

## **Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN DEEL**

##### **1. Inleiding**

Dit voorstel voorziet in strafbaarstelling van het opzettelijk uitrusten van een vervoermiddel met een ruimte die is bestemd voor het heimelijk voorhanden hebben of vervoeren van voorwerpen of het beschikken over een vervoermiddel in de wetenschap dat dit vervoermiddel is uitgerust met een dergelijke ruimte. Dit ten behoeve van de bestrijding van de georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Gedurende de afgelopen jaren is gebleken dat bij het plegen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit in toenemende mate gebruik wordt gemaakt van vervoermiddelen waarin een ruimte is aangebracht voor het heimelijk voorhanden hebben of vervoeren van voorwerpen, zoals voorwerpen waarmee een strafbaar feit kan worden begaan of die afkomstig zijn van een strafbaar feit, en die veelal op zodanige wijze is aangebracht dat deze niet eenvoudig is waar te nemen. Dergelijke ruimten worden veelal kortweg aangeduid als verborgen ruimten. Vanwege de corrumperende werking die hiervan richting de samenleving uitgaat en om een strafrechtelijke norm te stellen, wordt voorgesteld het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte of het beschikken over een vervoermiddel in de wetenschap dat deze is uitgerust met een verborgen ruimte strafbaar te stellen.

##### **2. Nut en noodzaak**

In de praktijk worden verborgen ruimten gebruikt om criminele activiteiten af te schermen voor opsporings- en handhavingsdiensten. Verborgen ruimten dienen voornamelijk voor het vervoeren van wapens, geld, drugs en contrabande, onder andere ten behoeve van de voorbereiding of het plegen van liquidaties. Het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte draagt daarmee bij aan het faciliteren van ondermijnende georganiseerde criminaliteit en het verhullen van de opbrengsten daarvan. Voor het uitrusten van vervoermiddelen met een verborgen ruimten maken criminelen gebruik van monteurs met gespecialiseerde kennis op dit gebied. Monteurs doen dit veelal vanwege de beloning die zij daarvoor krijgen en omdat zij daar geen enkel risico mee lopen. De bouwers van een verborgen ruimte spelen hiermee een cruciale rol in de georganiseerde ondermijnende criminaliteit als leverancier van professioneel ingerichte verborgen ruimten in vervoermiddelen.

Een garagehouder is niet verplicht melding te maken van het aanbrengen van een verborgen ruimte, omdat uit de voorschriften die zijn verbonden aan de erkenning van de Dienst Wegverkeer (RDW) voor de uitvoering van de APK niet een dergelijke meldingsplicht voortvloeit. Ook voor het goedkeuren van wijzigingen van de constructie van voertuigen is niet vereist dat het uitrusten van een voertuig met een verborgen ruimte gemeld wordt. Enkel wanneer er sprake is van een ingrijpende wijziging of restauratie van het voertuig is het verplicht om een melding te maken of het voertuig te laten keuren. Daarvan is bij het uitrusten van een vervoermiddel met een geheime (verborgen) ruimte geen sprake. Op grond van de Wegenverkeerswet 1994 is het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte niet verboden.

Op basis van het huidige instrumentarium kan slechts zeer beperkt worden opgetreden tegen verborgen ruimten in vervoermiddelen. Vervoermiddelen met een verborgen ruimte kunnen op grond van artikel 1:37 van de Algemene Douanewet in beslag worden genomen. De in beslag genomen vervoermiddelen vervallen zonder rechtsvervolgning aan de Staat, tenzij bij een rechterlijke beslissing de inbeslagneming niet wordt gehandhaafd (artikel 1:37, zesde lid, Algemene Douanewet). Deze regeling beperkt zich tot het uit het verkeer halen van dergelijke vervoermiddelen en is enkel van toepassing zover een vervoermiddel met een verborgen ruimte wordt gebruikt voor grensoverschrijdend vervoer (smokkel). Omdat het gebruik van vervoermiddelen met een verborgen ruimte in toenemende mate wordt gebruikt voor binnenlandse verplaatsing van bijvoorbeeld geld, wapens en drugs, biedt deze regeling voor die gevallen onvoldoende soelaas. Overigens gaat van deze regeling onvoldoende afschrikkende werking uit, omdat de bouwer of bezitter van het vervoermiddel met een verborgen ruimte slechts een boete ontvangt en de verplichting heeft om het vervoermiddel in originele staat terug te brengen. Omdat geen sprake is van een strafrechtelijke sanctie krijgen overtreders geen aantekening in de justitiële documentatie. Daarnaast beschikt de douane over beperkte middelen en faciliteiten, waardoor zij gelet op de grote omvang van het aantal vervoermiddelen met een verborgen ruimte dat Nederland inkomt niet in staat is al deze vervoermiddelen in te nemen. Als gevolg hiervan neemt het aantal vervoermiddelen dat kan worden gebruikt voor georganiseerde ondermijnende

