waarvan een opkoper of handelaar verplicht is de door hem verkregen gebruikte en ongeregelde goederen die onder de reikwijdte van dat artikelonderdeel vallen, in het DOR in te schrijven en de voor de inschrijving bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde regels na te leven, alsmede ook de overige regels die in artikel 437, eerste lid, Sr zijn gesteld.

Het opkopen van of handelen in de aangewezen categorieën van gebruikte en ongeregelde goederen is een dienstenactiviteit als bedoeld in de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.<sup>29</sup> Het doel van die richtlijn die hierna kortweg de Dienstenrichtlijn wordt genoemd, is dat dienstverleners, zowel personen als bedrijven, gemakkelijk binnen de gehele Europese Unie diensten kunnen verrichten. Hoewel de Dienstenrichtlijn – zo blijkt uit artikel 1, vijfde lid, van deze richtlijn – het strafrecht van de lidstaten onverlet laat, houdt dat voor lidstaten geen vrijbrief in om het verrichten van diensten te beperken door strafrechtelijke bepalingen in te voeren die in het bijzonder van invloed

<sup>29</sup> PbEU 2006, L 376/36.

zijn op de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit, en op die manier de in deze richtlijn neergelegde regels te ontwijken. Uiteraard is de intentie van de artikelen 437, eerste lid, en 437ter, tweede lid, Sr niet om met de hiervoor genoemde eisen die in die artikelliden aan het opkopen van en handelen in gebruikte en ongeregelde goederen zijn gesteld, de Dienstenrichtlijn te ontwijken. Daarmee is evenmin beoogd om belemmeringen voor de vrije vestiging van dienstverrichters in de lidstaten en voor het vrije verkeer van diensten tussen lidstaten op te werpen waardoor zij zich minder gemakkelijk in een andere lidstaat kunnen vestigen of in een andere lidstaat diensten kunnen aanbieden. Deze eisen zijn aan deze dienstenactiviteiten gesteld omdat zij, zoals eerder in deze memorie van toelichting is toegelicht, nodig zijn vanwege een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het voorkomen en bestrijden van heling, witwassen en de aan deze strafbare feiten ten grondslag liggende vermogensdelicten en niet om te belemmeren dat opkopers en handelaren uit andere lidstaten hun diensten in Nederland kunnen aanbieden. Opkopers en handelaren uit die lidstaten kunnen hier hun diensten verrichten, mits zij, net als de in Nederland gevestigde opkopers en handelaren, aan de in dit wetsvoorstel gestelde eisen voldoen. Die eisen zijn overeenkomstig artikel 15, eerste lid, zowel direct als indirect non-discriminatoir, zijn gerechtvaardigd vanwege de openbare orde en de openbare veiligheid en zijn evenredig. Op dit moment zijn er al opkopers en handelaren uit andere lidstaten die op het DOR zijn aangesloten.

Om de redenen die hiervoor zijn genoemd, wordt ook artikel 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op grond waarvan het verboden is het vrij verrichten van diensten binnen de Europese Unie te verbieden, door de artikelen 437, eerste lid, en 437ter, tweede lid, Sr niet geschonden.

#### *1.6. Financiële en organisatorische consequenties van het wetsvoorstel*

##### 1.6.1. Algemene financiële en organisatorische consequenties

De bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten met behulp van het DOL en het DOR brengt werkzaamheden met zich die voor een deel van de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen gemeengoed zijn omdat zij al met die systemen werken. Zoals in de paragrafen 1.4.1 is toegelicht, kennen met ingang van 1 september 2020 namelijk 136 gemeenten in Nederland, al voor de opkopers en handelaren in hun grondgebied een meldplicht via het DOL en maken in 310 gemeenten opkopers en handelaren gebruik van het DOR. Voor de opkopers en handelaren voor wie de meldplicht en/of registratieplicht nog niet via deze twee systemen verlopen, zijn op zich de werkzaamheden die daaruit voortvloeien, inhoudelijk niet nieuw, want ook nu geldt voor hen, zoals eerder is toegelicht, een wettelijke plicht om zich bij de gemeente te melden waar zij hun beroep of bedrijf uitoefenen (zie het huidige artikel 437ter, tweede lid, Sr) en zijn zij verplicht de door hen verkregen goederen te registreren (zie het huidige artikel 437, eerste lid, onder a, Sr). Wat slechts voor deze groep opkopers en handelaren verandert, is dat zij niet langer op de door de gemeente waarin zij gevestigd zijn, bepaalde wijze aan hun meld- en registratieplicht moeten voldoen, maar op de in de gewijzigde artikelen 437 en 437ter Sr en de daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur voorgeschreven manier.

Voor de gemeenten zal het werk dat voortvloeit uit de meldplicht, over het algemeen eenvoudiger en overzichtelijker worden omdat de meldingen van de opkopers en handelaren voortaan uitsluitend digitaal in het DOL mogen worden gedaan en niet meer via het papier of een fysiek loket.



Voordat het zover is, moeten wel eerst nog 214 gemeenten<sup>30</sup> zich op het DOL aansluiten en daaruit vloeit voor die gemeenten het nodige werk voort. Zij worden hierbij door het CCV ondersteund.

Door de verplichte meld- en registerplicht via het DOL en het DOR wordt het voor de opsporingsambtenaren die belast zijn met de handhaving van de artikelen 437 en 437ter Sr gemakkelijker om na te gaan of een opkoper of handelaar die plichten naleeft. Ook wordt het voor de politieambtenaren eenvoudiger om na te gaan of een uit een vermogensmisdrijf verkregen goed waarvan aangifte is gedaan, in handen van een opkoper of handelaar is en zo ja, dat goed in beslag te nemen en om de aanbieder van dat goed en de opkoper of handelaar die te kwader trouw was, te verbaliseren.

De meld- en registratieplicht via het DOL en het DOR zullen de eerste periode na hun landelijke introductie voor de betrokken opsporingsambtenaren extra werk opleveren. In die periode is het immers van belang dat zij bij die opkopers en handelaren die zich nu nog niet verplicht via het DOL hoeven te melden of de door hen verkregen goederen in het DOR moeten bijhouden, controles uitvoeren op na de naleving van die verplichtingen en zo nodig handhavend optreden.

In de eerste periode na de wettelijke invoering van de registratieplicht via het DOR zal ook de werklust van de functioneel beheerders van de politie<sup>31</sup> tijdelijk iets toenemen (zie de hiernavolgende paragraaf). Die werklust is het gevolg van het feit dat zij namens de korpschef die het beheer over het DOR zal voeren, ervoor moeten zorgen dat opkopers en handelaren voor wie het verplicht gebruik van DOR nu nog niet geldt, op dat systeem worden aangesloten. Bovendien dienen zij er vanuit die functie voor te zorgen dat het DOR, zoals nu al gebruikelijk is, onderhouden wordt en in technische zin up-to-date blijft. Ook daaraan zijn werklasten verbonden.

1.6.2. De financiële en organisatorische consequenties voor opkopers en handelaren, gemeenten en de politie die voortvloeien uit de wettelijke meld- en registratieplicht

#### *Digitaal opkopersloket*

De gemeenten die het DOL in gebruik dienen te nemen, moeten twee stappen doorlopen. De eerste stap betreft een eenmalige handeling, namelijk het aansluiten van de gemeente op het DOL. Na het invullen van het aanmeldformulier en afsluiten van de overeenkomst met het CCV dient op de gemeentelijke website een link naar het DOL te worden opgenomen. De tweede stap betreft de inventarisatie van de opkopers en handelaren in de gemeente. Hiervoor kan de gemeente gratis gebruikmaken van de lijsten van de Kamer van Koophandel met ondernemers die mogelijk voor de meldplicht in aanmerking komen. Daarnaast kan de gemeente eigen lokale bronnen benutten om de opkopers en handelaren in kaart te brengen. Als er tijdens de aansluiting van de gemeente op het DOL al opkopers en handelaren zijn die van het DOR gebruikmaken, krijgen die opkopers en handelaren automatisch via het DOR bericht dat de gegevens ten behoeve van hun meldplicht in het DOL gezet zijn en het verzoek deze gegevens op correctheid te controleren. Als er in de gemeente opkopers en handelaren zijn die nog geen gebruik van het DOR maken, dient de gemeente hen te benaderen en te wijzen op de meldplicht via het DOL.

<sup>30</sup> Hierbij wordt uitgegaan van de op 1 januari 2020 bekende gegevens.

<sup>31</sup> De functioneel beheerder fungeert als intermediair tussen enerzijds de gebruikers van het DOR en anderzijds de ICT'ers die dat systeem onderhouden.

Voor een opkoper of handelaar kunnen drie momenten worden onderscheiden waarop hij in het kader van de meldplicht actie dient te ondernemen: de aanmelding, de wijziging van zijn gegevens en de afmelding. De aanmelding geschiedt door het aanmaken van een account in het DOL en het invullen van het digitale formulier met de voor de meldplicht benodigde gegevens van de opkoper of handelaar en zijn bedrijf. Het aanmaken van een account, het aanklikken van de verificatie-email en invullen van het meldformulier nemen voor de opkoper of handelaar ongeveer drie minuten in beslag. Het gaat hier om eenmalige handelingen. Via zijn account in het DOL kan de opkoper of handelaar naderhand gegevens wijzigen of melden dat hij zijn beroep of bedrijf gestaakt heeft.

Op ieder van de drie hiervoor genoemde momenten dient de gemeente na te gaan of de door de opkoper of handelaar ingevulde gegevens correct zijn ingevuld. Deze controle heeft in de eerste plaats betrekking op de vraag of de juiste natuurlijke persoon die bevoegd is het bedrijf te vertegenwoordigen, de aanmelding, wijziging of afmelding heeft gedaan. Wie die persoon is, is te vinden op het gratis voor gemeenten toegankelijke register van de Kamer van Koophandel. Daarnaast dient de gemeente te controleren of de gegevens op de juiste wijze zijn ingevuld en of de ingevulde gegevens op basis van de inschrijving bij de Kamer van Koophandel en de basisregistratie personen correct zijn. Als dat het geval is, geeft de gemeentelijke DOL-beheerder dat in het systeem aan en ontvangt de opkoper of handelaar daarvan digitaal bericht. Als zijn aanmelding via het DOL door de gemeente akkoord is bevonden, krijgt hij automatisch een account in het DOL.

Naast de hiervoor beschreven werkzaamheden vergt het DOL capaciteit en tijd voor het functioneel en technisch beheer van dat systeem en de uitvoering van de helpdeskfunctie. Bij het functioneel beheer gaat het bijvoorbeeld om het afgeven van een account aan de persoon die als gemeentelijk DOL-beheerder aangesteld is om de controle op de aanmeldingen, wijzigingen en afmeldingen uit te voeren. Het technisch beheer is onder meer gericht op eventuele verzoeken tot wijziging in de inrichting van het DOL. De helpdeskfunctie heeft betrekking op het beantwoorden van vragen van opkopers en handelaren door de gemeente. De gemeente kan op haar beurt met vragen waarop ze het antwoord niet weet, bij het CCV terecht.

Het beslag dat het controleren van de aan- en afmelding door een opkoper of handelaar via het DOL en de wijziging van zijn gegevens via die voorziening op de gemeentelijke capaciteit en financiën legt, hangt af van het aantal opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen dat zich in de gemeente bevindt. In een grote gemeente met duizend opkopers en handelaren is dat tijdsbeslag uiteraard veel groter dan in een kleine gemeente met slechts enkele opkopers en handelaren. Voor een belangrijk deel zal de controle een eenmalig beslag op de gemeentelijke capaciteit leggen. Als alle opkopers en handelaren in een gemeente aan hun meldplicht via het DOL hebben voldaan, is het voor die gemeente een kwestie van bijhouden van de wijzigingen en afmeldingen van bestaande opkopers en handelaren en incidentele aanmeldingen van nieuwe opkopers en handelaren, zoals nu ook al tot haar reguliere taak behoort.

De totale landelijke kosten voor het beheer en het onderhoud van het DOL bedroegen in de periode 2017 tot en met 2020 € 546,17 per maand. Die kosten heeft het Ministerie van Justitie en Veiligheid betaald. Dat geldt ook voor de kosten voor de aansluiting van gemeenten op het DOL. Ook in de toekomst zal dat ministerie al die kosten blijven dragen.

De VNG heeft desgevraagd te kennen gegeven met de financiële gevolgen voor de gemeenten te kunnen instemmen. Op verzoek van de VNG zal bij

de implementatie van de wet de vinger aan de pols worden gehouden voor wat betreft de (financiële) uitvoeringsconsequenties, met name bij kleinere gemeenten.

Het voorzien in een loket waar opkopers en handelaren zich kunnen melden is al een bestaande taak voor gemeenten. Uit de in paragraaf 1.2.1 genoemde enquête naar de lokale stand van zaken in de helingbestrijding die in 2016 is gehouden, is gebleken dat van de gemeenten die toen een loket voor de meldplicht hadden, bijna 60% een niet-digitale voorziening had. De introductie van het DOL betekent voor een gemeente waar de meldplicht nog niet via een digitale voorziening, maar door middel van een bemenst loket of via de post geschiedt, een afname van het beslag op de daarvoor gereserveerde personele capaciteit en de financiële middelen.

Tot slot dienen gemeenten als gevolg van de landelijke invoering van het DOL op grond van dit wetsvoorstel de regels die zij in hun APV over de invulling van de meldplicht hebben opgenomen, te laten vervallen.

#### *Digitaal opkopersregister*

Door de landelijke invoering van het DOR vervalt de noodzaak voor gemeenten om zelf te voorzien in een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt inkoopregister.

In de gemeenten waar nog niet van het DOR gebruik wordt gemaakt, dienen de opkopers en handelaren op het DOR te worden aangesloten. Door de landelijke invoering van het DOL gaat dit proces straks in alle gemeenten via dat loket verlopen. Nadat de gemeentelijke DOL-beheerder van oordeel is dat een opkoper of handelaar op de juiste wijze aan zijn meldplicht heeft voldaan, ontvangt hij automatisch een account in het DOR. De functionele beheerders van het DOR bij de politie krijgen daarvan eveneens bericht. Omdat de aansluiting op het DOR geautomatiseerd gaat, is de daaraan voor hen verbonden werklast gering. Er vloeit voor hen alleen werklast voort uit het controleren of de aansluiting van een opkoper of handelaar op het DOR ook daadwerkelijk en op een juiste wijze heeft plaatsgevonden.

