

Inleiding

De basis voor een leefbare en aantrekkelijke stad is een veilige stad. #Veilig010, het veiligheidsprogramma van de gemeente Rotterdam voor 2014-2018, beschrijft onder andere de afspraken die zijn gemaakt tussen gemeente, het Openbaar Ministerie en politie om de doelstellingen op het gebied van veiligheid te realiseren. Deze afspraken richten zich onder andere op een intensieve aanpak van High Impact Crime en ondermijnende criminaliteit. Straatroven, woninginbraken en overvallen hebben veel impact op de slachtoffers en vormen daarmee een gevaar voor de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Uit het oogpunt van misdaadbestrijding is de aanpak van handel in goederen afkomstig van een misdrijf en hieraan gerelateerde strafbare feiten (hierna: heling) van groot belang. De gelegenheid tot het verhandelen van goederen die afkomstig zijn van een misdrijf stimuleert namelijk dit soort misdadervormen, aangezien de hiermee verworven goederen snel via handelaren kunnen worden omgezet in geld. Opkopers en handelaren die handelen in ongeregelde en gebruikte goederen (hierna: handelaren¹) vormen daarmee vanzelfsprekend een aantrekkelijke afzetmarkt.

De gemeente Rotterdam hecht veel waarde aan vrijheid voor ondernemers. Iedere ondernemer kan het beroep van 'handelaar' uitoefenen. Handelaren horen ook bij een grote stad als Rotterdam. Echter een deel van de branche is kwetsbaar voor het faciliteren van criminaliteit. Handelaren dragen hiermee een grote verantwoordelijkheid. Daarom heeft de gemeente Rotterdam voor handelaren, als aanvulling op landelijke wetgeving, regels beschreven in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV). De aangewezen toezichthouder² (hierna: toezichthouder) ziet hierop toe. Op basis van deze wet- en regelgeving is een passend bestuurlijk handhavingsmodel opgesteld. Naast het strafrecht biedt hiermee ook het bestuursrecht mogelijkheden om heling een halt toe te roepen.

De doelstelling van het bestuurlijk handhavingsarrangement voor heling is de naleving van de geldende wet- en regelgeving door handelaren. Hiermee wordt getracht de afzetmarkt te verkleinen voor goederen die afkomstig zijn van een misdrijf (hierna: gestolen goederen). Dader- en gelegenheidsstructuren ten aanzien van High Impact Crime en ondermijnende criminaliteit worden bestreden met als uiteindelijke doel om hiermee de openbare orde en het woon- en leefklimaat voor alle Rotterdammers te beschermen.

Wettelijk kader

De wet- en regelgeving schrijft handelaren bepaalde verplichtingen voor bij de uitvoering van hun beroep. Het Wetboek van Strafrecht (hierna: WvSR) beperkt zich voornamelijk tot strafbare feiten die samenhangen met de inkoop van goederen. Regelgeving in de APV richt zich op de verkoop van goederen en de verplichtingen die een handelaar heeft ten aanzien van een meldingsplicht behorend bij de uitoefening van het beroep als handelaar. Tezamen doet deze wet- en regelgeving een beroep op de handelaar om te allen tijde een actieve rol te vervullen in het voorkomen van handel in gestolen goederen, het opsporingsonderzoek van de politie naar deze goederen te ondersteunen en levert het een bijdrage aan het teruggeven van deze goederen aan de rechtmatige eigenaar. Het niet of onvolledig nakomen van bovenstaande wet- en regelgeving is een strafbaar feit.

Daarnaast staat in de artikelen 416, 417 en 417 bis WvSR een aantal strafbare feiten beschreven dat samenhangt met de handel in goederen. Het verschil met bovenstaande strafbare feiten is dat de handelaar zich hier zelf schuldig maakt aan het plegen van een misdrijf, namelijk heling.

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

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

Bevoegdheden burgemeester

De burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid in de gemeente Rotterdam. Deze verantwoordelijkheid en de daarbij horende bevoegdheden zijn vastgelegd in de Gemeentewet. De burgemeester beschikt over een scala aan bestuurlijke middelen om de openbare orde en veiligheid te beschermen. De toepassing van deze bevoegdheden, met betrekking tot handelaren in de gemeente Rotterdam, is onder andere verder uitgewerkt in artikel 2:35 APV: sluiting overlastgevend voor het publiek openstaande gebouwen. Winkelpanden behoren tot deze categorie gebouwen.

