



Advies Raad van State inzake het wetsvoorstel verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit

Nader Rapport

4 maart 2025,
Nr. 6163555,
Directie Wetgeving en Juridische Zaken,
Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Opiumwet in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in lijst I bij de Opiumwet (verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 28 oktober 2024, nr. 2024002386, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 november 2024, nr. W16.24.00300/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder cursief aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 2024, no.2024002386, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wijziging van wet van de Opiumwet in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in lijst I bij de Opiumwet (verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verhoogt de strafmaxima in de Opiumwet voor het opzettelijk aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs. Daarnaast wordt expliciet in de Opiumwet opgenomen welke maximumstraf geldt voor het deelnemen aan een criminele organisatie die als oogmerk heeft om bepaalde misdrijven uit de Opiumwet te plegen.

De strafmaxima voor de handel, productie en in- en uitvoer van harddrugs zijn voor het laatst in 1976 gewijzigd.¹ De verhoging van de strafmaxima sluit volgens de toelichting aan bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van georganiseerde drugscriminaliteit en het brengt het belang van een daadkrachtige bestrijding daarvan tot uitdrukking.

Uit de toelichting blijkt ook dat het openbaar ministerie bij het formuleren van de strafeis en in sommige gevallen de rechter bij het opleggen van de straf tegen de grenzen van bestaande strafmaxima aanlopen. Dit is vooral het geval in zaken waarin de verdachte voor meerdere strafbare feiten wordt vervolgd en de samenloopregeling toepassing vindt.² Gelet op deze ontwikkelingen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State begrip voor het voorstel de strafmaxima te verhogen.

In de toelichting staat dat het wetsvoorstel een belangrijke normatieve en afschrikwekkende functie heeft.³ Uit onderzoek blijkt echter dat verschillende kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit van 'strenger straffen'.⁴ Voor potentiële wetsovertreders zou niet zozeer de mogelijke duur van een gevangenisstraf, maar vooral de veronderstelde pakkans doorslaggevend zijn. In dat licht is het opvallend dat de politie in 2022 (en 2023) meer harddrugsincidenten (bezit en handel) heeft

¹ Wet van 23 juni 1976 tot wijziging van de Opiumwet en enige daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten, Stb. 1976, 424.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet.

⁴ T. Spapens e.a., Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland, Tilburg University/WODC 2022, p. 61–62.



geregistreerd in vergelijking met voorgaande jaren, maar dat de instroom van dergelijke zaken bij het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak in 2022 is gedaald of gelijk gebleven.⁵ In de toelichting wordt erkend dat het van groot belang is dat het wetsvoorstel gepaard gaat met flankerend beleid om de opsporing en vervolging van drugscriminaliteit effectiever te laten zijn. Er wordt echter weinig inzicht geboden in dat flankerend beleid, en hoe beoogd wordt om de effectiviteit te verhogen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het verhogen van de straffen voor het opzettelijk aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is ten opzichte van de oorspronkelijke toelichting een duidelijker verbinding gelegd tussen dit wetsvoorstel en andersoortige maatregelen van dit kabinet en voorgaande kabinetten in de strijd tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Benoemd is dat dit wetsvoorstel allereerst tot doel heeft strenger te normeren: met hogere strafmaxima wordt door de wetgever tot uitdrukking gebracht dat de veelal grootschalige vormen van deze delicten onaanvaardbaar zijn en daarom tot zware straffen moeten kunnen leiden. Daarmee beoogt het wetsvoorstel tevens het strafdoel van vergelding beter tot uitdrukking te laten komen: ernstige harddrugscriminaliteit moet streng worden bestraft. Daarnaast is omschreven op welke andere flanken dan bestraffing maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat drugscriminaliteit op een effectieve wijze wordt voorkomen en bestreden. Het gaat om de flanken voorkomen (preventie), doorbreken en beschermen. Toegelicht is welk soort maatregelen op die terreinen worden genomen.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om een technische wijziging in artikel II aan te brengen, zodat in een samenloopregeling is voorzien voor zowel de situatie waarin de Wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen eerder in werking treedt als voor het geval waarin die wet later in werking treedt dan onderhavig wetsvoorstel.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

Dit nader rapport wordt mede ondertekend namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel.*

⁵ Nationale Drug Monitor, editie 2024, Drugscriminaliteit 16.5. Vervolging en afdoening Opiumwettelijke delicten.



Advies Raad van State

No. W16.24.00300/II

's-Gravenhage, 27 november 2024

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 oktober 2024, no.2024002386, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel tot wijziging van wet van de Opiumwet in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in lijst I bij de Opiumwet (verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel verhoogt de strafmaxima in de Opiumwet voor het opzettelijk aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs. Daarnaast wordt expliciet in de Opiumwet opgenomen welke maximumstraf geldt voor het deelnemen aan een criminele organisatie die als oogmerk heeft om bepaalde misdrijven uit de Opiumwet te plegen.

De strafmaxima voor de handel, productie en in- en uitvoer van harddrugs zijn voor het laatst in 1976 gewijzigd.¹ De verhoging van de strafmaxima sluit volgens de toelichting aan bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van georganiseerde drugscriminaliteit en het brengt het belang van een daadkrachtige bestrijding daarvan tot uitdrukking.