Opkopers of handelaren die al met het DOR werken in gemeenten die nog geen DOL hebben, hoeven na de invoering van het DOL in die gemeenten, niet opnieuw hun meldplicht te vervullen. Zij hebben immers al eerder aan die meldplicht via het nu al bestaande fysieke of digitale loket van die gemeenten voldaan. Op het moment dat die gemeenten het DOL in gebruik nemen, zullen de gebruikerskaarten in het DOR, waarop de gegevens van de op hun grondgebied gevestigde opkopers en handelaren staan, geautomatiseerd in het DOL worden geladen. De betrokken opkopers en handelaren krijgen via hun DOR-account daarvan bericht en hoeven alleen nog maar te controleren of hun gegevens juist in het DOL zijn overgenomen. Zij krijgen dus niet opnieuw een account in het DOR.

Via de webservice tussen de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem van de desbetreffende opkoper of handelaar en het DOR kunnen de voor de registratieplicht benodigde gegevens automatisch in het DOR worden overgezet en hoeft die opkoper of handelaar die gegevens maar één keer, in zijn eigen reguliere bedrijfsadministratie, te registreren. Niet alle opkopers en handelaren maken gebruik van een webservice. Vooral grote winkelketens die (ook) tweedehands goederen opkopen, hebben in hun kassasysteem een webservice met het DOR laten bouwen, maar deze is uitsluitend beschikbaar voor de eigen filialen. In specifieke branches zoals de handel in tweedehands fietsen of in voertuigonderdelen, zijn er

softwareaanbieders van administratiepakketten, die hun software verkrijgt hebben met een webservice met het DOR. Het beschikbaar stellen van webservices is een goede ontwikkeling, omdat deze de administratieve last van de registratieplicht reduceert en de verwerking van de verplicht te registreren (persoons)gegevens vergemakkelijkt. De webservice transporteert de voor de registratieplicht benodigde gegevens die opkopers en handelaren ook al in de eigen bedrijfsadministratie invoeren, automatisch naar het inkoopregister en dat bespaart hen dubbel werk. Met de BOVAG en de MRF ben ik het eens dat die reductie van administratieve lasten niet tot nul administratieve lasten zal leiden, maar door aan te sluiten op en gebruik te maken van die webservices kunnen die lasten wel beperkt blijven. Als bijvoorbeeld een gekentekend voertuig in het DOR moet worden ingeschreven, kan het merendeel van de gegevens via de webservice tussen het kassasysteem en het DOR geautomatiseerd naar het DOR worden overgezet en hoeven alleen maar de prijs waarvoor het voertuig is verkregen en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder aan de al via het kassasysteem beschikbare gegevens te worden toegevoegd. Als een demontagebedrijf een voertuig inkoopt, hoeft dat bedrijf in aanvulling daarop slechts die onderdelen in het DOR in te voeren die hergebruikt worden en vanwege hun diefstalgevoeligheid onder de registratieplicht vallen, zoals het navigatiesysteem, de airbags en het motorblok (zie voor meer uitleg de toelichting op artikel 437, eerste lid, onder a, Sr).

Naast de webservice van het kassasysteem of de bedrijfsadministratie met het DOR kan ook een webservice gemaakt worden tussen het DOR en de database van Stop Heling, zodat de opkoper of handelaar geautomatiseerd kan controleren of een goed in die database als gestolen geregistreerd staat. De aanvraag voor die aansluiting verloopt via de functionele beheerders van het DOR.

Verder zijn er nog werkzaamheden voor die functionele beheerders als een opkoper of handelaar ophoudt met de uitoefening van zijn beroep of bedrijf en zijn DOR-account en eventuele webservice van de kassa of het bedrijfsadministratiesysteem met het DOR en Stop Heling moet worden afgesloten.

Behalve de aan- en afsluiting van opkopers en handelaren op het DOR en de hiervoor beschreven webservices levert ook het verlenen van een account voor rechtstreekse toegang tot het DOR aan opsporingsambtenaren werk voor de functionele beheerders van het DOR op. Dat geldt ook voor het beantwoorden van operationele vragen van opsporingsambtenaren, zoals vragen die betrekking hebben op de implementatie van en controles via het DOR. Met de uitvoering van alle werkzaamheden door de functioneel beheerders van het DOR is anderhalve fte gemoeid.

Het vervullen van de registratieplicht via het DOR levert voor de opkopers en handelaren administratieve lasten op, maar die lasten zijn niet zwaarder dan de lasten die uit de huidige registratieplicht voortvloeien. Voor de opkopers en handelaren die nu nog niet met het DOR werken, worden die lasten zelfs verlicht, omdat het DOR hun behulpzaam is bij het invullen van de voorgeschreven gegevens in deze registratie. Voor opkopers en handelaren die gebruikmaken van een webservice reduceert het DOR, de registratielast aanzienlijk.

De kosten voor het gebruik van het DOR worden door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gedragen. Voor opkopers en handelaren is het gebruik van die voorziening zonder webservice dan ook gratis. Bij het berekenen van de door het Ministerie van Justitie en Veiligheid gefinancierde kosten voor het DOR wordt een onderscheid gemaakt tussen variabele kosten en vaste kosten. De variabele kosten bedragen per opkoper of handelaar € 0,20 per maand. Dit zijn variabele kosten omdat

het totale bedrag afhangt van het totale aantal opkopers en handelaren dat aangesloten is op het DOR. Op 1 september 2020 maakten 6.393 opkopers gebruik van het DOR.

Voor het gebruik van de webservice wordt een maandelijks bedrag van € 12,50 in rekening gebracht en voor ieder filiaal dat op de webservice is aangesloten € 1. Of het gebruik van de webservice die is geïncorporeerd in het kassa- of administratiesysteem van de opkoper of handelaar, voor die opkoper of handelaar gratis is, hangt af van de aanbieder van het betreffende softwarepakket. Voor de begeleiding ten aanzien van het gebruik van een webservice en ondersteuningsvragen brengt degene die het technisch beheer in opdracht van de politie uitvoert, een bedrag van € 100 per uur in rekening. Het gaat hier om variabele kosten, die afhankelijk zijn van het aantal uren dat benodigd is.

Tenslotte zijn aan het onderhoud en beheer van het DOR en Stop Heling en de daaraan verbonden helpdeskfunctie vaste kosten verbonden voor het technisch beschikbaar houden van het DOR, de website en de database van Stop Heling. Die kosten bedragen op jaarbasis € 22.159,60.

Zowel de variabele als de vaste kosten zijn structurele kosten. Daarnaast worden momenteel incidentele kosten gemaakt voor de doorontwikkeling van de voorzieningen. Verwacht mag worden dat in de periode van de doorontwikkeling van het DOR die in de periode tot 2024 plaatsvindt, met onder meer ook het realiseren van beeldherkenning tussen gestolen goederen in de database Stop Heling en goederen in het DOR, het DOR vooralsnog zijn definitieve vorm zal hebben gekregen en er nog marginaal incidentele kosten voor technische aanpassingen benodigd zullen zijn.

### *Communicatie*

Voor een goede werking van het DOL, het DOR en Stop Heling is communicatie van groot belang. Hierbij worden vijf doelgroepen onderscheiden: de opkopers en handelaren, de gemeenten, het openbaar ministerie, de politie en burgers. Burgers worden via flyers en websites aangemoedigd hun waardevolle bezittingen vast te leggen via de app van Stop Heling. Na diefstal hebben zij dan alle gegevens, waaronder de unieke nummers en eventuele foto's van de gestolen goederen bij de hand voor het doen van aangifte. Ook worden zij via campagnes gewezen op de mogelijkheid om voorafgaand aan de aanschaf van een tweedehands goed een diefstalcheck via Stop Heling te doen. Opkopers en handelaren worden via flyers en websites geïnformeerd over hun wettelijke verplichtingen. Tevens zijn handleidingen en factsheets beschikbaar voor de registratie in het DOR. Ten slotte kunnen zij gratis winkelmateriaal bestellen zoals stickers en flyers om de klanten te informeren over de wettelijke bepalingen die zij in acht dienen te nemen. Voor gemeenten is zowel fysiek als digitaal informatiemateriaal beschikbaar om hen te informeren over hun wettelijke taken en mogelijkheden om ook anderszins bij te dragen aan de bestrijding van heling, witwassen en de vermogensdelicten die daaraan ten grondslag liggen. Voor de opsporingsambtenaren zijn een kennisapp, e-learning en werkinstructies ontwikkeld. Het openbaar ministerie is geïnformeerd via de speciale kennissite over de aanpak van high impact crimes. Inclusief de jaarlijkse doorlopende campagne was met deze communicatie in 2020 een bedrag van € 250.000 gemoeid.

### 1.6.3. De financiële en organisatorische consequenties voor de controle en handhaving

Het uitvoeren van controles door opsporingsambtenaren op de naleving van de registratieplicht is van belang om de registratiediscipline van opkopers en handelaren hoog te houden. Het beslag dat digitale controles

in het DOR en fysieke controles van opkopers en handelaren door opsporingsambtenaren leggen op de capaciteit hangt sterk af van het aantal opkopers en handelaren in de gemeente en de keuze van de frequentie waarin zij jaarlijks gecontroleerd zullen worden. In de eenheid Zeeland-West-Brabant is gecijferd dat een gemiddelde controle in vijftien minuten afgehandeld kan worden. De coördinatie van de controles vergt per team 2 tot 3 uur per week. Daar tegenover staat een besparing in opsporingscapaciteit doordat gestolen goederen sneller teruggevonden worden en daarmee de oplossing van vermogensdelicten dichterbij brengt.

Een bijkomend voordeel van het uitvoeren van controles bij opkopers en handelaren is dat op die manier het contact tussen de politie en de ondernemers in de wijk wordt versterkt. Voor de wijk- of buurtagenten is het van belang goede contacten te onderhouden met de burgers en ondernemers in de eigen wijk, zodat zij op de hoogte zijn en snel kunnen optreden bij ontlukende veiligheidsproblemen en die zo mogelijk kunnen voorkomen.

Als er een overtreding in de naleving van de registratieplicht of de gebleken inkoop van gestolen goederen aan de orde is of de politie een melding van een treffer tussen het DOR en Stop Heling ontvangt, volgt – afhankelijk van de wijze van lokale handhaving – het uitschrijven van een bestuurlijke of strafrechtelijke waarschuwing, hercontrole, het opmaken van een bestuurlijke rapportage en/of uitschrijven van een proces-verbaal. In het geval van het aantreffen van gestolen goederen kunnen specifieke dwangmiddelen ingezet worden, zoals inbeslagneming van het goed en doorzoeking van het bedrijfspand, het uitschrijven van een last als bedoeld in artikel 437, eerste lid, onder i, Sr om gedurende een in die last aangegeven termijn een goed dat hij verworven of voorhanden heeft, te bewaren of in bewaring te geven en het vorderen van gegevens over de aanbieder van het gestolen goed. Deze handelingen behoren tot de reguliere opsporingstaken van de politie.

Behalve reactief wordt het DOR ook proactief voor de opsporing van strafbare feiten gebruikt, bijvoorbeeld door de registraties te analyseren op correcte naleving van de registratieplicht en de bewaartermijn die in acht moet worden genomen voordat een gebruikt of ongeregeld goed mag worden doorverkocht, alsmede op de inkoop tegen een prijs die «te mooi is om waar te zijn» en op verdachte patronen zoals het wekelijks inleveren van kilo's goud door particulieren. In de eenheid Zeeland-West-Brabant is gecijferd dat de digitale analyse van de registraties in het DOR maximaal acht uur per maand vergt.

Voor opkopers of handelaren die gebruikmaken van het DOR en te goeder trouw een gestolen goed opgekocht hebben dat in beslag is genomen, bestaat de mogelijkheid centraal via de Stichting SODA (ServiceOrganisatie Directe Aansprakelijkstelling) een civiele claim voor de directe en indirecte schade te laten indienen tegen de heler of witwasser. SODA heeft veel ervaring met het innen van een civiele vordering namens winkeliers die schade ondervinden door winkeldieven die op heterdaad betrappt zijn. Doordat ze tijd kwijt zijn aan het aanhouden van de winkeldief, het overdragen aan de politie en doen van aangifte lijden zij indirecte schade, waarvoor een standaardbedrag van € 181 civiel geclaimd wordt. In het geval van heling en witwassen gaat het om een bedrag van € 206 aan indirecte schade, naast de kosten van de inkoop van het inbeslaggenomen goed. Om het proces van de civiele vordering in gang te zetten dienen de ondernemer en de politie samen via het DOR het formulier Aangifte Heling en het formulier Kennisgeving van Directe Aansprakelijkstelling in te vullen. Het invullen van deze formulieren vergt naar schatting maximaal tien minuten.

## 2. Artikelsgewijze toelichting

### Artikel I, onder A en B

*Artikelen 90bis en 437, eerste en vijfde lid, Sr*

In artikel I, onder A, wordt voorgesteld om artikel 90bis Sr te laten vervallen. Het eerste lid kan worden geschrapt omdat het daarin omschreven begrip «opkoper» – «hij die van opkopen een beroep of gewoonte maakt» – bij nader inzien als afzonderlijk begrip geen toegevoegde waarde heeft. De reden daarvoor is dat het verder niet in het Wetboek van Strafrecht wordt gehanteerd, ook niet in de strafbepalingen die op heling betrekking hebben. Wel wordt in een van die bepalingen – artikel 437ter, tweede lid, Sr – de volledige omschrijving van het begrip «opkoper» gebruikt («hij die van opkopen een beroep of gewoonte maakt») zonder dat begrip te bezigen. Het begrip »opkoper» komt wel terug in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van artikel 437 Sr is opgesteld: «De handelaren, bedoeld in artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, zijn opkopers en handelaren in etc.». Maar de in artikel 90bis, eerste lid, Sr gegeven omschrijving geldt formeel gesproken niet voor de toepassing van artikel 1 van het hiervoor genoemde uitvoeringsbesluit omdat artikel 90bis, eerste lid, Sr daarvoor geen wettelijke grondslag biedt. Er wordt in dat artikellid immers niet gesproken over «in deze wet en de daarop berustende bepalingen» waardoor de werking van het begrip beperkt is tot de bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Los daarvan is het bij nader inzien systematisch logischer als het onderscheid tussen handelaar en opkoper dat in artikel 1 van de algemene maatregel van bestuur wordt gemaakt die ter uitvoering van artikel 437 Sr is opgesteld, al in artikel 437, eerste lid, Sr wordt neergelegd. In dat artikellid wordt namelijk nu alleen gesproken over een handelaar, terwijl een handelaar niet noodzakelijkerwijs een opkoper hoeft te zijn. Daarom wordt bij dit wetsvoorstel voorgesteld om die twee begrippen – naar analogie van artikel 437ter, tweede lid, Sr – in artikel 437, eerste lid, Sr naast elkaar te hanteren en daarin te spreken over «de opkoper of handelaar die van het opkopen of handelen in bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben, een beroep of gewoonte maakt».