Tweesporenbeleid

Het kan zijn dat een constatering of overtreding maakt dat zowel op basis van strafrecht als op basis van bestuursrecht een sanctie of maatregel wordt getroffen.

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

Zorgvuldigheid

Voorafgaand aan een besluit van de burgemeester tot het nemen van een eventuele maatregel worden de handelaar en overige belanghebbenden uitgenodigd voor een zienswijzengesprek. Uiterlijk twee weken voor aanvang van het zienswijzengesprek ontvangt de handelaar een schriftelijke uitnodiging. Tijdens het zienswijzengesprek wordt de handelaar in de gelegenheid gesteld zijn of haar zienswijze te geven over het voorliggende dossier. De handelaar kan zich laten vertegenwoordigen door een gemachtigde. Na dit zienswijzengesprek worden alle feiten en omstandigheden afgewogen ten opzichte van de wet- en regelgeving en het bestuurlijke handhavingsarrangement. Vervolgens neemt de burgemeester een beslissing. Het besluit wordt bekend gemaakt aan de handelaar, de handhavingspartners en eventuele andere belanghebbenden, zoals de pandeigenaar. Indien de handelaar of een andere belanghebbende zich niet kan verenigen met het besluit van de burgemeester dan kan hiertegen bezwaar worden gemaakt.

Afwijkingsbevoegdheid

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

Handhavingsarrangement³

Het handhavingsarrangement voorziet in:

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

Overtreding	Eerste constatering	Tweede constatering	Derde constatering
Niet voldoen aan voorschriften van artikel 2:68 lid a en c APV⁴	Waarschuwing	Waarschuwing	Sluiting 2 weken
Het verwerven van een goed van een minderjarige	Waarschuwing	Waarschuwing	Sluiting 2 weken
Niet voldoen aan voorschriften van het in bewaring houden van een goed⁴	Waarschuwing	Sluiting 2 weken	Sluiting 1 maand
Nalaten medewerking te verlenen aan de toezichthouder bij de controle van het in- en/of verkoopregister	Waarschuwing	Sluiting 2 weken	Sluiting 1 maand
Niet of niet correct bijhouden van een gewaarmerkt in- en/of verkoopregister (waaronder identificatieplicht)	Waarschuwing	Sluiting 2 weken	Sluiting 1 maand
Heling	Sluiting 1 maand	Sluiting 3 maanden	Sluiting 6 maanden

Verzwarende (niet limitatief):

- Meerdere overtredingen uit het handhavingsarrangement
- Meerdere/zwaardere strafbare feiten
- Het voorhanden hebben van een goed afkomstig van een misdrijf
- Omvang en eventuele gevolgen van de overtreding
- Vermoedens van verwijtbaar gedrag van de handelaar

³ Dit handhavingsmodel is opgesteld op basis van de huidige wet- en regelgeving en een aankomende APV wijziging die ingaat per 1-1-2015. Deze APV wijziging heeft geen invloed op het soort benoemde overtredingen in het handhavingsarrangement, wel op de regelgeving die hieraan ten grondslag ligt. Zie ook 'Noot' in bijlage 3.

⁴ Bijlage 3 geeft weer welke voorschriften staan beschreven in artikel 2:68 APV met betrekking tot de genoemde overtreding.

Uitgelicht

Misdrijven waarmee goederen worden verworven, zoals straatroven, overvallen en woninginbraken, hebben een grote impact op het woon- en leefklimaat en tasten de openbare orde aan. De beschreven overtredingen in het handhavingsarrangement brengen het risico met zich mee dat de handel in goederen afkomstig van dit soort misdrijven wordt gefaciliteerd. Wanneer de toezichthouder constateert dat de handelaar één of meerdere overtredingen uit het handhavingsarrangement begaat, kan dit leiden tot een sluiting van het pand. Met deze sluiting wordt getracht de aanzuigende werking van het pand op het inleveren van gestolen goederen te doen stoppen, dan wel in de toekomst te voorkomen. Hiermee wordt de keten van het plegen van een misdrijf, het (door)verkoopen van de buitgemaakte goederen en daarmee de stimulans tot het plegen van dergelijke misdrijven doorbroken. De ondernemer krijgt tijdens de sluiting tevens de gelegenheid zich te beraden op zijn bedrijfsvoering en maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Het verband tussen de naleving van de wet- en regelgeving en het beschermen van de openbare orde komt daarmee in het handhavingsarrangement tot uiting. Naast overtredingen die zijn beschreven in de APV is ook een aantal overtredingen in het arrangement opgenomen dat staat beschreven in het Wetboek van Strafrecht en dat eenzelfde effect heeft op het faciliteren van dergelijke misdrijven. Deze overtredingen worden hieronder nader toegelicht.

