




Wetenschapstoets conform artikel 3.1 Comptabiliteitswet 2016 (hierna: 3.1 CW)


Oordeel op basis van externe toetsing door: prof. dr. [Antoinette Verhage](#), Universiteit Gent en prof.dr. [Karin van Wingerde](#), Erasmus Universiteit Rotterdam
Rapporteurs: Songül Mutluer en Joost Sneller.
Beoordeeld document: [Wetsvoorstel Verbetering van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten](#) (Kamerstuk 36 036)

Legenda (in te vullen sub 'Oordeel'):  voldoende  verdient aandacht  verbeterpunt


Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel (steekwoorden)	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis (steekwoorden)
1. Vindbaarheid van 3.1 CW-informatie		<ul style="list-style-type: none"> De memorie van toelichting bevat geen specifieke 3.1 CW-informatie. Par. 1.6 bevat een beschrijving van de organisatorische en financiële consequenties van het wetsvoorstel. 	N.v.t.
2. Maatschappelijke opgave (bedoeling)	 	<ul style="list-style-type: none"> Maatschappelijke opgave expliciet beschreven en helder, namelijk het beter kunnen aanpakken van heling. Uit onderzoek blijkt bovendien dat heling een belangrijke aanjager is van andere vermogensdelicten zoals diefstal en dat helers betrokken zijn bij witwassen. 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> Hoewel de bredere maatschappelijke opgave 'het beter kunnen aanpakken van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende delicten' aansluit bij de gevoelde urgentie in de samenleving, heeft het wetsvoorstel slechts betrekking op een klein deel van de markt voor heling. De doelstelling is niet consistent geformuleerd, dan wel het wetsvoorstel dient meerdere doelen die niet expliciet als zodanig beschreven zijn. Niet duidelijk is <i>hoe</i> de voorgestelde maatregelen aan de bredere maatschappelijke opgave bijdragen. <p>Onderbouwing</p> <ul style="list-style-type: none"> Het rapport Focus op Heling laat zien dat van de geregistreerde helingzaken tussen 2011-2015 slechts een klein deel betrekking had op de doelgroep die in het wetsvoorstel centraal staat. De meeste helinggevallen vinden plaats op de openbare weg, online of in het privédomein.¹ Internationaal onderzoek naar de markt van gestolen goederen laat bovendien zien dat heling via handelaren in tweedehands goederen al sinds 2012 dalende is.² In de MvT worden verschillende doelen beschreven die niet noodzakelijkerwijs hetzelfde betekenen: p. 1 'heling etc. beter te kunnen aanpakken'; p. 1/2 'uniformering van het stelsel'; p. 5 'het efficiënter maken van de aanpak'; p. 9 'gestolen goederen uit het circuit te kunnen halen'. 'Aanpakken' kan preventief, (het voorkomen van heling in de toekomst), repressief (het aanpakken van daders), curatief (het herstellen van de situatie/teruggave gestolen goederen) bedoeld zijn. In het wetsvoorstel wordt daarin geen onderscheid gemaakt. Daarmee wordt ook niet duidelijk <i>hoe</i> de maatregelen worden geacht bij te dragen aan de doelen van het wetsvoorstel en hoe aannemelijk dat is (zie verder onder beleidstheorie). <p>Aanbeveling</p> <ul style="list-style-type: none"> Expliciteer de verschillende doelen van het wetsvoorstel en maak duidelijk of ze preventief, repressief of curatief bedoeld zijn (zie ook onder 3; formulering SMART doelen)

¹ Ferwerda, H. et al. (2016). *Focus op heling. Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling*. Arnhem: Beke reeks, p. 50; Zie tevens Van de Mheen, D. & Gruter, P. (2007). *Helingpraktijken onder de loep. Impressies van helingcircuits in Nederland*. Den Haag: WODC; Gestel, B. van & Kouwenberg, R.F. (2016). *Over grenzen op dievenpad. Een onderzoek naar de facilitering van mobiele bendes*. Den Haag: WODC; Siegel, D. (2013). *Mobiel Banditisme*. Amsterdam: Reed Business; Clare, J., Quinn, L., Brown, R., Morgan, A., & Sullivan, T. (2022). Offender insight into Australian stolen goods markets from 2002–2017: the DUMA survey as a 16-year window into property crime offenders' target selections and disposal. *Psychology, Crime & Law*, 1-17.