Het tweede lid van artikel 90bis Sr waarin wordt aangeduid wat onder «opkopen» valt («Onder opkopen worden begrepen alle handelingen, hoe ook genaamd, waarmede kennelijk hetzelfde wordt beoogd»), is bij dit wetsvoorstel overgeheveld naar het nieuwe vijfde lid van artikel 437 Sr (zie artikel I, onder B). Dat is gedaan omdat dat artikellid in artikel 437 Sr bij nader inzien systematisch beter past. In dat artikel is namelijk ook al de definitie van de term «ongeregelde goederen» opgenomen en door de omschrijving van opkopen aan datzelfde artikel toe te voegen, is dit artikel gemakkelijker leesbaar geworden.

Van de gelegenheid van de overheveling van deze omschrijving is gebruikgemaakt om deze ook van toepassing te laten zijn op het begrip «handelen» dat in artikel 437 Sr naast opkopen wordt gehanteerd. Ook voor dat begrip geldt dat daaronder wordt verstaan alle handelingen die binnen de grenzen van de daaraan naar het spraakgebruik te hechten betekenis strekken om gebruikte of ongeregelde goederen te verwerven, voorhanden te hebben en te verkopen met het kennelijke doel om daaraan te verdienen.

## **Artikel I, onder B**

### *Artikel 437, eerste lid, Sr*

#### *Bij de op te stellen algemene maatregel van bestuur betrokken organisaties*

In het kader van de totstandkoming van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket die mede op grond van dit artikellid is opgesteld, is met verschillende organisaties overlegd. Zo is met de politie en vertegenwoordigers van de betreffende brancheorganisaties gesproken. De gemeentelijke controleurs die belast zijn met de handhaving van artikel 437 Sr, behoren, zoals de gemeente Rotterdam in zijn reactie naar aanleiding van de internetconsultatie suggereerde, ook tot de gesprekspartners. In specifieke gevallen zijn daarnaast specifieke experts geraadpleegd zoals in het geval van handel in kunst en antiek (Landelijke Eenheid, Erfgoedinspectie), voertuigen en onderdelen (Landelijke Eenheid), metaal (Landelijke Eenheid), voertuigen (Landelijk Informatiecentrum Voertuigcriminaliteit, Verzekeringsbureau Voertuigcriminaliteit en de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) en fietsen (de Stichting Aanpak Fiets- en E-bikediefstal (SAFE) en de RDW).

Met de volgende brancheorganisaties is overlegd: sieraden: Federatie Goud en Zilver; voertuigen en onderdelen: BOVAG, Focwa, Stiba en VACO; kunst en antiek: de Koninklijke Vereeniging van Handelaren in Oude Kunst in Nederland (Koninklijke VHOK), de Federatie van Taxateurs Makelaars en Veilinghouders (Federatie TMV), Nederlandse Galerie Associatie (NGA), Catawiki, Artilaw, de Nederlandsche Vereeniging van Antiquaren (NVvA) en Considerati; metaal: de MRF, individuele metaalopkopers en Transport en Logistiek Nederland. Daarnaast wordt op meer metaniveau contact onderhouden met overkoepelende organisaties als VNO-NCW/MKB Nederland en het Verbond van Verzekeraars.

Tot slot zullen de hiervoor genoemde organisaties binnen afzienbare tijd via (internet)consultatie in de gelegenheid worden gesteld hun wensen en bedenkingen ten aanzien van het ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket te geven.

### *Artikel 437, eerste lid, onder a, Sr*

#### *De begrippen «opkopers en handelaren»*

Bij de wet van 9 oktober 1991, houdende aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling<sup>32</sup> is de opsomming van personen op wie sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafrecht op 1 september 1886 de plicht rustte<sup>33</sup> om alle gebruikte of ongeregelde goederen die zij hebben verworven of voorhanden hebben, te registreren, vervangen door de meer algemene term «handelaren» en is ervoor gekozen die handelaren bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen. Het huidige artikel 1, eerste lid, van het eerder aangehaalde uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr bevat die aanwijzing en regelt dat onder handelaren zowel opkopers van als handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen en een aantal opgesomde diefstalgevoelige goederen vallen. Dat opkopers afzonderlijk worden vermeld is te verklaren uit het feit dat volgens de wetsgeschiedenis handelaren die niet in de algemene maatregel van bestuur worden vermeld, wel onder de verplichtingen van artikel 437 Sr vallen als zij als opkoper in de zin van

<sup>32</sup> Stb. 1991, 520.

<sup>33</sup> Die personen waren de goud- of zilversmid, rijwielhandelaar, uitdrager, tagrijn, horlogemaker, opkoper en kashouder (de zogeheten GRUTHOK'ers).



artikel 90 bis Sr zijn aan te merken.<sup>34</sup> In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om direct in artikel 437, eerste lid, Sr en niet pas in een algemene maatregel van bestuur duidelijk te maken dat de registratieplicht niet alleen geldt voor handelaren in de daarin aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen, maar ook voor opkopers van die goederen omdat dat de leesbaarheid en de toegankelijkheid van dat artikel vergroot en systematisch logischer is. Verder is ervoor gekozen om niet langer de typen handelaren en opkopers bij algemene maatregel van bestuur op te sommen, maar alleen de goederen die onder de registratieverplichting vallen. Als gevolg daarvan hoeft een handelaar of opkoper overeenkomstig de bedoeling van de registratieverplichting alleen nog die goederen te registreren en gedurende een bepaalde periode na verkrijging – zoals in paragraaf 1.2.2 is toegelicht zal die termijn straks uniform op vijf werkdagen worden gesteld – te bewaren die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. Het voordeel daarvan is dat de administratieve lasten van de handelaren en opkopers zullen worden verlicht – zij dienen op basis van de huidige regelgeving immers nog alle door hen verworven goederen te registreren – en dat opsporingsambtenaren zich bij controles op die goederen kunnen richten die vanuit het oogpunt van de opsporing van belang zijn.

#### *Verplichting tot het houden van het DOR*

Wat tot slot verandert, is, zoals al uitgebreid in paragraaf 1.2.1 is beschreven, de wijze waarop de opkoper of handelaar een gebruik of ongeregeld goed dient in te schrijven. Hij mag dat niet langer op papier doen, maar louter digitaal in het bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand. Het is de bedoeling dat het DOR als dat bestand wordt aangewezen. Voor de overwegingen die aan de introductie van de verplichting om van dat register gebruik te maken, ten grondslag liggen, wordt naar paragraaf 1.2.1 verwezen. Indien een opkoper of handelaar straks nalaat van het DOR gebruik te maken, kan hij op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, onder a, Sr strafrechtelijk worden vervolgd. Dat kan ook als hij bij de inschrijving van een gebruik of ongeregeld goed in het DOR de bij die algemene maatregel van bestuur gestelde regels niet in acht heeft genomen. Die verplichting is niet nieuw want ook nu al geldt de verplichting voor een opkoper of handelaar dat als hij aantekening houdt van alle door hem verkregen gebruikte en ongeregelde goederen daarbij de in artikel 2 van het eerder aangehaalde besluit ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, onder a, Sr opgenomen voorschriften in acht neemt en dat hij strafbaar is als hij die niet nakomt. Op grond van dat besluit is een opkoper of handelaar onder meer verplicht om de identificerende persoonsgegevens van degene van wie het goed is verkregen te noteren, alsmede de prijs, de datum van verkrijging en een omschrijving van het goed – inclusief voor zover mogelijk soort, merk en serienummer van het goed – en het volgnummer waaronder het goed in het inkoopregister is verwerkt.

#### *Doel van het DOR*

In artikel 437, eerste lid, onder a, Sr was het doel van het DOR omschreven als het voorkomen en bestrijden van de strafbare feiten, bedoeld in de artikelen 416 tot en met 417bis Sr – het betreft hier de misdrijven opzet-, schuld- en gewoonteheling – en de daarmee samenhangende strafbare feiten. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit persoonsgegevens zijn de woorden «de daarmee samenhangende strafbare feiten» vervangen door «de daaraan ten grondslag

<sup>34</sup> Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 6.

liggende vermogensdelicten» zodat het doeleinde van het DOR overeenkomstig artikel 5, eerste lid, onder b, van de AVG, welbepaald is. Verder ziet de doelomschrijving naar aanleiding van het voorstel van het College van procureurs-generaal en de politie niet langer alleen op de hiervoor genoemde helingdelicten, maar ook op de witwasdelicten zoals omschreven in de artikelen 420bis tot en met 420quater.<sup>1</sup> Sr. Dat voorstel is om de volgende redenen overgenomen. In de eerste plaats heeft dat te maken met de achtergrond van het DOR. Dat register is in het leven geroepen om zicht te hebben op de gebruikte en ongeregelde goederen die opkopers en handelaren verworven en voorhanden hebben zodat in actie kan worden gekomen als blijkt dat een of meer van die goederen uit misdrijf zijn verkregen. Hoewel bij witwasdelicten de voorwerpen die – onmiddellijk of middellijk – uit misdrijf afkomstig zijn, meestal geldbedragen zijn, kan het ook om goederen in de zin van het DOR gaan, zoals antiek, voertuigen, sieraden en edele metalen. Het is dan ook bij nader inzien logisch dat de reikwijdte van het DOR zich tot de witwasdelicten uitstrekt. Als de witwasdelicten niet in de doelomschrijving van het DOR zouden zijn opgenomen, zou naderhand mogelijk het risico ontstaan dat het bewijs van witwassen dat via het DOR is verkregen, achteraf als onrechtmatig wordt aangemerkt omdat de grondslag voor de gegevensverwerking in dat bestand niet daartoe uitstrekt.

Voorbeelden van witwassen van goederen zijn het vijlen van het frame-nummer van de fiets, het toerusten van een gestolen auto met valse papieren en/of kentekenplaten, het ontmantelen van een gestolen auto in onderdelen die separaat verkocht worden en het verkopen van illegaal opgegraven cultuurgoederen. Het DOR kan aanwijzingen geven voor witwassen als er opmerkelijke verschillen zitten tussen de inkoopprijs en verkoopprijs van het verworven goed.

Ten slotte kan nog gewezen worden op de bepalingen uit de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme over de meldplicht voor de inkoop en verkoop van goederen in een aantal specifieke branches. Daartoe behoren ook bemiddelaars bij de koop en verkoop tegen contante betaling van voertuigen, schepen, kunstvoorwerpen, antiquiteiten, edelstenen, edele metalen, sieraden of juwelen, alsmede pandhuizen die goederen verworven hebben. Deze in de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme vermelde goederen zijn in het eerder al genoemde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket ook aangewezen, omdat deze tot de goederen behoren die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben.

#### *Goederen die in het DOR moeten worden geregistreerd*

Op grond van artikel 1 van het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr zijn als registratieplichtige gebruikte en ongeregelde goederen aangewezen: metalen waaronder legeringen en metalloïden zijn begrepen, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie. Die goederen hebben met elkaar gemeen dat zij gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen, bijvoorbeeld door diefstal of oplichting. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen om in het eerste lid van artikel 437 Sr die begrenzing van de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen goederen te expliciteren. Het moet gaan om gebruikte en ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. Aanleiding voor deze begrenzing hebben de reacties van de VACO, de MRF en de BOVAG in het kader van de internetconsultatie gevormd waarin deze organisaties hun zorgen uitspreken over de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur. Voor meer uitleg daarover wordt verwezen naar de toelichting

onder het kopje «Verzoeken tot vrijstelling van registratie van goederen in het DOR».

Het is de bedoeling om in het hiervoor genoemde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket naast de goederen die op grond van het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr al onder de registratieplicht vallen, de volgende goederen aan te wijzen: mobiele telefoons, digitale gegevensdragers, elektrisch gereedschap, elektrische apparaten voor het huishouden, de keuken en de persoonlijke verzorging, muziekinstrumenten en -apparatuur, specifieke cultuurgoederen, diefstalgevoelige onderdelen van voertuigen, zoals het motorblok, versnellingsbakken, lichtmetalen wielen van personenauto's en airbags, alsmede vaartuigen en diefstalgevoelige onderdelen daarvan, zoals buitenboordmotoren en nautische apparatuur.

#### *Verzoeken tot vrijstelling van registratie van goederen in het DOR*

De Federatie Goud en Zilver heeft gepleit voor vrijstelling van de registratieplicht in het geval van kleine, goedkope voorwerpen en daarbij uit te gaan van de gewichtsgrenzen van de Waarborgwetwetgeving. In artikel 1 van het Waarborgbesluit 2019 zijn de massagrenzen vastgesteld beneden welke geen verplichting bestaat tot het waarborgen van edelmetalenvoorwerpen. Die grens ligt bij platina voorwerpen op 0,5 gram, bij gouden voorwerpen op 1 gram en bij zilveren voorwerpen op 8 gram. Boven die grens dienen platina, gouden en zilveren voorwerpen van een gehaltesymbool te zijn voorzien dat het aangegeven gehalte van het betreffende edelmetalenvoorwerp waarborgt zodat consumenten erop kunnen vertrouwen dat een voorwerp echt gemaakt is van een bepaald edelmetaal en dat dat edelmetaal een bepaald gehalte heeft. Op het eerste gezicht klinkt het plausibel deze systematiek ook in de registratie van edelmetalenvoorwerpen in het DOR aan te houden en de verplichting tot registratie van dergelijke voorwerpen in het opgestelde ontwerp van de algemene maatregel van bestuur ex artikel 437 Sr te beperken tot die voorwerpen die van een gehaltesymbool zijn voorzien. Aan de hand van de aan- of afwezigheid van het gehaltesymbool van een edelmetaalenvoorwerp en de vergelijking van de kenmerken die van dat voorwerp in het DOR zijn verwerkt, zou de opsporingsambtenaar tijdens een controle kunnen vaststellen of een opkoper of handelaar wel of niet aan de registratieverplichting heeft voldaan en of een voorwerp mogelijk afkomstig is van een vermogensmisdrijf. Maar als deze systematiek in het DOR onverkort zou worden overgenomen, blijven bijvoorbeeld edelmetaalenvoorwerpen die in het illegale circuit verkeren en in strijd met de Waarborgwet 2019 niet van een gehaltesymbool zijn voorzien, maar wel boven de in het Waarborgbesluit 2019 neergelegde massagrenzen uitkomen, buiten beschouwing, terwijl het juist van belang is dat die voorwerpen niet aan het oog van de opsporing worden onttrokken. Vandaar dat het, naar analogie van artikel 1 van het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr, niet de bedoeling is het onderhavige voorstel van de Federatie Goud en Zilver in het tot stand gekomen ontwerp van de algemene maatregel van bestuur over te nemen.