Het verwerven van een goed van een minderjarige

Ook minderjarigen (<18 jaar) maken zich schuldig aan misdrijven waarbij goederen worden buitgemaakt en/of verworven. De meest recente cijfers met betrekking tot overvallen in de gemeente Rotterdam laten zien dat het aantal minderjarigen ten opzichte van het aantal meerderjarigen dat dit soort misdrijven pleegt zelfs toeneemt. Vanwege deze ontwikkeling heeft de gemeente in overleg met OM en de politie onlangs besloten de aanpak van jeugdige overvallers te intensiveren. Om voor deze groep barrières op te werpen tegen het plegen van High Impact Crime, de afzetmarkt voor de buitgemaakte goederen te verkleinen en daarmee succesbeleving met het plegen van misdrijven een halt toe te roepen is het inkopen van minderjarigen wettelijk niet toegestaan en tevens opgenomen in het arrangement.

Niet goed bijhouden opkoopregister (waaronder identificatieplicht)

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

Heling

De beschreven overtredingen in het handhavingsarrangement dienen ter voorkoming van de handel in gestolen goederen. Bij heling, of wanneer het aannemelijk is dat de handelaar zich schuldig maakt aan heling, is sprake van een (vermoedelijk) misdrijf, waarmee de handelaar direct bijdraagt aan de handel in dit soort goederen. De handelaar stimuleert daarmee direct de hieraan voorafgaande misdrijven.

Belangenafweging

De burgemeester weegt in zijn besluitvorming over het treffen van een bestuurlijke maatregel het belang van de ondernemer en overige belanghebbenden af tegen dat van de openbare orde. De openbare orde weegt daarbij zwaar.

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

Gemeente Rotterdam, september 2014

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

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

Geldigheidstermijn overtreding

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

Mandaat aan de politiechef van Politie Eenheid Rotterdam

Ingevolge het Wetboek van Strafrecht en de APV is de burgemeester bevoegd om het in- en verkoopregister te waarmerken. Hij kan deze bevoegdheid mandateren aan een ambtenaar ('door of namens'). Gelet op de strafrechtelijke aard en aanpak van heling is deze bevoegdheid gemandateerd aan de politiechef van Politie Eenheid Rotterdam. Tevens is de politiechef van Politie Eenheid Rotterdam gemandateerd tot het opstellen en uitreiken van bestuurlijke waarschuwingen, zoals opgenomen in het handhavingsarrangement. Deze kan op zijn beurt beide bevoegdheden verder ondermandateren binnen zijn organisatie.

Artikel 2:68 lid a APV

Alhoewel een handelaar hiertoe wel verplicht is, is op dit moment geen fysiek en/of digitaal loket ingericht waar ondernemers, die werkzaam zijn of willen zijn als handelaar, zich kunnen laten registreren en melding kunnen maken van feiten zoals beschreven in artikel 2:68 lid a van de APV. Op het moment dat in het kader van helingbestrijding dit alsnog wenselijk is, kan worden overgegaan tot handhaving van dit artikel zoals opgenomen in het handhavingsarrangement. Uiteraard wel onder voorwaarde dat er een digitaal en/of fysiek loket is ingericht, zodat de handelaar ook daadwerkelijk aan deze verplichtingen kan voldoen.

Afbakening

Dit handhavingsarrangement geldt niet voor zover in dit handhavingsthema wordt voorzien in de Horecanota Rotterdam 2012-2016. De uitgangspunten van het handhavingsmodel van de Horecanota zijn het terugdringen en voorkomen van aantasting van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat. Daarnaast wordt gehandhaafd ten behoeve van het voorkomen en terugdringen van criminaliteit in de horecabranche. De Horecanota voorziet in beleid wanneer strafbare feiten zich voordoen gerelateerd aan de openbare orde, waaronder heling.

Bijlagen

Bijlage 1: Uitvoeringsbesluit ex artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht'

Besluit van 6 januari 1992, ter uitvoering van artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht

[...]