² Aniello, S., & Caneppele, S. (2018, 2018/01/02). Selling stolen goods on the online markets: an explorative study. *Global Crime*, 19(1), 42-62. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1418333>

			<p>Overige opmerkingen bij de tekst van de MvT</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ P. 2 'heling is een belangrijke aanjager van vermogensdelicten' en vervolgens 'heling bestaat immers bij de gratie van die delicten'. Die zinnen spreken elkaar tegen. ○ Duidelijkheid over de op te nemen goederen is van belang om ook na te gaan wat het beoogde en behaalde effect is van de wetgeving.
<p>3. Ingezette beleidsinstrumenten</p>		<ul style="list-style-type: none"> ○ Inzet van één instrument, namelijk (aanscherping en uniformering van) het strafrecht: verplichte digitale registratie van opkopers en handelaren in gebruikte goederen bij de gemeente, digitale registratie van helinggevoelige goederen, en een verplichte bewaartermijn voor deze goederen van vijf dagen. ○ Verantwoording is niet vindbaar of slechts beperkt uitgewerkt: aangegeven wordt dat voor de aanpak van de markt van illegaal verkregen goederen de afgelopen jaren is ingezet op het treffen van technische, organisatorische en communicatieve maatregelen. N.a.v. wetenschappelijk onderzoek naar de omvang van heling, worden aanvullende maatregelen nodig geacht. Deze keuze wordt (beperkt) onderbouwd, maar niet expliciet afgewogen tegen eventuele andere instrumenten. ○ In toelichting wordt één mogelijk aanvullend instrument (verplicht verkoopregister) expliciet afgewogen; daarvan is in dit wetsvoorstel afgezien (blz. 50 e.v.) 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Het ontbreekt aan een gedegen probleemanalyse ten aanzien van de aard en omvang van heling, de ernst van de problematiek bij de doelgroep van het wetsvoorstel, alsmede aan inzicht in hoe het huidige systeem functioneert. ○ Het ontbreekt aan een beleidstheorie over hoe de verschillende maatregelen bijdragen aan de verschillende in het wetsvoorstel genoemde doelen. ○ De onderbouwing voor de evidentie dat deze aanpak een effect zal hebben op de omvang van heling ontbreekt. <p>Onderbouwing</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Het rapport Focus op Heling dateert uit 2016 en heeft betrekking op gegevens tussen 2011-2015. Bovendien laat dat rapport zien dat een klein deel van de helingproblematiek betrekking heeft op de doelgroep die in het wetsvoorstel centraal staat. ○ Het wetsvoorstel maakt onvoldoende inzichtelijk hoe het huidige systeem functioneert. Wat is de problematiek in gemeenten met en zonder Digitaal Opkopers Register (DOR)? Wat zijn ervaringen van betrokkenen in die gemeenten? Hoeveel gevallen van heling worden opgelost door koppeling aan het DOR? ○ In het wetsvoorstel en de nota n.a.v. het verslag wordt verschillende keren gerefereerd aan het feit dat het huidige DOR en de koppeling aan STOP heling effectief zijn. Het is niet duidelijk op welk effect dan wordt bedoeld. Gaat het dan om teruggave van gestolen goederen of om het voorkomen van toekomstige vermogensdelicten en heling? In de nota n.a.v. het verslag wordt een direct verband gesuggereerd tussen de invoering van de digitale registratieplicht en het voorkomen van nieuwe vermogensmisdrijven: "Als het voor criminelen niet tot nauwelijks mogelijk zou zijn om ontvreemde goederen door te verkopen die onder de werking van de registratieplicht vallen, zou volgens deze cijfers in 2019 82% van de buit bij vermogensdelicten voorkomen kunnen worden" (p. 2). Er wordt dan echter geen rekening gehouden met het bestaan van andere verkoopkanalen dan degene die onder de registratieplicht vallen. Het is bovendien niet ondenkbaar dat mensen die van illegale goederen af willen via niet gereguleerde kanalen (gaan) doen. Daarmee wordt het effect op het voorkomen van nieuwe misdrijven te rooskleurig voorgesteld. ○ Hoe wordt elke maatregel verondersteld bij te dragen aan het beter aanpakken van heling? Wat zijn de werkzame mechanismen? Onderzoek naar soortgelijke poortwachterverplichtingen in andere sectoren laat zien dat de invoering van dergelijke verplichtingen niet automatisch op veel draagvlak onder de doelgroep kan rekenen alsook dat zonder investeringen in capaciteit, technologie en kennis en expertise bij de organisaties verantwoordelijk voor de handhaving, een betere registratie niet automatisch tot een effectievere aanpak leidt.³ <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Om de gevolgen van dit systeem te kunnen evalueren is er behoefte aan heldere doelstellingen en een nulmeting (zie ook hierna). Geef aan welke gegevens beschikbaar zijn over het huidige systeem (cijfers over heling, de effecten van de huidige aanpak). Wat zijn de resultaten en hoe kunnen deze richting geven aan de uitrol van het systeem? ○ Breng voor elk van de onderdelen van het wetsvoorstel de beleidstheorie in kaart. Hoe worden de maatregelen geacht