De VACO heeft voorgesteld om in dit wetsvoorstel criteria op te nemen die ertoe leiden dat uitsluitend die gebruikte en ongeregelde goederen moeten worden geregistreerd waarvan de pakkans van de heler en pleger van vermogensdelicten significant toeneemt met het doel de administratieve lasten voor het bedrijfsleven die aan de verplichting tot registratie van goederen in het DOR zijn verbonden, zo laag mogelijk te houden. De VACO denkt daarbij aan de volgende drie criteria:

1. Gebruikte en ongeregelde goederen moeten enige waarde van betekenis hebben.

2. Gebruikte en ongeregelde goederen die op gemeentelijke milieuwerven worden ingezameld, behoeven door de betreffende inzamelingsbedrijven niet te worden geregistreerd.
3. Gebruikte en ongeregelde goederen waarvan de pakkans van heler en pleger van vermogensdelicten significant toeneemt door registratie.

Naar aanleiding van dit advies en de adviezen van de MRF en de BOVAG is, zoals hiervoor al is aangegeven, de reikwijdte van de op grond van dit artikellid op te stellen algemene maatregel van bestuur afgegrensd tot gebruikte en ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen (bijvoorbeeld door diefstal of fraude) en nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. Dat betekent dat slechts een selectie van de goederen waarin opkopers en handelaren handelen, onder de registratieplicht zullen vallen. Overeenkomstig het voorstel van de VACO zullen afgedankte lichtmetalen wielen van personenauto's die particulieren als afval om niet aan gemeentelijke milieuwerven aanbieden en daar worden ingezameld om te worden vernietigd, niet als gebruikte goederen in het DOR hoeven te worden geregistreerd. Andere afgedankte wielen dan lichtmetalen wielen van personenauto's – goederen die de VACO in dit verband ook heeft genoemd – zullen sowieso al van de registratieplicht uitgesloten zijn omdat die goederen niet bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen als goederen waarvoor de registratieplicht zal gelden. Ook vallen door de aangebrachte begrenzing gebruikte diefstalgevoelige voertuigonderdelen die bedrijven van particulieren innemen met het primaire oogmerk om die op een verantwoorde manier als afval af te voeren, overeenkomstig het voorstel van de BOVAG buiten de registratieplicht.

Los van het bovenstaande vindt de VACO dat lichtmetalen wielen van personenauto's ook in zijn algemeenheid niet van enige waarde zijn en dat registratie van die voertuigonderdelen in het DOR door montagebedrijven ook niet of nauwelijks de pakkans van de heler en de steler vergroten en om die redenen niet, zoals wel het voornemen is, bij algemene maatregel van bestuur dienen te worden aangewezen. Ter toelichting voeren zij daarvoor het volgende aan. Op jaarbasis worden op verzoek van automobilisten circa 300.000 (= 75.000 sets) lichtmetalen wielen gemonteerd bij montagebedrijven en worden de gebruikte wielen in bijna alle gevallen bij die bedrijven achtergelaten. In de praktijk zijn deze wielen volgens de VACO vaak al jarenlang in gebruik en zijn deze wielen tijdens de gebruiksfase in meer of mindere mate gecorrodeerd en beschadigd. Deze wielen hebben geen andere waarde dan de waarde van oud metaal. De montagebedrijven voeren deze dan ook regelmatig af via erkende handelaren in oud metaal. Indien het verplicht is de gegevens van dit type wielen en de identificerende persoonsgegevens van de betreffende automobilisten wel in het DOR te verwerken, draagt dat naar de mening van de VACO niet bij aan het doel van dit wetsvoorstel, maar leidt dat wel tot aanzienlijke administratieve lasten voor de betrokken montagebedrijven. Weliswaar worden er volgens de informatie van de VACO jaarlijks 900 aangiften bij de politie gedaan voor diefstal van lichtmetalen wielen voor personenauto's, maar die wielen worden niet aan montagebedrijven verkocht. Deze worden vanwege de specifieke maatvoering veelal door de dief onder de eigen auto of een auto van een relatie gemonteerd. Voor de verplichte registratie in het DOR ten aanzien van de aangewezen diefstalgevoelige goederen maakt het niet uit of die goederen wel of niet aan bedrijven zijn verkocht. Op het voorhanden hebben van de goederen is de registratieplicht ook (nu al) van toepassing. Uit de gegevens van de politie blijkt dat, zoals de VACO zelf ook onderkent, lichtmetalen wielen jaarlijks veelvuldig worden gestolen. Diefstal van die wielen vindt plaats omdat dat lucratief is vanwege de prijs die deze goederen bij verhandeling opleveren. Daarom acht ik het van belang om vast te houden aan

mijn voornemen om deze wielen wel in de algemene maatregel van bestuur op te nemen; dit in tegenstelling tot de andere typen wielen van personenauto's die, zo blijkt uit de praktijk, niet diefstalgevoelig zijn. Weliswaar zijn lichtmetalen wielen, zoals de VACO terecht opmerkt, niet uniek identificeerbaar omdat zij niet over unieke kenmerken zoals serie- of registratienummers beschikken, maar uniciteit van diefstalgevoelige goederen is niet het uitsluitende criterium om deze goederen onder de registratieplicht te laten vallen. Ook in het geval van niet-unieke kenmerken kan het samenstel van de gestolen goederen, ook in relatie tot het type voertuig en de steekmaat van de velg, een indicatie voor de opsporing zijn dat het om de specifieke gestolen lichtmetalen wielen gaat. Mocht het aantal aangiften van diefstal van dit type wielen fors dalen doordat deze bij aanschaf met slotbouten worden gemonteerd, zoals de VACO van plan is te gaan stimuleren, dan ligt het in de rede deze niet langer als diefstalgevoelige goederen aan te merken en dat bevordert wordt dat deze uit de opsomming van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen goederen worden geschrapt. Overigens is het DOR anders dan de VACO veronderstelt, gratis en vergt de aansluiting op dat register voor de montagebedrijven geen forse investering. De aansluiting kan simpel via de eigen (bedrijfs)computer geschieden. Voor zover het gaat om de verdere berekening van de kosten die volgens de VACO uit de registratie van een set wielen voortvloeien, is onduidelijk hoe deze organisatie die kosten heeft berekend. De VACO gaat uit van € 20 registratiekosten per set, terwijl met het registreren van het nummer van het door de aanbieder van een goed overgelegde identiteitsbewijs alsmede het type identificatiebewijs voor de metaalhandel maar € 0,19 gemoeid is.<sup>35</sup>

Verder heeft de BOVAG aangegeven ervan uit te gaan dat de registratieplicht in het DOR niet zal gelden voor gekentekende voertuigen omdat die volgens deze organisatie geen toegevoegde waarde heeft naast verplichte registratie van deze voertuigen in het kentekenregister van de RDW. Het is de bedoeling dat een voertuig waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt, wel bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangewezen als goed dat in het DOR dient te worden geregistreerd. Dat leidt voor de betrokken bedrijven overigens nauwelijks tot lastenverzwaring omdat door de voorgenomen realisatie van de webservice tussen het huidige kassasysteem, dat al voor de registratie in het RDW-kentekenregister wordt gebruikt, en het DOR alleen de prijs waarvoor het voertuig is verkregen en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder aan de al voor dat kentekenregister beschikbare gegevens dienen te worden toegevoegd. De eerste reden om bij algemene maatregel van bestuur gekentekende voertuigen aan te wijzen als goederen waarvoor de registratieplicht geldt, is dat die voertuigen niet alleen worden gestolen voor criminele doeleinden zoals voor het plegen van een ramkraak of het gebruik als vluchtauto, en voor de verkoop in het buitenland, maar ook om die in onderdelen te kunnen ontmantelen. Die eerste twee doeleinden zijn voor het DOR niet relevant, want dan vindt naar de aard der zaak geen inkoopregistratie plaats, maar het derde doel is dat wel. Registratie van een gekentekend voertuig is in dat geval van belang om later de diefstalgevoelige onderdelen, zoals het navigatiesysteem, de airbags en het motorblok, naar dat gestolen voertuig te kunnen herleiden. Een tweede reden voor het aanwijzen van gekentekende voertuigen als goederen ten aanzien waarvan verwerking in het DOR is vereist, is dat in het RDW-kentekenregister niet alle gegevens worden geregistreerd die wel in het DOR moeten worden genoteerd. Het gaat hierbij in het bijzonder om de prijs (als die te mooi is om waar te zijn, kan dat een

<sup>35</sup> Zie Stb. 2012, 480, blz. 9.

aanwijzing zijn voor heling of witwassen) en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder. Als de aanbieder niet de kentekenhouders is, is het in geval van diefstal van belang te weten wie hij is. Ook is het nodig om over de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder te beschikken in het geval dat de aangifte van diefstal van het voertuig op een later moment plaatsvindt dan het moment van doorverkoop. Voorts draagt de plicht tot het registreren van gekentekende voertuigen bij aan het optreden tegen handelaren in deze branche die het minder nauw nemen met hun wettelijke verplichtingen. Zoals al in het kader van de eerder aangehaalde wet van 9 oktober 1991, houdende aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling is aangegeven, dient de registratieplicht ook om een duidelijke grens te trekken tussen bonafide en malafide handelaren en om controle uit te kunnen voeren bij bedrijven die gestolen voertuigen en onderdelen bewust buiten de registratie laten.<sup>36</sup> Tot slot pleit voor een registratieplicht ten aanzien van gekentekende voertuigen dat opsporingsambtenaren hun werk niet goed kunnen doen als die voertuigen niet in het DOR worden verwerkt. Door middel van het kentekenregister kan namelijk geen overzicht worden verkregen op de bedrijfsvoorraad van de opkoper of handelaar – in het kentekenregister kan alleen maar voertuig voor voertuig worden nagegaan op wiens naam het voertuig staat –, terwijl het DOR dat overzicht wel biedt. Vooral bij bedrijfsbezoeken van de opsporingsambtenaren in het kader van de aanpak van heling, witwassen en ondermijning is het van belang in één oogopslag een overzicht te hebben van de aanwezige voertuigen in de bedrijfsvoorraad, zodat voertuigen die in dat overzicht ontbreken maar wel op het terrein van de handelaar staan, aan een nader onderzoek onderworpen kunnen worden. Ook biedt het kentekenregister geen mogelijkheid om zicht te verkrijgen op verdachte patronen. Het DOR kan die verdachte patronen wel zichtbaar maken.

Het BKN heeft de wens uitgesproken om de non-profit kringloopbranche in zijn geheel uit te sluiten van de registratieplicht. Die wens lijkt, zo komt in de reactie van deze organisatie tot uitdrukking, te zijn ingegeven door de vrees dat alle circa 100 miljoen goederen die die branche jaarlijks inzamelt, in het DOR moeten worden geregistreerd. Zoals uit het vorenstaande blijkt, vallen kringloopwinkels nu al onder de reikwijdte van artikel 437Sr vanwege het voorhanden hebben van gebruikte goederen. Zij moeten dus ten aanzien van de door hen ingezamelde goederen die bij het uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr zijn aangewezen, afhankelijk in welke gemeente zij zijn gevestigd, hetzij in een papieren register hetzij in het DOR de bij dat besluit voorgeschreven gegevens noteren. Dit wetsvoorstel brengt daarin in zoverre verandering dat zij die gegevens alleen nog maar in het DOR mogen verwerken. Zoals hiervoor is toegelicht, zal die verplichting uitsluitend gelden ten aanzien van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen diefstalgevoelige goederen die nog enige waarde in het economisch verkeer hebben. De diefstalgevoelige goederen die onder de registratieplicht vallen, zijn grofweg te onderscheiden in vier categorieën: 1. goederen voor vervoer (vaartuigen en voertuigen en bepaalde onderdelen daarvan), 2. goederen met een stekker (zoals apparaten, gereedschap, elektronica en ICT), 3. goederen van waarde (zoals kunst en antiek, muziekinstrumenten en sieraden), 4. diefstalgevoelige metalen. Dat betekent dat een groot deel van de door kringloopbedrijven ingezamelde goederen buiten de registratieplicht zullen vallen. Denk onder meer aan meubilair en kleding, maar ook aan witgoed en textiel (twee typen goederen ten aanzien waarvan de BKN ten onrechte veronderstelt dat zij wel in het DOR moeten worden geregis-

<sup>36</sup> Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 2.

treerd). Daardoor zullen de administratieve lasten die aan de registratieplicht zijn verbonden, naar verwachting niet zwaarder zijn dan de lasten die nu al uit de registratieplicht voortvloeien. Daarbij speelt tevens een rol dat, zoals de BKN zelf ook onderkent, waardevolle (en daardoor vaak ook diefstalgevoelige) goederen zoals dure fietsen, mobieltjes, tablets, computers, AV-apparatuur en sieraden sporadisch bij kringloopwinkels worden aangeboden vanwege de simpele reden dat de aanbieder van die goederen van hen geen geld ontvangt. Aangenomen dat dit ook geldt voor diefstalgevoelige metalen, kunst en antiek en voertuigen en voertuigen, zal de registratielast voor deze branche dan ook minimaal zijn. Overigens is het onjuist, zoals de BKN stelt, dat met de registratie 15 minuten per goed zal zijn gemoeid. Het DOR is een gebruiksvriendelijk systeem waarin je met het aanklikken van tegels het in te kopen goed selecteert en gegevens zoals het unieke nummer van het goed en de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder invult. Die handelingen kosten slechts enkele minuten.

Uit het vorenstaande blijkt dat de registratieplicht niet belemmerend zal werken voor de circulaire economie, zoals de BKN vreest, en ook niet zal leiden tot het verdwijnen van kringloopwinkels of minder banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

De registratieplicht wordt niet, zoals de MRF heeft bepleit, beperkt tot contante inkopen van particulieren, want dat zou een ongerechtvaardigd onderscheid opleveren tussen aanbieders die contant en aanbieders die digitaal betaald krijgen. Zo'n systematiek past ook niet in het huidige tijdsgewricht waarin het geldverkeer grotendeels digitaal plaatsvindt. Bovendien is een dergelijke systematiek fraudegevoelig omdat gestolen metalen of andere gebruikte en ongeregelde goederen dan buiten het zicht van de opsporing verhandeld zullen worden. In landen waar een verbod op contante betalingen bij de handel in metalen is ingevoerd, blijkt dat dit verbod wordt omzeild door gebruik te maken van een katvanger op wiens rekening het geld gestort wordt. Een vergelijkbare situatie zal zich gaan voordoen als alleen inkopen waarbij contant betaald wordt, geregistreerd hoeven te worden.