criminaliteit in Nederland toe.

Een vervoermiddel waarin een verborgen ruimte is aangebracht en waarmee een strafbaar feit is begaan is in een strafrechtelijke procedure vatbaar voor onttrekking aan het verkeer (ECLI:NL:HR:2022:37, ECLI:NL:HR:2022:39, ECLI:NL:HR:2022:40). De oplegging van de maatregel van onttrekking aan het verkeer is echter afhankelijk van een veroordeling voor een strafbaar feit of de vaststelling dat een strafbaar feit is begaan. Als in een voertuig een verborgen ruimte wordt aangetroffen waarin zich op dat moment geen illegale voorwerpen bevinden kan geen strafbaar feit worden vastgesteld, en is onttrekking aan het verkeer niet mogelijk.

Ook kan degene die een vervoermiddel uitrust met een verborgen ruimte strafbaar zijn op grond van artikel 140 Sr als diegene onderdeel uitmaakt van een organisatie die het oogmerk heeft misdrijven te plegen. Op grond van de jurisprudentie kan worden aangenomen dat van deelneming sprake is wanneer de verdachte in zijn algemeenheid weet dat de organisatie tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven (HR 18 november 2009, NJ 2009/225) en dat de betrokkene ondersteunende gedragingen heeft verricht die strekken tot of rechtstreeks verband houden met de verwezenlijking van het oogmerk van de organisatie. Hiervan zal in de praktijk veelal geen sprake zijn, aangezien het inbouwen van verborgen ruimten in opdracht plaatsvindt zonder dat de bouwer met de opdrachtgever een relatie in de sfeer van een dergelijke organisatie heeft.

Niet uitgesloten is dat degene die een verborgen ruimte aanbrengt in een vervoermiddel wordt vervolgd voor strafbare voorbereiding van een misdrijf vanwege het opzettelijk vervaardigen van een ruimte die is bestemd tot het begaan van een misdrijf waarop tenminste een gevangenisstraf van acht jaar is gesteld (artikel 46 Sr), of als medeplichtige aan een misdrijf vanwege het opzettelijk verschaffen van middelen tot het plegen van het misdrijf (artikel 48 Sr). Dan zal echter moeten worden bewezen dat de bouwer het opzet had op het misdrijf dat met behulp van de verborgen ruimte is gepleegd, hetgeen in de praktijk niet eenvoudig zal zijn.

Op basis van ervaringen van de afgelopen jaren ziet de politie landelijk een toename van het aantal voertuigen met een verborgen ruimte die door de politie, douane en koninklijke marechaussee worden aangetroffen. Van naar schatting rond de 150 aangetroffen voertuigen met een verborgen ruimte in 2015 tot rond de 600 in 2020. Hierin speelt mee dat het sinds eind 2019 als gevolg van een afzonderlijke activiteitencode gemakkelijker is geworden voertuigen met een verborgen ruimte te registreren. De veronderstelling hierbij is dat de werkelijke aantallen nog groter zijn, omdat de genoemde aantallen slechts betrekking hebben op voertuigen die bij een controle door deze diensten worden aangetroffen. Deze cijfers geven aan dat er sprake is van een landelijk probleem dat steeds grotere proporties aanneemt. Om deze onwenselijke praktijk een halt toe te kunnen roepen wordt voorgesteld het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en het beschikken over een vervoermiddel in de wetenschap dat deze is voorzien een verborgen ruimte zelfstandig strafbaar te stellen. Dit draagt bij aan het verstevigen van de in het coalitieakkoord aangekondigde aanpak van bedrijven die ondermijnende criminaliteit faciliteren. Hierdoor krijgt de politie de benodigde armslag bij de aanpak van deze vorm van ondermijnende georganiseerde criminaliteit. Door het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en het beschikken over een vervoermiddel in de wetenschap dat daarin een verborgen ruimte is aangebracht als zelfstandig feit strafbaar te stellen, kunnen plegers hiervan strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden voor hun handelen ook in gevallen waarin dat op grond van het huidige instrumentarium niet mogelijk is. Daarnaast biedt strafbaarstelling de mogelijkheid om de voertuigen die zijn uitgerust met een verborgen ruimte uit het maatschappelijk verkeer te kunnen halen, zodat deze niet meer voor (het verhullen van) ondermijnende criminele activiteiten kunnen worden gebruikt.