³ Verhage (2017). 'Great Expectations but Little Evidence: Policing Money Laundering'. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 37(7/8), 477-490; Hoogenboom, B. (2021). *Samen. Samenwerking van notarissen, makelaars/taxateurs en overheidsinstellingen om witwassen en fraude bij onroerend goed transacties te voorkomen*. Den Haag: Aanjaagteam Ondernijning; Wingerde, K. van & Hofman, C. (2022). *Wachters aan het woord. Dilemma's van accountants, advocaten, belastingadviseurs en notarissen in hun rol als poortwachter*. Den Haag: Sdu.

			<p>bij te dragen aan de beoogde doelen? Wat zijn de werkzame mechanismen? Wat zijn eventuele neveneffecten?</p> <ul style="list-style-type: none"> o Onderzoek in welke mate dit instrument het meest aangewezen is om deze opkopers en handelaren te prikkelen om mee te werken aan de digitale registratie. o Breng in kaart welke eventuele additionele maatregelen en investeringen nodig zijn om de beoogde doelen te bereiken.
<h2>4. Doeltreffendheid</h2>		<ul style="list-style-type: none"> o SMART doelen niet aanwezig. o Bijdrage van elk instrument aan het doel wel genoemd (blz. 4-9). o Het voorstel gaat niet in op de eventuele invloed van externe factoren die een positieve of negatieve invloed kunnen hebben op het bereiken van de beoogde doelen. o Mogelijke negatieve neveneffecten, zoals consequenties voor kringloopwinkels, worden niet benoemd. o Doelen niet gekoppeld aan brede welvaartsdoelen. o Overige meer specifieke indicatoren gelinkt aan het wetsvoorstel niet benoemd. o De samenhang met andere wetsvoorstellen ter bestrijding van witwassen wordt niet benoemd (in het bijzonder het wetsvoorstel Plan van aanpak witwassen). 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> o Het ontbreekt aan SMART doelen in het voorstel. o Er is geen aandacht voor de eventuele neveneffecten van de in te voeren maatregelen. o Handhaving is cruciaal bij de implementatie van dergelijke instrumenten. De mate waarin handhaving (en dus de pakkans) realistisch is, wordt niet benoemd. <p>Onderbouwing</p> <p><i>Neveneffecten</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o De invoering van het DOR kan leiden tot een verdere verplaatsing naar andere vormen van verkoop.⁴ Zo werd in het rapport Focus op heling al gesproken over een trend naar onlineverkoop, een ontwikkeling die de laatste jaren lijkt te zijn toegenomen.