#### *Uitstel van registratie van goederen in het DOR*

De Federatie Goud en Zilver heeft naar aanleiding van de internetconsultatie het voorstel gedaan voor de introductie van de mogelijkheid om goederen als sieraden en horloges in een aantal situaties pas na 24 of 48 uur na hun aankoop in het DOR te registreren onder de voorwaarden dat van die goederen wel direct na aankoop een foto wordt gemaakt en dat zij gedurende die termijn in een apart zakje worden bewaard. Bij die situaties denkt de Federatie met name aan drukte in de winkel, de situatie dat meerdere kleine voorwerpen moeten worden geregistreerd en de situatie dat het in te kopen artikel eerst nader onderzocht moet worden en niet direct kan worden afgerekend.

Net zoals de Federatie hecht ik eraan om de administratieve druk op opkopers en handelaren zo laag mogelijk te houden. Tegelijk is het van belang dat de registratie van goederen zo eenvormig mogelijk is en adequaat bijdraagt aan de opsporing van wederrechtelijk verkregen goederen. Om die laatste redenen acht ik het niet wenselijk het voorstel van de Federatie over te nemen en houd ik vast aan mijn voornemen om in de op grond van artikel 437 Sr op te stellen algemene maatregel van bestuur vast te leggen dat een opkoper of handelaar direct na verkrijging van een goed de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder daarvan in het DOR verwerkt, alsmede een aantal gegevens over dat goed, zoals een nauwkeurige omschrijving daarvan. Het DOR is een gebruiksvriendelijk systeem waarin die gegevens snel vastgelegd kunnen worden. Directe registratie van een goed in dat systeem voorkomt dat

gekrabbelde aantekeningen op papier met de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder tijdens de drukte in de winkel in het ongerede raken. Daarnaast geldt dat als goederen pas na één dag of twee dagen na verkrijging in het DOR onder bepaalde omstandigheden zouden worden ingeschreven, het voor een opsporingsambtenaar, als hij in de tussentijd een controle bij de betreffende opkoper of handelaar zou houden, ingewikkeld en tijdrovend zou zijn om vast te stellen wanneer die goederen zijn verworven en of sprake is geweest van een of meer van die omstandigheden. Ook biedt de mogelijkheid tot uitstel van registratie een ongewenste uitweg om goederen buiten het zicht van het DOR te houden en dat is niet in het belang van de opsporing en slachtoffers van vermogensdelicten.

Directe registratie van goederen in het DOR is niet alleen vanuit het oogpunt van opsporing van belang, maar ook in het belang van de opkopers en handelaren zelf. Als zij pas na een aantal uren of dagen goederen zouden registreren, verschuiven zij de administratieve last naar een later moment als gevolg waarvan het niet ondenkbeeldig is dat dat moment op drukke dagen buiten de openingstijden van het bedrijf ligt waardoor het aantal arbeidsuren voor hen zal toenemen. Als het goed pas na één dag of twee dagen na verkrijging in het DOR zou worden ingeschreven, zou bovendien de termijn waarbinnen dat goed op grond van artikel 437, eerste lid, onder f, Sr in ongeschonden staat door de opkoper of handelaar moet worden bewaard, feitelijk met één dag of twee dagen toenemen want die termijn gaat pas in als een goed in het DOR is ingeschreven.

#### *Regels die bij de inschrijving van goederen in het DOR in acht moeten worden genomen*

In de algemene maatregel van bestuur ex artikel 437, eerste lid, onder a Sr, zal ook worden vastgelegd welke regels opkopers en handelaren bij de inschrijving van goederen in het DOR in acht moeten nemen. Het is de bedoeling dat onderdeel van die regels zal zijn dat een nauwkeurige omschrijving van het ingeschreven goed moet worden gegeven. Voor voertuigonderdelen houdt die voorwaarde in – zo kan naar aanleiding van de reactie van de BOVAG worden opgemerkt – dat de naam van het onderdeel moet worden genoteerd, het eventuele unieke nummer en, voor zover dat bekend is, de identificerende gegevens van het voertuig waaruit het onderdeel afkomstig is. Het DOR wordt zo ingericht dat het mogelijk is hetzij eerst het voertuig te registreren en na demontage van dat voertuig de voor hergebruik bestemde te registreren onderdelen in één keer toe te voegen, hetzij de los ingekochte onderdelen te registreren.

De Federatie Goud en Zilver heeft naar aanleiding van de internetconsultatie voorgesteld om de opkoper en handelaar aan wie de eerste opkoper of handelaar een goed heeft doorverkocht, vrij te stellen van de plicht om te controleren of dat goed door de eerste opkoper of handelaar op de juiste wijze in het DOR is omschreven. Het is de verantwoordelijkheid van iedere opkoper en handelaar om een correcte inkoop bij te houden. Dat geldt ongeacht of de tweede opkoper of handelaar één goed of een partij goederen van de eerste opkoper of handelaar heeft gekocht. Daarmee wordt voorkomen dat tijdens een controle blijkt dat de voorraad niet overeenstemt met de registratie in het DOR. In de praktijk mag evenwel verwacht worden dat de registratie door de eerste opkoper correct zal zijn gedaan. Het is immers ook in zijn belang dat zijn voorraad congrueert met hetgeen hij heeft ingekocht en doorverkocht. Daarnaast zijn de inkoop en doorverkoop als het gaat om edelmetalenvoorwerpen veelal geënt op het gewicht van die voorwerpen. Het is dan ook in het belang van zowel de eerste en de tweede opkoper of handelaar dat de voorraad doorverkochte



sieraden etc. gelijk is aan het in het DOR geregistreerde gehalte en het juiste gehaltekenmerk in het DOR is genoteerd.

De BOVAG betwijfelt of de verkopende opkoper de moeite zal nemen de goederen door te zetten naar het DOR van de verkrijgende opkoper. Hij heeft volgens de BOVAG namelijk geen baat bij het verrichten van deze extra administratieve handeling.

Bij doorverkoop van een goed is het in het belang van beide opkopers dat de voorraad van de goederen die zij voorhanden hebben, in het DOR actueel is. De eerste, doorverkopende opkoper is sowieso verplicht de datum van verkoop van het goed te registreren; zonder die registratie congrueert zijn voorraad niet met hetgeen daarover in het DOR is genoteerd en kan hij niet aantonen dat hij zich aan de bewaartermijn heeft gehouden. Bovendien rust op de opkoper op grond van artikel 437, eerste lid onder h, Sr de verplichting om in het kader van een controle op eerste vordering van een opsporingsambtenaar te tonen waar hij de goederen in zijn voorraad in het DOR geregistreerd heeft en moet hij op basis van die registratie de goederen tonen die hij op voorraad heeft, voor zover deze na ommekomst van de bewaartermijn nog niet verkocht zijn. De eerste opkoper heeft er tegen deze achtergrond dus alle belang bij om de goederen door te zetten naar het DOR van de opkoper aan wie hij die heeft verkocht. Voor deze laatste opkoper levert dat een besparing van de administratieve lasten op want hij hoeft de goederen immers niet meer in het DOR te registreren.

#### *Toegang tot het DOR*

De Autoriteit persoonsgegevens heeft in haar advies gevraagd om een toelichting te geven op de waarborgen die gelden voor het beperken van de toegang tot of het gebruik van het DOR door de daartoe bevoegde ambtenaren. Het uitgangspunt daarbij is selectieve toegang. Dat wil zeggen dat politieambtenaren alleen maar toegang tot het DOR krijgen en hebben, voor zover dat voor de uitvoering van hun taak noodzakelijk is. Bovendien kunnen zij bij een controle het DOR alleen per opkoper of handelaar inzien en dus niet het gehele DOR. Als een politieambtenaar zich uit hoofde van zijn functie niet met bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten bezighoudt, krijgt hij geen toegang tot het DOR. Als een politieambtenaar wel toegang tot het DOR is verleend en uit dienst treedt, wordt zijn toegang tot het DOR ingetrokken. Iedere twee jaar wordt bezien of de politieambtenaar aan wie toegang is verleend, die toegang dient te behouden. Verder mogen politieambtenaren aan wie toegang tot het DOR is verleend, dat systeem alleen maar raadplegen, voor zover dat voor de handhaving van artikel 437 Sr en de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten nodig is. Dat geldt eveneens voor de buitengewone opsporingsambtenaren aan wie toegang tot het DOR is gegeven. Zij kunnen alleen maar toegang dat systeem krijgen als zij over een geldige boa-akte beschikken en zij met de uitvoering en handhaving van artikel 437 Sr zijn belast. Als de boa-akte van een buitengewoon opsporingsambtenaar verloopt of als hij niet meer bij controles van artikel 437 Sr betrokken is, wordt zijn toegang tot het DOR ingetrokken. Als een buitengewoon opsporingsambtenaar wacht op verlenging van zijn akte nadat deze verlopen is, wordt zijn toegang tot het DOR tijdelijk stopgezet en kan hij pas weer in het DOR kijken als zijn boa-akte is verlengd.

In het op grond van artikel 437 Sr opgestelde ontwerp van de algemene maatregel van bestuur is geregeld dat iedere raadpleging van het DOR door een opsporingsambtenaar elektronisch wordt vastgelegd zodat naderhand controle mogelijk is of de raadplegingen die zijn gedaan, rechtmatig zijn geweest. Het is niet de bedoeling, zoals de Autoriteit

persoonsgegevens in haar advies lijkt te veronderstellen, dat opsporingsambtenaren zelf persoonsgegevens in het DOR verwerken. Dat doen alleen opkopers en handelaren ten aanzien van degenen van wie zij goederen overnemen.

De toegang tot het DOR zal, zoals hier is toegelicht, zijn voorbehouden aan opsporingsambtenaren en dus niet – zo kan in reactie op een verzoek van de gemeente Rotterdam naar aanleiding van de internetconsultatie worden opgemerkt – aan gemeenteambtenaren die geen opsporingsambtenaar zijn. De reden daarvoor is dat de controle op de naleving van de registratieplicht en het gebruik van de informatie uit het DOR uitsluitend ten dienste staan van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende strafbare feiten. Gemeenteambtenaren die geen opsporingsambtenaar zijn, – het betreft hier de ambtenaren die de controles voor de opsporingsambtenaren plannen en voorbereiden – kunnen wel gebruikmaken van het DOL. Dit digitale loket voor de meldplicht biedt een actueel overzicht van de opkopers en handelaren die in hun gemeente actief zijn. Daarnaast kunnen ze ook nagaan welke opkopers en handelaren in de gemeente een aansluiting hebben op het DOR en het aantal goederen dat zij daarin geregistreerd hebben zónder dat zij daadwerkelijk toegang krijgen tot de registraties in dat bestand. Zij zien met andere woorden wel dat een opkoper of handelaar het DOR heeft en bijvoorbeeld de afgelopen week 500 keer een goed of juist bijna geen goederen in dat systeem heeft ingevoerd heeft, maar meer niet. Die informatie wordt voor hen voldoende geacht om controles voor te bereiden.

*Artikel 437, eerste lid, onder b, Sr*

*Controle van de identiteit van de aanbieder van een goed*

Het doel van dit artikellid is gelijk aan het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr, namelijk ervoor te zorgen dat de opkoper of handelaar zich bij het verwerven van gebruikte of ongeregelde goederen vergewist van de identiteit van degene die die goederen aan hem aanbiedt. Dat is hij nu verplicht te doen aan de hand van de opgave van de identificerende persoonsgegevens door de aanbieder. Bovendien moet hij die persoonsgegevens in het opkopersregister verwerken. Als hij die twee verplichtingen niet nakomt, kan hij strafrechtelijk worden vervolgd. In het aangepaste artikel 437, eerste lid, onder b, Sr zijn de identificatieverplichtingen iets aangescherpt. Een opkoper of handelaar moet de aanbieder van een gebruikt of ongeregeld goed vragen een identiteitsbewijs als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht ter inzage aan te bieden en het nummer van dat bewijs en de in dat bewijs vastgelegde identificerende persoonsgegevens in het DOR verwerken. Hiermee wordt aangesloten bij de bedoeling van de wetgever die blijkens de wetsgeschiedenis al uitgaat van een dergelijke identificatieplicht<sup>37</sup> en de bestaande praktijk waarin opkopers en handelaren aanbieders van gebruikte of ongeregelde goederen al veelvuldig vragen om zich te legitimeren om het risico te verminderen dat die aanbieders relatief gemakkelijk onjuiste identificerende persoonsgegevens kunnen opgeven en er fouten in het opkopersregister ontstaan waardoor eventuele malafide aanbieders naderhand niet meer kunnen worden getraceerd.