Van de strafbaarstelling zal bovendien een afschrikwekkende werking uitgaan ten aanzien van degenen die een vervoermiddel uitrust met een verborgen ruimte en ten aanzien van het gebruik ten behoeve van criminele doeleinden van een vervoermiddel waarin een verborgen ruimte is aangebracht. Ook vormt strafbaarstelling een prikkel voor garagehouders om te voorkomen dat in hun garage dergelijke activiteiten plaatsvinden. Dit draagt eraan bij dat de vraag naar verborgen ruimten afneemt en de corrumperende werking op garagehouders wordt tegengaan. Voorts kan effectiever bestuurlijk worden opgetreden tegen garages waar deze activiteiten plaatsvinden, omdat veroordelingen op grond van de voorgestelde strafbaarstelling onderdeel kunnen vormen van bijvoorbeeld toepassing van de Wet Bibob, waardoor verplaatsing van de illegale bedrijfsactiviteiten beter kan worden tegengegaan.

### 3. Strafbaarstelling

Degene die zich schuldig maakt aan het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte en degene die beschikt over een vervoermiddel dat is uitgerust met een verborgen ruimte, kan worden gestraft met een gevangenisstraf van maximaal een jaar of een geldboete van de derde categorie. Een verborgen ruimte wordt veelal gebruikt voor het vervoer van wapens, geld, drugs en contrabande. Dit betreft ernstige delicten. Voor strafbaarheid is echter niet vereist dat in een verborgen ruimte dergelijke voorwerpen worden aangetroffen. Omdat een verborgen ruimte geen ander doel kan dienen dan het gebruik voor illegale activiteiten, is enkel het aanbrengen van een verborgen ruimte en het gebruik van een vervoermiddel waarin een dergelijke ruimte is aangebracht voldoende voor strafbaarheid. Gelet hierop wordt een gevangenisstraf van een jaar een passende sanctie geacht. Ter vergelijking wordt gewezen op artikel 189 Sr waarin onder meer strafbaar is gesteld het na een misdrijf behulpzaam zijn van de dader door het dwarsbomen van de activiteiten van politie en justitie, die erop zijn gericht het misdrijf op te helderen, de dader in handen te krijgen of sporen en voorwerpen te onttrekken aan het onderzoek om de opsporing te beletten. Hiervoor geldt een strafmaximum van ten hoogste zes maanden gevangenisstraf of een geldboete van de derde categorie.

Indien sprake is van het beroepsmatig uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte of als hiervan een gewoonte wordt gemaakt kan gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren of een geldboete van de vierde categorie worden opgelegd. Dit in lijn met overige strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht, waarin de maximaal op te leggen straf in geval van strafbare gedragingen die beroepsmatig plaatsvinden of waarvan een gewoonte wordt gemaakt wordt verdubbeld.

### 4. Financiële en uitvoeringsaspecten

De gevolgen die voor de opsporingspraktijk zijn verbonden aan de strafbaarstelling lijken voornamelijk beperkt. Opsporingsinstanties treffen op dit moment al met regelmaat vervoermiddelen aan met verborgen ruimten. Doordat als gevolg van strafbaarstelling in dergelijke gevallen strafrechtelijke handhaving en vervolging mogelijk zullen zijn, zal sprake kunnen zijn van een toename van de werklast bij opsporingsinstanties en het openbaar ministerie. De consultatieperiode zal worden gebruikt om een beter beeld te krijgen van de kosten en uitvoeringseffecten die met dit wetsvoorstel zijn gemoeid. Eventuele kosten kunnen worden gedekt door middelen die door het kabinet beschikbaar zijn gesteld voor de aanpak van georganiseerde ondermijnende criminaliteit.