⁵ Mogelijk gevolg hiervan is dat men nog minder zicht krijgt op het fenomeen heling. o Opkopers in kwetsbare posities kunnen door de bewaarplicht (en het dus nog niet kunnen verkopen van het goed) mogelijk juist kwetsbaarder worden voor inmenging van georganiseerde criminaliteit. Vergelijk signalen ten aanzien van de horeca, visserij, boeren die onder invloed van economische ontwikkelingen, (internationaal) beleid of corona in economisch moeilijke omstandigheden terecht kwamen en daardoor juist kwetsbaar werden voor criminele inmenging. o Het wetsvoorstel besteedt geen aandacht aan eventuele moeilijke en bedreigende situaties waarin opkopers terecht kunnen komen door het registreren van persoonsgegevens van de aanbieder van het goed.⁶ Indien kwaadwillenden druk of dreiging op opkopers zouden uitoefenen om niet te registreren, is het aannemelijk dat opkopers hun eigen veiligheid laten prevaleren boven het registreren van het goed. Vergelijk ook de bezwaren die meldplichtige instellingen hebben met het niet anoniem kunnen melden van ongebruikelijke transacties. Dat wordt al sinds jaar en dag als drempel ervaren om ongebruikelijke transacties wel te melden.⁷ Het wetsvoorstel besteedt aan deze en andere potentiële neveneffecten geen aandacht. o Onderzoek naar de invoering (en aanscherping) van strafrechtelijke maatregelen die bedoeld zijn om private actoren een preventieve taak te geven roept de vraag op of de strengere aanpak niet juist ook die condities kan ondermijnen die nodig zijn om de verantwoordelijkheid voor preventie succesvol bij private actoren neer te leggen.⁸ <p><i>Handhaving</i></p> <ul style="list-style-type: none"> o Niet duidelijk is hoe en door wie het niet voldoen aan het systeem (bijv. het niet registreren van een specifiek goed) gedetecteerd kan worden. Het risico op ontduiken lijkt relatief groot. Veel hangt af van controle ter plaatse. <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> o Houd bij de beoordeling van het wetsvoorstel rekening met mogelijke verplaatsingseffecten, breng deze effecten in kaart en ontwikkel een instrument om dit mee te nemen in de evaluatie.







⁴ Cornish, D. B., and R. V. Clarke. "Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory." *Criminology* 25, no. 4 (1987): 933–948.

⁵ Aniello, S., & Caneppele, S. (2018). Selling stolen goods on the online markets: an explorative study. *Global Crime*, 19(1), 42-62. <https://doi.org/10.1080/17440572.2017.1418333>

⁶ Jong, J. de & Cels, S. (2015). De verleiding en de verantwoordelijkheid. De rol van ondernemers in het bestrijden van georganiseerde criminaliteit. *Tijdschrift voor toezicht*, 6(4), 49-54.

⁷ H. van Wermeskerken (2020). 'En verder. Thema Bedreiging.' *Notariaat Magazine*, nr. 6 (juli/augustus 2020), 10-11.

⁸ C.G. van Wingerde, P. Mascini & J-W. Barth (2018). *De praktijk van toezicht in een neoliberaal tijdperk. Een case study van de taakuitvoering door ISZW-inspecteurs bij de handhaving van de arbeidsomstandigheden*. Den Haag: Boomcriminologie.