Het College van procureurs-generaal kan zich in de identificatieplicht vinden en geeft in overweging om te bezien of het mogelijk is om opkopers en handelaren te verplichten om een digitale kopie te maken van het door de aanbieder overgelegde identiteitsbewijs en die kopie in

<sup>37</sup> Vgl. Kamerstukken II 1989/90, 21 565, nr. 3, p. 10.

het DOR te verwerken. Volgens het College leert de praktijk namelijk dat er nogal eens fouten worden gemaakt bij het met de pen of met het toetsenbord vastleggen van de gegevens uit het identiteitsbewijs die voor de identificatie van de aanbieder van een goed van belang zijn. Deze suggestie van het College heb ik niet overgenomen hoewel ik onderken dat het verwerken van een kopie van het overgelegde identiteitsbewijs in het DOR het voordeel heeft dat dat de mogelijkheid biedt om in geval van een verschrijving als dat nodig is, de correcte identificerende persoonsgegevens te kunnen vaststellen. Dat voordeel weegt echter niet op tegen de bezwaren die aan de introductie van een verplichting tot het verwerken van een kopie van het identiteitsbewijs kleven. Het eerste bezwaar tegen een dergelijke verplichting is dat opkopers en handelaren bij een dergelijke verplichting over veel meer persoonsgegevens van de aanbieder van een gebruikt of ongeregeld goed beschikken dan strikt noodzakelijk is voor het met het DOR nagestreefde doel. Op een identiteitsbewijs in de zin van artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht zijn namelijk niet alleen de naam en voornamen van betrokkene vermeld, maar is bijvoorbeeld ook de foto van betrokkene opgenomen. Uit de foto kan het ras of etnische afkomst van betrokkene worden afgeleid. Zowel de foto die als een biometrisch gegeven moet worden beschouwd, als ras en etnische afkomst zijn bijzondere gegevens in de zin van artikel 9, eerste lid, van de AVG. Voor de verwerking van die gegevens gelden strengere regels dan voor niet-bijzondere gegevens. Het is verboden die gegevens te verwerken tenzij er sprake is van een van de in het tweede lid van artikel 9 vermelde uitzonderingsgronden. Het verbod om persoonsgegevens te verwerken waaruit ras of etnische afkomst blijkt, is op grond van artikel 25, onder a, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming niet van toepassing, indien de verwerking geschiedt met het oog op de identificatie van de betrokkene, en slechts voor zover de verwerking voor dat doel onvermijdelijk is. Het aantal verschrijvingen bij het overnemen van de identificerende persoonsgegevens van een identiteitsbewijs door opkopers en handelaren is, voor zover mij bekend is, op dit moment echter niet zo groot van omvang dat het onvermijdelijk is dat door middel van een kopie van het identiteitsbewijs ook het ras of de etnische afkomst van degene die dat bewijs heeft overgelegd, dient te worden verwerkt. Dat geldt ook voor een ander gegeven dat op een identiteitsbewijs en dus ook op een kopie daarvan is vermeld: het burgerservicenummer (BSN). Het BSN is een nationaal identificatienummer in de zin van artikel 87 van de AVG en artikel 46 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming. Artikel 87 van de AVG geeft een grondslag om bij lidstatelijk recht specifieke voorwaarden te stellen aan de verwerking van een nationaal identificatienummer. Artikel 46, eerste lid, van de Uitvoeringswet regelt dat een nummer dat ter identificatie van een persoon bij wet is voorgeschreven, bij de verwerking van persoonsgegevens slechts gebruikt wordt ter uitvoering van de betreffende wet dan wel voor doeleinden bij de wet bepaald. Artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer regelt dat overheidsorganen bij het verwerken van persoonsgegevens in het kader van de uitvoering van hun publieke taak gebruikmaken van het BSN, zonder dat daarvoor nadere regelgeving vereist is. Personen of instanties die geen overheidsorgaan zijn en dus geen beroep op artikel 10 kunnen doen, mogen of moeten het BSN slechts gebruiken voor zover daar een (andere) wettelijke grondslag voor is. Voor opkopers van en handelaren in gebruikte en ongebruikte goederen bestaat er momenteel geen wettelijke grondslag om het BSN te verwerken en er bestaat geen noodzaak om bij dit wetsvoorstel die grondslag alsnog te creëren.

Het tweede bezwaar tegen de introductie van een verplichting voor alle opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen om een kopie van het overgelegde identiteitsbewijs van iedere aanbieder te

maken en die kopie in het DOR te bewaren, is dat de opslag van al die kopieën misbruik in de hand zou kunnen werken en de kans op identiteitsfraude zou kunnen doen toenemen. Tot slot zou het invoeren van die verplichting leiden tot een toename van de op die opkopers en handelaren rustende administratieve lasten terwijl de verzwarende van die lasten niet in verhouding zou staan tot het aantal verschrijvingen die zij op dit moment in de praktijk maken. Die lastenverzwarende zou dan ook niet redelijk en proportioneel zijn.

De MRF vindt het onacceptabel en disproportioneel dat ook de identificerende persoonsgegevens van beroepschauffeurs in het DOR – dat de MRF aanduidt als «een politiedatabase met potentiële dieven» – moeten worden genoteerd.

In reactie op dit standpunt wil ik vooropstellen dat het onjuist is dat de identificerende persoonsgegevens van degenen die gebruikte en ongeregelde goederen aan opkopers en handelaren aanbieden, in «een politiedatabase van potentiële dieven» worden verwerkt. Het DOR waarin die persoonsgegevens worden opgenomen, is een inkoopregister van de opkoper of handelaar en geen politiedatabase, zoals het MRF stelt, en valt om die reden ook onder de werking van de AVG, zoals in paragraaf 1.4.2 is toegelicht, en niet onder die van de Wet politiegegevens. De database «Stop Heling» die aan het DOR gekoppeld is, is wel een politiebestand maar bevat alleen informatie over gestolen goederen uit aangiftes die zijn gedaan en dus geen persoonsgegevens van de aanbieders van die goederen.

De verplichting tot het verwerken van de identificerende persoonsgegevens is overigens niet nieuw. Op grond van het huidige artikel 437, eerste lid, onder b, Sr en artikel 2, tweede lid, onder e, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr geldt die verplichting nu ook al. In 2011 is die verplichting in het kader van het Convenant Actie Koperslag dat de toenmalige Minister van Veiligheid en Justitie, ProRail, de Raad van Korpschefs, het openbaar ministerie en de MRF hebben gesloten, voor aanbieders van koper(legeringen) zelfs aangescherpt als gevolg waarvan alle opkopers en handelaren in koper(legeringen) verplicht zijn de identiteit van de verkoper daarvan aan de hand van een geldig identiteitsbewijs vast te stellen als zij de koopprijs van het goed met contant geld uitbetalen. Ook zijn zij in dat geval verplicht om het type document alsmede het documentnummer aan de hand waarvan de identificatie heeft plaatsgevonden in het inkoopregister te registreren (zie artikel 2, tweede lid, onder f, van het uitvoeringsbesluit ex artikel 437 Sr). Die laatste verplichting zal, zoals eerder is aangegeven, op grond van het voorgestelde artikel 437, eerste lid, onder b, Sr in de toekomst gehandhaafd blijven en in lijn met het Actieplan Koperslag dat een uitvloeisel was van het hiervoor genoemde convenant, zoals in paragraaf 1.4.1 is aangegeven, ook gelden voor de aanbieders van andere metalen en voor de andere aanbieders van gebruikte en ongeregelde goederen. Diefstal van koper en andere metalen – zo kan in de richting van de MRF naar aanleiding van haar reactie worden opgemerkt – is immers helaas nog steeds aan de orde van de dag en kan tot maatschappelijk gevaarlijke situaties leiden, zoals ontsporing van treinen en elektrocutie bij diefstal in de elektriciteitssector (hoogspanningsmasten, elektriciteitsstations, transformatorruimtes). Het is daarom van belang als daarvoor aanleiding is, over de identiteit van de aanbieders van metalen te kunnen beschikken zodat zij zo nodig strafrechtelijk aangepakt kunnen worden.

Tot slot, het DOR biedt de mogelijkheid om in aanvulling op de identificerende persoonsgegevens ook de naam van het bedrijf te noteren namens welke de chauffeur het metaal aanbiedt. Het is echter niet wenselijk dat uitsluitend de naam van het bedrijf in het DOR wordt genoteerd, omdat dit fraude in de hand zou kunnen werken. Voor een aanbieder van metalen die wederrechtelijk zijn verkregen, is het dan immers gemakkelijk om de

naam van een willekeurig bedrijf op te geven. Onderzocht wordt of de handel tussen bedrijven eenvoudig geregistreerd kan worden via het uploaden van de vrachtbrief in het DOR. De vrachtbrief is verplicht voor het vervoer en bevat de informatie over de inhoud van het transport en de chauffeur die de handel transporteert. Maar ook in dat geval zal blijven gelden dat de chauffeur zijn identiteitsbewijs dient te overleggen en dat de opkoper of handelaar het type document alsmede het documentnummer aan de hand waarvan hij de chauffeur heeft geïdentificeerd, in het inkoopregister dient te registreren. Het DOR voorziet in een adresboek voor het vastleggen van deze gegevens, zodat deze snel ingevoerd kunnen worden in geval van chauffeurs die regelmatig bij een vaste metaalhandelaar diefstalgevoelige metalen inleveren.

*Artikel 437, eerste lid, onder f, Sr*

*Bewaartermijn van een goed*

Zoals in de toelichting in paragraaf 1.2.2 is toegelicht, zal bij de in artikel 437, eerste lid, onder f, Sr bedoelde algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat opkopers en handelaren van gebruikte en ongeregelde goederen een termijn van vijf werkdagen in acht dienen te nemen voordat zij die goederen mogen doorverkopen. In die algemene maatregel van bestuur zal er tevens in worden voorzien dat die verplichting niet van toepassing is indien het goed een voertuig betreft waarvoor op grond van artikel 47 van de Wegenverkeerswet 1994 een verplichting tot kentekenregistratie geldt. In het eerdergenoemde ontwerp-Besluit Digitaal opkopersregister en Digitaal opkopersloket zijn deze onderwerpen dan ook geregeld.

De achtergrond daarvan is de volgende. De bewaartermijn van vijf werkdagen is bedoeld om de politie enige dagen de tijd te geven voor het verwerken van de aangifte van een gestolen goed, te reageren op een notificatiemelding dat een gestolen goed door een opkoper in het DOR is geregistreerd, een onderzoek te starten om na te gaan of het daadwerkelijk gaat om het gestolen goed en indien dat het geval is, het goed in beslag te nemen. Een dergelijke bewaartermijn heeft in geval van een gekentekend voertuig dat gestolen is, echter geen toegevoegde waarde en wel om de volgende redenen. Als een opkoper of handelaar een gestolen gekentekend voertuig bij een kentekenloket of RDW-balie op zijn naam wil laten overschrijven, heeft hij van de verkoper van dat voertuig een geldig identiteitsbewijs en het kentekenbewijs of de kentekencard en de tenaamstellingscode nodig. In het geval van een gestolen voertuig zal de verkoper dat bewijs of die card en die code naar grote mate van waarschijnlijkheid niet kunnen overleggen. Zonder die documenten kan de opkoper of handelaar het gekentekende voertuig niet vrijwaren. Op dat moment kan de opkoper of handelaar al bevroeden dat het voertuig gestolen is en zal een bonafide opkoper of handelaar, als het goed is, aan de politie melding doen dat aan hem een gestolen voertuig te koop is aangeboden en kan de politie actie ondernemen. In de uitzonderlijke situatie dat een verkoper het kentekenbewijs of de kentekencard en de tenaamstellingscode van het voertuig wel kan overleggen omdat hij dat bewijs of die card en die code bij de eigenaar, net zoals het voertuig, van hem gestolen of op andere wijze verworven heeft, zal de opkoper of handelaar op het moment dat hij het voertuig op zijn naam wil laten overschrijven, een signalering uit het kentekenregister ontvangen dat dat voertuig gestolen is. Deze realtime diefstalsignalering vanuit het RDW-kentekenregister verhindert dat het voertuig overgeschreven kan worden. Ook in dat geval zal een bonafide opkoper of handelaar, als het goed is, de politie melden dat aan hem een gestolen voertuig te koop is aangeboden. Een malafide opkoper of handelaar zal, als hij ontdekt of redelijkerwijs kan weten dat het aangeboden voertuig gestolen is, dat

voertuig niet bij een kentekenloket of RDW-balie op zijn naam laten overschrijven en ook niet in het DOR inschrijven omdat hij dan direct tegen de lamp loopt. Die opkoper of handelaar zal in dat geval, zoals de huidige praktijk laat zien, het voertuig ontmantelen en de winstgevende onderdelen daarvan doorverkopen. Om die reden is in het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur die ter uitwerking van artikel 437, eerste lid, Sr is opgesteld, geregeld dat een opkoper of handelaar in voertuigonderdelen als het motorblok, de motormanagementsystemen, het stuur, het stuurhuis en de stuurkolom, de versnellingsbak, het navigatiesysteem en audioapparatuur, onder meer een nauwkeurige omschrijving en specifieke kenmerken van die onderdelen in het DOR moet verwerken en die onderdelen gedurende vijf werkdagen moet bewaren.

Van alle organisaties die hebben gereageerd, is alleen de MRF er voorstander van om de bewaartermijn voordat een goed kan worden doorverkocht, te beperken tot drie werkdagen. Dat voorstel is niet overgenomen omdat die termijn de politie onvoldoende tijd biedt om een onderzoek in te stellen naar de herkomst van mogelijk gestolen goederen (zie ook paragraaf 1.2.2). Overigens geldt de bewaartermijn alleen voor de diefstalgevoelige metalen die onder de registratieplicht vallen en die bovendien nog enige economische waarde hebben; hieronder vallen voorwerpen van koper en koperlegering en daarnaast in de categorie «andere metalen dan koper en koperlegering» een aantal specifiek in de algemene maatregel van bestuur aangewezen diefstalgevoelige voorwerpen. Voorwerpen van metaal die niet vervaardigd zijn van koper of koperlegering en evenmin behoren tot de categorie van in de algemene maatregel van bestuur aangewezen goederen van overige metalen mogen direct verkocht worden.

Bij een deel van de diefstalgevoelige metalen zal überhaupt geen sprake zijn van bulkinkoop (kunstobjecten, grafornamenten en religieuze objecten) – de MRF doet in haar reactie voorkomen of alle metaalinkoop bulkinkoop is – dan wel gaat het om objecten met geringe afmetingen (accu's, katalysatoren), waardoor het beslag op de opslagcapaciteit gering zal zijn en een termijn van vijf werkdagen in dat licht geen belemmering vormt. Verder is het in de metaalbranche niet ongebruikelijk dat metalen gedurende een aantal dagen in aparte bakken verzameld worden voordat ze vervoerd worden.

#### *Artikel 437, tweede lid, Sr*

##### *Fiets-, voertuig- en vaartuigdepots*

Dit artikellid is nieuw. Het regelt dat op de opkopers en handelaren van bij algemene maatregel van bestuur aangewezen organisaties – het zal hier gaan om de fiets-, voertuig- en vaartuigdepots die in opdracht van de betreffende gemeente fietsen, voertuigen of vaartuigen uit de openbare ruimte verwijderen – een aantal verplichtingen niet rust waaraan de andere opkopers en handelaren zich op straffe van een hechtenis van ten hoogste zes maanden of geldboete van de derde categorie wel moeten houden. Het betreft hier de verplichtingen uit het eerste lid, onder b, c en d, van artikel 437 Sr: de verplichting tot controle van de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder van een gebruikt of ongeregeld goed en de plicht om geen gebruikte of ongeregelde goederen van een minderjarige (een persoon die jonger is dan achttien jaar) te verwerven of van een persoon die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeert en de plicht om geen gebruikte of ongeregelde goederen te verwerven van iemand die vanwege een aan hem opgelegde straf of maatregel in een inrichting is opgenomen of in een psychiatrisch ziekenhuis verblijft. Deze verplichtingen kunnen uit de aard van de zaak niet op de onderhavige opkopers en handelaren van toepassing zijn. Op

het moment dat zij een fiets, voertuig of vaartuig uit de openbare ruimte verwijderen weten zij immers niet wie de eigenaar van dat object is.