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel I (Wijziging Wetboek van Strafrecht)

#### *Eerste lid*

Dit lid stelt strafbaar het opzettelijk uitrusten van een vervoermiddel met een ruimte voor het heimelijk voorhanden hebben of vervoeren van voorwerpen. Het begrip voorhanden hebben veronderstelt het hebben van feitelijke zeggenschap over het voorwerp. Dit begrip heeft dezelfde betekenis als in de helingsbepaling.

Een verborgen ruimte betreft veelal een professioneel aangebrachte niet fabriekseigen en kunstmatig aangelegde ruimte die op zodanige wijze is aangebracht dat deze niet eenvoudig is waar te nemen. Door de terminologie 'niet fabriekseigen' en 'kunstmatig aangebracht' wordt tot uitdrukking gebracht dat een verborgen ruimte zich onderscheidt van een door een fabrikant in een vervoermiddel aangebrachte (opslag)ruimte, met het oog op – anders dan een verborgen ruimte – een legale toepassing.

Met 'uitrusten' wordt bedoeld op het feitelijk handelen, dit omvat iedere vorm van het inbouwen van een dergelijke ruimte in het vervoermiddel. Het opzet is hierop gericht. Opzet op het (criminele) doel waarvoor de verborgen ruimte kan worden gebruikt is niet vereist. Een vervoermiddel is een middel dat bestemd is om personen of goederen te vervoeren, te land, te water of in de lucht. Het gaat dus in het bijzonder om voer- en vaartuigen (Kamerstukken II 1992/93, 23251, nr.3, p. 20). De voorgestelde strafbedreiging is hierboven toegelicht.

#### *Tweede lid*

Dit lid stelt strafbaar degene die de beschikking heeft over een vervoermiddel, in de wetenschap dat dit vervoermiddel is uitgerust met een verborgen ruimte. Dit betreft zowel de eigenaar, op wiens naam het voertuig is geregistreerd bij de Rijksdienst voor het Wegverkeer, als de bezitter of houder van het voertuig, die feitelijk de beschikkingsmacht heeft over het voertuig, zoals de

bestuurder van het voertuig. Een passagier voldoet niet aan dit vereiste; wel kan een passagier strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor de betrokkenheid bij het voorhanden hebben of vervoeren van illegale voorwerpen in de verborgen ruimte. Voor strafbaarheid op grond van dit lid is voorts vereist dat de plegger wetenschap heeft dat het vervoermiddel is uitgerust met een verborgen ruimte. Deze wetenschap kan uit feiten en omstandigheden worden afgeleid, waarbij kan worden volstaan met voorwaardelijk opzet.

*Derde lid*

Met dit lid wordt voorzien in een strafverhogingsgrond voor degene die van het uitrusten van een vervoermiddel met een verborgen ruimte een beroep of gewoonte maakt. De termen 'een beroep' en 'een gewoonte' hebben de betekenis die zij ook elders in het Wetboek hebben. Onder 'gewoonte' wordt verstaan een pluraliteit van feiten die niet slechts toevallig op elkaar volgen, maar onderling in zeker verband staan, zowel wat betreft de (objectieve) aard van de feiten als wat betreft de (subjectieve) gerichtheid van de dader: de neiging van de dader om het feit steeds weer te begaan. De pluraliteit van feiten onderscheidt de 'gewoonte' van het 'beroep'. Het kenmerkende dáárvan ligt niet in de herhaling, maar in het oogmerk om te herhalen, teneinde zich aldus een bron van inkomsten te verschaffen. Bij 'beroep' gaat het dus om de wil om eenzelfde feit stelselmatig te begaan uit winstbejag of om in het onderhoud te voorzien. Daarvoor kan één daad voldoende zijn, mits deze wijst op het vaste voornemen hetzelfde feit nogmaals te begaan met het oog op financieel gewin.<sup>1</sup>

**Artikel II (Inwerkingtreding)**

Voor de inwerkingtreddingsbepaling is aangesloten bij het model van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar. 4.21.).

De Minister van Justitie en Veiligheid,

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer 2000/01, 27792, nr. 3