Artikel 1

1. De handelaren, bedoeld in artikel 437, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht, zijn opkopers en handelaren in gebruikte en ongeregelde goederen, metalen, edelstenen, uurwerken, kunstvoorwerpen, auto's, motorfietsen, bromfietsen, fietsen, foto-, film-, radio-, audio- en videoapparatuur en apparatuur voor automatische registratie.

[...]

Artikel 2

[...]

2. De handelaar, aangewezen in artikel 1 van dit besluit, voldoet aan de verplichting ingevolge artikel 437, eerste lid, onder a, van het Wetboek van Strafrecht tot het aantekening houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die hij heeft verworven of voorhanden heeft indien hij een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register houdt en daarin onverwijld vermeldt:
 - a. het volgnummer van de aantekening met betrekking tot het goed;
 - b. de datum van verkrijging van het goed;
 - c. een omschrijving van het goed, daaronder begrepen - voor zover dat mogelijk is - soort, merk en nummer van het goed;
 - d. de koopprijs of andere voorwaarden van verkrijging van het goed;
 - e. de naam en het adres van degene van wie het goed is verkregen;
 - f. zowel een omschrijving als het nummer van het document bedoeld in het eerste lid waarmee hij de identiteit van de aanbieder heeft vastgesteld, voor zover het de inkoop van koper en koperlegeringen betreft en de koopprijs van dat goed in contant geld wordt uitbetaald.

Artikel 3

Dit besluit treedt in werking op de dag waarop de Wet van 9 oktober 1991, *Stb.* 520 tot aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering met voorzieningen ten behoeve van de bestrijding van heling, in werking treedt.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het *Staatsblad* zal worden geplaatst en dat daarvan afschrift zal worden gezonden aan de Raad van State.

's-Gravenhage, 6 januari 1992

De Minister van Justitie a.i.,
C. I. Dales

Beatrix

*Uitgegeven de achtentwintigste januari 1992
De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin*

Wetboek van Strafvordering

Artikel 552

De in artikel 141 bedoelde ambtenaren en de ambtenaren die krachtens artikel 142 zijn belast met de opsporing van de bij artikel 437, 437bis of 437ter van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten, hebben toegang tot elke plaats waarvan redelijkerwijs kan worden vermoed dat zij wordt gebruikt door een handelaar als bedoeld in laatstgenoemde artikelen. Artikel 90bis van het Wetboek van Strafrecht is van toepassing.

Artikel 6:2 APV: Toezicht en opsporing

1. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze verordening zijn belast:
 - a. de door het college of de burgemeester aangewezen ambtenaren van het cluster stadsbeheer;
 - b. andere door het college of de burgemeester aangewezen ambtenaren;
 - c. ambtenaren van politie als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel a en onderdeel c, van de Politiewet 2012;
 - d. ambtenaren van de Koninklijke Marechaussee ten aanzien van de directe omgeving van Rotterdam The Hague Airport.

2. Ambtenaren genoemd in het eerste lid, onder c en d, zijn bevoegd bij overtreding van het bepaalde bij of krachtens deze verordening en bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk worden geacht voor de handhaving van de openbare orde.

Bijlage 3: Artikel 2:68 APV: Voorschriften zoals bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht

Artikel 2:68 Voorschriften als bedoeld in artikel 437 van het Wetboek van Strafrecht

De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht:

a. de burgemeester binnen drie dagen schriftelijk in kennis te stellen:

1°. dat hij het beroep van handelaar uitoefent met vermelding van zijn woonadres en het adres van de bij zijn onderneming behorende vestiging;

2°. van een verandering van de in onderdeel a, onder 1°, bedoelde adressen;

3°. dat hij het beroep van handelaar niet langer uitoefent;

4°. dat hij enig goed kan verkrijgen dat redelijkerwijs van een misdrijf afkomstig is of voor de rechthebbende verloren is gegaan;

b. de burgemeester op eerste aanvraag zijn administratie of register ter inzage te geven;

c. aan de hoofdingang van elke vestiging een kenteken te hebben waarop zijn naam en de aard van de onderneming duidelijk zichtbaar zijn;

d. een door opkoop verkregen goed gedurende de eerste drie dagen in bewaring te houden in de staat waarin het goed verkregen is.

Noot: met ingang van 1-1-2015 vindt een wijziging plaats van de termijn voor het in bewaring houden van een goed, zoals beschreven in lid d van bovenstaand artikel. Per genoemde datum dient een goed vijf dagen in bewaring te worden gehouden.