*Artikel 437, vijfde lid, Sr*

*De begrippen «opkopen en handelen»*

Onder een opkoper of handelaar wordt op grond van het eerste lid van artikel 437 Sr verstaan hij die van opkopen of handelen in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van gebruikte of ongeregelde goederen die gevoelig zijn om wederrechtelijk te worden verkregen en nog economische waarde van betekenis hebben, een beroep of gewoonte maakt. Het nieuwe vijfde lid stelt dat de begrippen «opkopen en handelen» alle handelingen, hoe zij ook worden genoemd, omvatten waarmee kennelijk hetzelfde wordt beoogd. Dat vijfde lid behelst een omzetting van het tweede lid van artikel 90bis Sr (zie de eerder gegeven toelichting op artikel I, onder A en B). Van die gelegenheid is gebruikgemaakt om de inhoud van artikel 90bis, tweede lid, Sr ook van toepassing te laten zijn op handelen zodat buiten kijf staat dat in geval van handelen, evenals bij opkopen, de titel waaronder een gebruikt of ongeregeld goed is verkregen, niet uitmaakt, maar de aard van de handeling.<sup>38</sup>

Het College van procureurs-generaal heeft in zijn advies over het concept van het wetsvoorstel in overweging gegeven om in de toelichting op het vijfde lid duidelijk te omschrijven dat onder de woorden «voorhanden hebben» die in het eerste lid worden gehanteerd, ook het kennelijk bewaren door de opkoper of handelaar van goederen voor een ander wordt bedoeld. Dit voorstel is, zo blijkt uit dat advies, ingegeven door de praktijk waarin het volgens het College tegenwoordig regelmatig voorkomt dat opkopers plotseling heel veel goederen ter reparatie hebben liggen en die goederen zouden buiten de controlebevoegdheid vallen. Goederen die ter reparatie of taxatie bij een opkoper of handelaar aangeboden zijn en bewaard worden, vallen echter niet onder de registratieplicht. Zij wisselen immers niet van eigenaar, zodat van heling of witwassen ook geen sprake kan zijn. Het zou dan ook niet passen binnen het doel van het DOR om «voorhanden hebben» op te rekken tot «bewaren voor reparatie». Wel is het van belang dat opkopers en handelaren de goederen die bij hen in bewaring zijn gegeven om te repareren of taxeren, in hun opslag duidelijk onderscheiden van de ingekochte voorraad, bijvoorbeeld door een reparatiekaart met de gegevens van de klant bij deze goederen te voegen. Dit voorkomt misverstanden tijdens de controles. Als de taxatie leidt tot inkoop van het desbetreffende goed, is uiteraard wel de registratieplicht van toepassing. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat de registratieplicht ook van toepassing is op diefstalgevoelige goederen die voorhanden zijn bij opkopers en handelaren, omdat zij in pand zijn gegeven, in consignatie worden verkocht of via een veiling worden aangeboden. Dat betekent dat bijvoorbeeld pandhuizen ook aan de registratieplicht zijn gehouden. Bij het in consignatie of via een veiling doorverkopen van de goederen strijkt de opkoper of handelaar een deel van het geld op. Voorkomen moet worden dat via deze sluiproute gestolen spullen van de hand worden gedaan. Het is vooral bij voertuigen en vaartuigen een bekende methode om die buiten de voorraad te houden.

---

<sup>38</sup> Vgl. de memorie van toelichting bij het voorstel van wet houdende nadere voorzieningen ter bestrijding van heling (Kamerstukken II, 305, nr. 3, p. 7).

*Artikel 437, zesde lid, Sr*

*Het begrip «ongeregelde goederen»*

In het zesde lid van artikel 437 Sr is de definitie van «ongeregelde goederen» overgeheveld uit het huidige vierde lid van dat artikel en qua taalgebruik aangepast aan het huidige tijdsgewricht en verduidelijkt. Met de aangepaste definitie wordt niet beoogd de reikwijdte van dat begrip te veranderen. Ongeregelde goederen zijn ongebruikte goederen die vanwege hun herkomst of de staat waarin zij verkeren, tegen een geringere prijs dan de gebruikelijke nieuwwaarde zijn verworven. Bij ongeregelde goederen gaat het om nieuwe goederen die bijvoorbeeld in een winkel gestolen zijn en compleet in de verpakking, soms nog met de prijs en naam van de winkel erop, bij opkopers of handelaren voor een lage prijs worden aangeboden. Voorbeelden van ongeregelde goederen liggen vooral op het terrein van apparatuur: onder meer nieuwe telefoons die bijvoorbeeld via oplichting van de mobiele provider zijn verkregen of nieuwe boormachines, koffiezetapparaten of iPads.

### **Artikel I, onder B en C**

*Artikel 437, eerste lid, onder c en d, en derde en vierde lid, Sr*

In artikel 437, eerste lid, onder c en d, en derde en vierde lid, Sr is de inhoud van het huidige artikel 437bis Sr – in artikel I, onder B, van dit wetsvoorstel – overgeheveld omdat dat systematisch logischer is. Alle voor de opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen geldende verboden gedragingen zijn op die wijze in één artikellid geplaatst. Door de overheveling van de inhoud van artikel 437bis Sr naar artikel 437 Sr komt het eerstgenoemde artikel bij artikel I, onder C, van dit wetsvoorstel te vervallen.

*Artikel 437, eerste lid, onder c en d, Sr*

*Personen die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeren*

Artikel 437, eerste lid, onder c en d, is materieel gelijk aan het eerste lid van artikel 417bis met dien verstande dat aan de opsomming van personen ten aanzien van wie het voor de opkoper en handelaar verboden is om gebruikte en ongeregelde goederen te verkrijgen, één categorie is toegevoegd, namelijk de personen die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeren. Deze personen worden geacht zich daardoor, net zoals de andere categorieën van opgesomde personen, in een kwetsbare positie te bevinden en verdienen daarom bescherming tegen een mogelijke door alcohol of een andere bewustzijnsbeïnvloedend middel veroorzaakte impulsieve verkoop van een goed of goederen.

De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het concept van het wetsvoorstel gevraagd om de nieuwe strafbaarstelling in artikel 437, eerste lid, onder c, Sr van degene die een gebruikt of ongeregeld goed verwerft van een persoon die in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeert, nader toe te lichten. Hoewel de Nederlandse Orde van Advocaten sympathiek staat tegenover de reden van deze uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van opkopers van en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, vindt ook zij dat deze uitbreiding meer toelichting vergt en vraagt daar dan ook om. Vragen die bij deze twee organisaties leven, zijn bijvoorbeeld: wat wordt bedoeld met «in kennelijke staat verkeren» en met «bewustzijnsbeïnvloedende stoffen» en op welke wijze kan de opkoper of handelaar vaststellen dat een aanbieder



van een goed zich in deze kennelijke staat bevindt en hoe kan het bewijs worden geleverd dat een opkoper of handelaar het verbod heeft overtreden en hoe kan hij zich bij vervolging verweren?

Het College van procureurs-generaal gaat een stap verder dan deze twee organisaties en heeft geadviseerd artikel 437, eerste lid, onder c, Sr te schrappen, voor het zover het de nieuwe strafbaarstelling betreft. Het College is tot dat advies gekomen omdat het aan de ene kant vraagtekens plaatst bij de mogelijkheid dat een opkoper of handelaar kan beoordelen of een aanbieder van een goed in kennelijke staat van bewustzijnsbeïnvloedende stoffen verkeert. Als iemand dronken is, zal dat volgens het College nog wel lukken, maar of iemand onder invloed is van drugs, is voor een opkoper of handelaar vaak niet waarneembaar. Aan de andere kant is het College van mening dat de nieuwe strafbaarstelling niet te handhaven is. Op het moment dat de opkoper of de handelaar wordt verweten het goed van een onder invloed verkerend persoon te hebben gekocht, zal hij zeggen dat hem aan de verkoper niets is opgevallen, en volgens het College is het niet te bewijzen dat het anders was.

In reactie op het vorenstaande merk ik het volgende op. Voor de formulering van de nieuwe strafbaarstelling in artikel 437, eerste lid, onder c, Sr hebben de artikelen 252, eerste lid, onder 1°, en 453 Sr en artikel 20, vijfde lid, van de Drank- en Horecawet model gestaan. Tevens is daarbij gekeken naar de formulering van de artikelen 55d en 55e van het Wetboek van Strafvordering en artikel 8 van de Wegenverkeerswet 1994. Naar aanleiding van de adviezen van de Nederlandse Orde van Advocaten en de Raad voor de rechtspraak is bij de omschrijving van de strafbaarstelling nog nauwer aangesloten bij die artikelen en gekozen voor de omschrijving «een persoon die in kennelijke staat van dronkenschap of kennelijk onder invloed van een of meer andere bewustzijnsbeïnvloedende middelen verkeert». De term «bewustzijnsbeïnvloedende middelen» is niet nieuw. Hij is regelmatig gebruikt in de context van de Wegenverkeerswet 1994.<sup>39</sup> Met die term wordt hetzelfde bedoeld als het in artikel 20, vijfde lid, van de Drank- en Horecawet gehanteerde begrip «psychotrope stoffen». Het gaat hier om middelen als alcohol en andere drugs en geneesmiddelen die een wijziging in de gemoedstoestand of de geestelijke vermogens van iemand veroorzaken, bijvoorbeeld gewelddadig of verward gedrag<sup>40</sup>. Omdat in het kader van de Opiumwet een onderscheid wordt gemaakt tussen verdovende middelen en psychotrope stoffen, is in artikel 437, eerste lid, onder c, Sr niet voor het begrip «psychotrope stoffen», maar voor de meer allesomvattende term «bewustzijnsbeïnvloedende middelen» gekozen.

De woorden «in kennelijke staat of kennelijk onder invloed verkeren» betekenen dat de dronkenschap of het onder invloed zijn van een andere bewustzijnsbeïnvloedend middel dan alcohol voor de opkoper of handelaar goed waarneembaar moet zijn. Op hem rust dus geen onderzoeksplicht. Met andere woorden: de opkoper of handelaar hoeft niet door middel van onderzoek objectief vast te stellen of en zo ja hoeveel alcohol bijvoorbeeld iemand die hem een goed aanbiedt, heeft genuttigd. Voor die inbreuk op de lichamelijke integriteit van de aanbieder bestaat ook geen wettelijke grondslag. Voldoende is dat de toestand van het verkeren in kennelijke staat van alcohol voor hem aan uiterlijke tekenen duidelijk zichtbaar is.<sup>41</sup> Die tekenen kunnen bij alcohol zijn dat betrokkene onvast op zijn benen staat, naar alcohol ruikt en met een dubbele tong spreekt.<sup>42</sup> Bij drugs kunnen die uiterlijke tekenen bestaan uit

<sup>39</sup> Zie Stb. 2016, 529, blz. 10. Kamerstukken II 2010/11, 32 859, nr. 3, p. 5.

<sup>40</sup> Vgl. D. van der Meijden, Module Horeca, Commentaar bij: artikel 20 van de Drank- en Horecawet, 2017.

<sup>41</sup> Vgl. K.K. Lindenberg, Tekst & Commentaar Strafrecht, dertiende druk, Kluwer, Deventer 2020, p. 2093.

<sup>42</sup> Vgl. artikel 2, eerste lid, van de Regeling middelenonderzoek bij geweldplegers.

wijd opengesperde ogen, onsamenhangend taalgebruik en onvast op de benen staan.<sup>43</sup>

Indien voor een opkoper of handelaar die tekenen bij een aanbieder van een goed zichtbaar zijn, is het hem niet toegestaan om dat goed van hem te kopen. Doet hij dat wel, dan is hij strafbaar. Met het College van procureurs-generaal ben ik van mening dat het bewijs voor de strafbaarheid van het gedrag van de opkoper of handelaar niet altijd gemakkelijk leverbaar zal zijn. Dat geldt met name in situaties waarin buiten de betrokkenen verder niemand aanwezig was. Maar dat neemt niet weg dat politie en justitie, ook in die situaties, zich bij het horen van de aanbieder en de opkoper of handelaar kan richten op feiten en omstandigheden die duiden op een ontbrekende wil bij de aanbieder als gevolg van de kennelijke staat van alcohol of een andere bewustzijnsbeïnvloedend middel waarin hij verkeerde, zoals duidelijke aanwezige contra-indicaties als de notie dat betrokkene in de buurt als verslaafde aan alcohol of drugs bekend staat. Steunbewijs zoals camerabeelden die in het bedrijf van de opkoper of handelaar of in de buurt van dat bedrijf zijn gemaakt en getuigenverklaringen, kan de lezing van de aanbieder ondersteunen of juist ontkrachten.

### *Minderjarigen*

Onder de categorie van personen van wie opkopers en handelaren naar huidig recht en ook op grond van dit wetsvoorstel geen gebruikte en ongeregelde goederen mogen kopen, vallen de minderjarigen. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies over het concept van het wetsvoorstel erop gewezen dat het doorverkopen van bruikbare tweedehands goederen vanuit duurzaamheid een steeds grotere trend wordt die vooral onder jongeren aanhang vindt. De Raad vraagt zich vanuit dat oogpunt bezien dan ook af of een categoriaal verbod van opkopen van een minderjarige gerechtvaardigd is. Het verkopen van kleding of een oude telefoon aan een opkoper of handelaar door een minderjarige is volgens de Raad immers in het maatschappelijk verkeer niet ongebruikelijk.

Onderkend wordt dat minderjarigen over gebruikte goederen beschikken die zij, ook vanuit het oogpunt van de circulaire economie, willen doorverkopen. Veel van deze goederen vallen buiten de reikwijdte van artikel 437Sr omdat zij niet bij algemene maatregel van bestuur zullen worden aangewezen als gebruikte of ongeregelde goederen in de zin van het eerste lid, onder a, van dat artikel. Zo valt kleding, anders dan de Raad veronderstelt, buiten de reikwijdte daarvan.

Voor de goederen die wel bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen, neem ik het standpunt van de Raad niet over om af te zien van een categoriaal verbod op de inkoop van deze goederen van minderjarigen. In ons rechtsbestel nemen minderjarigen vaker een bijzondere positie in waarmee beoogd wordt hen te beschermen tegen invloeden die hun gezonde ontwikkeling kunnen belemmeren. Zo kennen we een verbod op de verkoop van zogenoemde «leeftijdsgebonden goederen» als alcohol en andere drugs en tabak aan minderjarigen. Ook voor de verkoop van vuurwerk en voor het verstrekken, aanbieden of vertonen van schadelijk te achten beeldmateriaal kent het Nederlandse recht specifieke leeftijdsgrenzen.