			<ul style="list-style-type: none"> o Breng de handhavingsrealiteit en pakkans in kaart en neem dit mee bij de beoordeling van het wetsvoorstel. o Tracht na te gaan wat de registratiebereidheid is bij de opkopers en onderzoek in welke mate andere instrumenten deze bereidheid tot melden kunnen stimuleren. o Ga na wat de neveneffecten van deze verplichting kunnen zijn, ook met betrekking tot de veiligheid van werknemers in deze sectoren, en tracht dit te ondervangen met initiatieven. Denk bijvoorbeeld aan handreikingen en trainingen voor opkopers om met weerstand om te gaan, over de communicatie van hun registratieplicht, een meldpunt voor eventuele incidenten, onderzoek of en hoe informatie over de opkoper in strafdossiers kan worden geanonimiseerd, etc. o Geef aandacht aan neveneffecten bij de evaluatie of voorzie in een aparte evaluatie voor deze neveneffecten.
5. Doelmatigheid		<ul style="list-style-type: none"> o Doelmatigheid expliciet maar algemeen beschreven: voorstel biedt verbeterde mogelijkheden voor opsporing en vervolging aan de hand van digitale registratie en koppeling aan politieregister voor heling (blz. 4-9). 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> o Doelmatigheid wordt in algemene termen beschreven, zonder te verwijzen naar indicatoren of evaluatie. Van de huidige instrumenten is geen evaluatie voorhanden. o Er is geen afweging ten aanzien van andere mogelijke instrumenten. o Het preventief doel wordt niet expliciet duidelijk gemaakt. <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> o Maak duidelijk wat de doelstellingen zijn. o Formuleer indicatoren die het al dan niet behalen van doelstellingen meetbaar maken, en vertrek vanuit een nulmeting.
6. Financiële gevolgen voor het Rijk	 / 	<ul style="list-style-type: none"> o Financiële gevolgen wel expliciet beschreven, maar geen totaaloverzicht (blz. 24-30). o Uitvoeringskosten wel gekwantificeerd, maar geen totaaloverzicht (blz. 24-30) o Onzekerheden en risico's niet benoemd. 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> o De uitvoeringskosten voor politie en andere overheidsactoren worden in het voorstel genoemd maar er blijft zoals eerder gesteld veel onduidelijk over de mate waarin de politie kan handhaven en hoe realistisch het is dat de pakkans zal stijgen na implementatie. Dit maakt dat de financiële gevolgen moeilijk in te schatten zijn zonder dat aan bovenstaande punten tegemoetgekomen wordt.
7. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden	 / 	<ul style="list-style-type: none"> o Financiële gevolgen wel expliciet beschreven (blz. 24-30). o Uitvoeringskosten wel gekwantificeerd (blz. 24-30). o Onzekerheden en risico's niet benoemd. 	<p>Conclusie</p> <ul style="list-style-type: none"> o Het is moeilijk in te schatten wat de financiële gevolgen zullen zijn aangezien er op dit moment geen kwantificatie is van deze gevolgen voor de betrokkenen die reeds de registratieplicht uitvoeren. <p>Aanbeveling</p> <ul style="list-style-type: none"> o Breng in kaart wat <i>in de huidige situatie</i> de financiële gevolgen zijn voor de sectoren die reeds onderworpen zijn aan de registratieplicht. Zo kan inzichtelijk worden wat de te verwachten financiële gevolgen bij uitbreiding zullen zijn
8. Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden		<ul style="list-style-type: none"> o Er is geen evaluatieparagraaf. 	<p>Analyse</p> <p>Een nulmeting ontbreekt. Zicht op effecten van eerder genomen maatregelen ontbreekt ook. Er wordt geen evaluatie vooropgesteld in het voorstel.</p> <p>Aanbevelingen</p> <ul style="list-style-type: none"> o Bepaal duidelijke doelstellingen om te kunnen evalueren (betere samenwerking? Aanpak heling? Nationale uitrol van registratiesysteem? Verhoging aantal matches, minder heling?). o Formuleer indicatoren voor de evaluatie (gekoppeld aan de voorgenomen doelstellingen - bijvoorbeeld een daling van de cijfers inzake heling, een stijging van het aantal matches tussen stopheling.nl en DOR). o Ontwikkel zowel een procesevaluatie (hoe is het proces verlopen?) als een product-/effectevaluatie (wat is het resultaat?), na een aantal jaren.