Voor het verbod op het verwerven van aangewezen gebruikte en ongeregelde goederen van minderjarigen is het belang voor jongeren om deze goederen te kunnen verkopen afgewogen tegen de kwetsbaarheid van jongeren om ingezet te worden voor het verrichten van hand- en spandiensten voor criminelen. Die kwetsbaarheid neemt toe naarmate de minderjarige ouder wordt en de invloed van vrienden groter wordt en die

<sup>43</sup> Vgl. artikel 2, tweede lid, van de Regeling middelenonderzoek bij geweldplegers.

van ouders afneemt. De criminele uitbuiting van jongeren is blijkens het onderzoek «Dader of slachtoffer. Criminele uitbuiting; verkenning onder Nederlandse scholen» uit 2020 van het Centrum Kinderhandel Mensenhandel<sup>44</sup> een fenomeen waarover een meerderheid van de scholen in het voortgezet onderwijs zich zorgen maakt<sup>45</sup>. Deze criminele uitbuiting heeft niet alleen betrekking op de rekrutering van kwetsbare jongeren voor de drugshandel, maar ook, zij het in mindere mate, voor diefstal. Het ronselen van jongeren voor de (georganiseerde) criminaliteit heeft daarom ook binnen het brede offensief tegen georganiseerde criminaliteit aandacht.<sup>46</sup> Dat heling voorkomt onder jongeren blijkt ook uit de «Monitor Jeugdcriminaliteit; Ontwikkelingen in de jeugdcriminaliteit 1997 tot 2015»<sup>47</sup>, volgens welke het kopen van gestolen spullen op respectievelijk 5,7% (2010) en 2,6% (2015) ligt en het aanbieden van gestolen spullen op respectievelijk 2,9% (2010) en 1,8% (2015) ligt. Ik acht het van belang jongeren zo veel mogelijk te beschermen tegen de verleiding snel geld te verdienen via het helen of witwassen van uit misdrijf verkregen goederen. Het frustreren van hun afzetmarkt via het kanaal van de opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen past in dat streven.

#### *Artikel 437, derde en vierde lid, Sr*

Het nieuwe derde en vierde lid van artikel 437 Sr zijn qua inhoud gelijk aan het bij dit wetsvoorstel ingetrokken artikel 437bis, tweede en derde lid, Sr.

### **Artikel I, onder D**

#### *Artikel 437ter Sr*

Bij dit artikelonderdeel is artikel 437ter Sr aangepast. Voor de inhoud van die wijzigingen wordt verwezen naar paragraaf 1.2.3.

In aanvulling daarop wordt naar aanleiding van de reactie van de MRF nog het volgende opgemerkt. De meldplicht ten aanzien van het DOL dient door de juridisch bevoegde persoon binnen het bedrijf gedaan te worden. Veelal zal dit de directeur of eigenaar zijn. Hij dient in het DOL ook zijn privéadres te noteren omdat het nodig kan zijn dat de politie buiten kantooruren bij hem thuis inlichtingen wil inwinnen over een mogelijk gestolen goed. Het noteren van het privéadres van de directeur of eigenaar is niet ongebruikelijk. Ook in het register van de Kamer van Koophandel wordt dat adres genoteerd.

#### *Verkoopregister*

De gemeenteraad kan op grond van artikel 147 van de Gemeentewet juncto het huidige artikel 437ter, eerste lid, Sr bij verordening voorschriften ter bestrijding van heling vaststellen zolang die voorschriften maar niet in strijd komen met de bepalingen van artikel 437 en 437bis Sr en de algemene maatregel van bestuur die ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, Sr geldt. Die voorschriften kunnen ook een verplichting inhouden tot het bijhouden van een verkoopregister. In het overgrote deel van de gemeenten is die verplichting in de APV neergelegd.<sup>48</sup> In die gemeenten leggen opkopers van en handelaren in

<sup>44</sup> Zie <https://www.hetckm.nl/mediadepot/18455d4a7f97/CKM-rapportcrimineleuitbuiting.pdf>.

<sup>45</sup> Zie ook Kamerstukken II 2019/20, 29 240, nr. 120.

<sup>46</sup> Zie Kamerstukken II 2019–2020, 29 911, nr. 254.

<sup>47</sup> Zie bijlage bij Kamerstukken 2015/16, 28 684, nr. 462.

<sup>48</sup> In 2018 hadden 318 van de 380 gemeenten (84%) bepalingen ter uitvoering van artikel 437ter Sr in verband met de bestrijding van heling in de APV genomen. In 312 van die 318 gemeenten was een verkoopregister verplicht gesteld.

gebruikte en ongeregelde goederen van iedere verkoop van die goederen een aantal gegevens vast waaronder de datum van verkoop of overdracht van het goed en de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen. Gemeenten hebben zich bij de opname van de verplichting tot het instellen en bijhouden van een verkoopregister laten leiden door artikel 2.67, eerste lid, van de model-APV van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) waarin deze verplichting is neergelegd. Die verplichting is destijds opgenomen vanuit de veronderstelling dat een verkoopregister kan bijdragen aan de bescherming van het eigendomsrecht en de bestrijding van vermogensdelicten.

Een deel van de inhoud van artikel 2.67, eerste lid, van de model-APV is in het eerder aangehaalde ontwerp van de algemene maatregel van bestuur die op grond van artikel 437, eerste lid, Sr is opgesteld, geïncorporeerd. Het betreft hier de verkoopprijs en de datum van verkoop of overdracht van het goed door de opkoper of handelaar (zie onderdeel b van dat artikellid). De omschrijving van dat goed (zie onderdeel c) behoort nu al tot een van de aspecten waaraan ingevolge artikel 2, tweede lid, van het huidige uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, Sr bij de registratie in het inkoopregister aandacht moet worden besteed. Daarnaast is in het ontwerp van de algemene maatregel van bestuur naar analogie van artikel 2.68, vierde lid, van de model APV geregeld dat de opkoper of handelaar verplicht is om het goed gedurende een bepaalde termijn nadat hij dat verworven of voorhanden heeft, in de staat waarin hij dat goed verworven heeft, in bewaring te houden (zie voor meer uitleg: paragraaf 1.2.2). Bij dit wetsvoorstel is er echter niet voor gekozen om de werkingssfeer van artikel 437 Sr op een zodanige wijze uit te breiden dat landelijk wordt voorgeschreven dat op de opkopers en handelaren die nu verplicht zijn om een inkoopregister bij te houden, ook de plicht rust om in een verkoopregister de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, bij te houden. De volgende voor- en tegenargumenten hebben daarbij in de gemaakte afweging een rol gespeeld. Het eerste argument dat vóór invoering van een landelijke plicht tot het voeren van een verkoopregister kan pleiten, is dat op die manier de oorspronkelijke eigenaar van een gestolen goed dat goed later van de verkrijger van die goederen kan opeisen, omdat zijn naam en adres via dat register bekend zijn. Daar staat tegenover dat in situaties als de onderhavige over het algemeen sprake zal zijn van personen die een goed te goeder trouw hebben verkregen van een opkoper of handelaar en daarvoor aan hem hebben betaald. In die situaties is die opkoper of handelaar op grond van artikel 3:86 van het Burgerlijk Wetboek tegen de vordering van de oorspronkelijke eigenaar beschermd als hij in de normale uitoefening van zijn bedrijf in een daartoe bestemde, gebouwde onroerende bedrijfsruimte handelde en zal de oorspronkelijke eigenaar dus niet met succes het goed kunnen opeisen. Landelijke invoering van het verkoopregister is vanuit dat perspectief dus niet noodzakelijk.

Een tweede argument om ervoor te kiezen dat landelijk wel wordt voorgeschreven dat in het verkoopregister de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, wordt verwerkt, is dat een dergelijk register zou kunnen bijdragen aan het in kaart brengen van criminele netwerken. Door de identificerende persoonsgegevens van de koper en de verkoopprijs van een goed uit dat register te combineren met de identificerende persoonsgegevens van de aanbieder en de inkoopprijs uit het inkoopregister, is het mogelijk om stromen van op onrechtmatige wijze verkregen goederen zichtbaar te maken waardoor criminele netwerken kunnen worden blootgelegd. En dat zou een barrière voor criminelen kunnen opwerpen om bijvoorbeeld hun gestolen goederen aan handelaren en opkopers van tweedehandsgoederen te verkopen en dat zou daardoor dienstig kunnen zijn aan het verkleinen van de afzetmarkt

voor die goederen en aan het terugdringen van vermogensdelicten. De verwachting is echter gerechtvaardigd dat veel opkopers en handelaren die bewust gestolen goederen kopen, die goederen niet in het inkoopregister zullen inschrijven omdat zij anders het risico lopen wegens heling vervolgd te worden.

Het derde argument dat voor landelijke invoering van verplichte opname in het verkoopregister van de naam en het adres van degene die het goed heeft verkregen, kan worden aangevoerd, is dat het kan bijdragen aan het opsporen en bewijzen van vermogensdelicten, omdat het verkoopregister de mogelijkheid biedt bij de nieuwe eigenaar vast te stellen of het wel of niet om het gestolen goed gaat.

Tegenover dat argument kan worden gesteld dat het moment van inkoop het meest cruciale moment is. Indien de handelaar of de opkoper er op dat moment alles aan doet om te achterhalen of de aangeboden goederen van misdrijf afkomstig zijn en hij, indien dat het geval is, die goederen weert en melding doet van het feit dat hem die goederen te koop zijn aangeboden, is er geen noodzaak om een verkoopregister bij te houden en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de nieuwe eigenaar te beperken. Daar komt bij dat door de bij dit wetsvoorstel voorgeschreven termijn van vijf werkdagen (zie het bij dit wetsvoorstel aangepaste artikel 437, eerste lid, onder f, Sr en de toelichting die in dit hoofdstuk op dat artikelonderdeel is gegeven) waarbinnen de door de handelaar of opkoper verworven goederen in ongeschonden staat bewaard dienen te blijven en derhalve niet doorverkocht mogen worden, de politie voldoende gelegenheid heeft om op meldingen van treffers tussen het DOR en Stop Heling te reageren en vervolgens bij de opkoper vast te stellen of het daadwerkelijk om bijvoorbeeld een gestolen goed gaat en op basis van die informatie heling, witwassen en het daaronder liggende vermogensmisdrijf aan te pakken. Mocht de politie meer tijd voor onderzoek nodig hebben, dan biedt het huidige onderdeel f van artikel 437, eerste lid, Sr dat bij dit wetsvoorstel tot onderdeel i is vernummerd, haar de mogelijkheid tot een schriftelijke lastgeving op basis waarvan de opkoper of handelaar gedurende maximaal veertien dagen het opgekochte goed niet mag doorverkopen. Mocht het goed toch al doorverkocht zijn, dan bieden ten slotte ook de identificerende unieke gegevens van een goed zoals het serienummer of – in het geval van niet-unieke goederen – de toekomstige verplichting om van deze niet-unieke goederen een foto te maken, voldoende aanknopingspunten om vast te stellen dat het om het gestolen goed gaat en voor de bewijsvoering. Tot eenzelfde conclusie komt de Raad van State in het hoger beroep tegen het besluit van de gemeente Zwolle om een vrijstelling voor het bijhouden van een verkoopregister in te trekken.<sup>49</sup> Ook gelet hierop is het niet erg waarschijnlijk dat een verkoopregister met daarin een verplichte vermelding van de naam en het adres van de nieuwe eigenaar van een goed een noemenswaardige bijdrage zal leveren aan de opsporing van goederen die uit misdrijf afkomstig zijn en de bestrijding van heling en witwassen.

Vanuit het perspectief van de opsporing is het derhalve niet nodig en gerechtvaardigd om handelaren en opkopers in alle gemeenten landelijk te dwingen om in een register bij te houden aan wie zij welk goed hebben doorverkocht en hen met de daaraan klevende administratieve lasten te belasten, en ontbreekt om die reden ook de noodzaak om een beperking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kopers te maken. Specifiek vanuit de kunst- en antiekbranche zijn in het verleden grote bezwaren tegen een verkoopregister geuit, omdat kopers van kunst en antiek liever anoniem blijven.

<sup>49</sup> Zie RVS 4-9-2019, ECLI:NL:RVS:2019:3001.

Een beperking op de persoonlijke levenssfeer van de betrokken kopers door een landelijke wettelijke verplichting tot het houden van een verkoopregister, zou zich, gelet op de hiervoor aangedragen argumenten, dan ook niet verhouden tot artikel 10 van de Grondwet, artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).<sup>50</sup> Daarom voeren het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de VNG constructief overleg over de aanpassing van de model-APV waarin nu nog het voorschrift is opgenomen om de naam en het adres van de degene aan wie het goed is verkocht, in een register te noteren.

Ik kan echter – in reactie op een vraag van een van de brancheorganisaties in het kader van de internetconsultatie – niet de garantie gegeven dat iedere gemeente die op dit moment voorschrijft dat een verkoopregister moet worden bijgehouden, dat voorschrift straks intrekt. Gemeenten hebben immers op grond van artikel 121 van de Gemeentewet de vrijheid om in de APV in aanvulling op wetten en algemene maatregelen van bestuur aanvullende regels te stellen zolang die regels maar niet in strijd daarmee zijn. Dat neemt niet weg dat de verwachting is dat als de VNG het verkoopregister uit de model-APV schrapt, de meeste gemeenten dit voorbeeld zullen volgen. Gemeenten moeten toch al hun APV aanpassen zodra dit wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, omdat bepaalde zaken die nu naar analogie van de model-APV in de plaatselijke APV zijn geregeld, dan dienen te komen vervallen omdat die in dit wetsvoorstel zijn geregeld en niet meer tot de regelgevende bevoegdheid van de gemeenten behoren, zoals het door de opkoper of handelaar noteren van de datum en prijs bij verkoop of overdracht van een gebruikt of ongeregeld goed.

## **Artikel II**

Artikel 552 van het Wetboek van Strafvordering is bij artikel II van dit wetsvoorstel vooral aangepast als gevolg van het feit dat de artikelen 90bis en 437bis Sr bij dit wetsvoorstel komen te vervallen.

## **Artikel III**

Bij het bepalen van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten die volgens de Aanwijzingen voor de regelgeving voor wetten gelden (1 januari of 1 juli). Dat tijdstip zal zodanig worden gesteld dat de gemeenten die nu nog niet met het DOL werken en de opkopers en handelaren die nog niet van het DOR gebruikmaken, voldoende tijd hebben om zich op die systemen aan te sluiten en zich kunnen voorbereiden om daarmee aan de slag te gaan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,  
D. Yesilgöz-Zegerius

---

<sup>50</sup> Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (PbEU 2016, L 119).