Uit de toelichting blijkt ook dat het openbaar ministerie bij het formuleren van de strafeis en in sommige gevallen de rechter bij het opleggen van de straf tegen de grenzen van bestaande strafmaxima aanlopen. Dit is vooral het geval in zaken waarin de verdachte voor meerdere strafbare feiten wordt vervolgd en de samenloopregeling toepassing vindt.² Gelet op deze ontwikkelingen heeft de Afdeling advisering van de Raad van State begrip voor het voorstel de strafmaxima te verhogen.

In de toelichting staat dat het wetsvoorstel een belangrijke normatieve en afschrikwekkende functie heeft.³ Uit onderzoek blijkt echter dat verschillende kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de effectiviteit van 'strenger straffen'.⁴ Voor potentiële wetsovertreders zou niet zozeer de mogelijke duur van een gevangenisstraf, maar vooral de veronderstelde pakkans doorslaggevend zijn. In dat licht is het opvallend dat de politie in 2022 (en 2023) meer harddrugsincidenten (bezit en handel) heeft geregistreerd in vergelijking met voorgaande jaren, maar dat de instroom van dergelijke zaken bij het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak in 2022 is gedaald of gelijk gebleven.⁵ In de toelichting wordt erkend dat het van groot belang is dat het wetsvoorstel gepaard gaat met flankerend beleid om de opsporing en vervolging van drugscriminaliteit effectiever te laten zijn. Er wordt echter weinig inzicht geboden in dat flankerend beleid, en hoe beoogd wordt om de effectiviteit te verhogen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de effectiviteit van het verhogen van de straffen voor het opzettelijk aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

¹ Wet van 23 juni 1976 tot wijziging van de Opiumwet en enige daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten, Stb. 1976, 424.

² Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet.

⁴ T. Spapens e.a., Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland, Tilburg University/WODC 2022, p. 61–62.

⁵ Nationale Drug Monitor, editie 2024, Drugscriminaliteit 16.5. Vervolging en afdoening Opiumwetdelicten.



Zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van de Opiumwet in verband met de verhoging van het wettelijk strafmaximum van het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in lijst I bij de Opiumwet (verhoging strafmaxima grootschalige drugscriminaliteit)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in verband met de steeds grootschaliger productie en in- en uitvoer van harddrugs wenselijk is de strafmaxima voor het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in lijst I bij de Opiumwet te verhogen en enkele andere wijzigingen aan de Opiumwet aan te brengen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Opiumwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het vierde lid wordt 'ten hoogste acht jaren' vervangen door 'ten hoogste twaalf jaren'.
2. In het vijfde lid wordt 'ten hoogste twaalf jaren' vervangen door 'ten hoogste zestien jaren'.
3. Onder vernummering van het zesde lid tot zevende lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 6. Indien een feit als bedoeld in het derde lid betrekking heeft op een grote hoeveelheid van een middel, wordt gevangenisstraf van ten hoogste acht jaren of geldboete van de vijfde categorie opgelegd. Onder grote hoeveelheid wordt verstaan een hoeveelheid die meer bedraagt dan de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde hoeveelheid van een middel.

B

In artikel 10a, eerste lid, wordt 'ten hoogste zes jaren' vervangen door 'ten hoogste acht jaren'.

C

Artikel 11b wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'artikel 10, derde, vierde en vijfde lid' vervangen door 'artikel 10, derde en zesde lid'.
2. Onder vernummering van het tweede lid tot derde lid wordt een lid ingevoegd, luidende:
 2. Deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van een misdrijf als bedoeld in artikel 10, vierde en vijfde lid, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.

D

In artikel 12 wordt 'de artikelen 10, eerste tot en met vijfde lid' vervangen door 'de artikelen 10, eerste tot en met zesde lid'.

E

Artikel 13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt 'de artikelen 10, tweede tot en met zesde lid' vervangen door 'de artikelen 10, tweede tot en met zevende lid'.



2. In het vierde lid wordt 'artikel 10, tweede tot en met vijfde lid' vervangen door 'artikel 10, tweede tot en met zesde lid' en wordt 'en artikel 11a' vervangen door 'en artikel 11b'.

ARTIKEL II

Indien het bij koninklijke boodschap van 4 juli 2022 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (36 159) tot wet is of wordt verheven en die wet eerder in werking is getreden of treedt dan deze wet, wordt deze wet als volgt gewijzigd:

1. In artikel I worden, onder vernummering van de onderdelen C tot en met E tot onderdelen E tot en met G, na onderdeel B twee onderdelen ingevoegd, die komen te luiden:

C

In artikel 10b, tweede lid, wordt 'ten hoogste zes jaren' vervangen door 'ten hoogste acht jaren'.

D

In artikel 10c, eerste lid, wordt 'ten hoogste drie jaren' vervangen door 'ten hoogste vier jaren'.

2. In artikel I wordt, na het nieuwe onderdeel G een onderdeel toegevoegd, luidende:

H

In artikel 13d, eerste lid, worden 'de artikelen 10, 10a, eerste lid,' vervangen door 'de artikelen 10, 10a, eerste lid, 10b, 10c, eerste lid,'.

3. Na artikel I wordt, onder vernummering van artikel II tot III ingevoegd:

ARTIKEL II

In artikel 67, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering wordt 'de artikelen 10c, 11, tweede lid, en 11a van de Opiumwet' vervangen door 'de artikelen 11, tweede lid, en 11a van de Opiumwet'.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel voorziet in een verhoging van de maximum gevangenisstraffen die in de Opiumwet zijn gesteld op de opzettelijke varianten van het aanwezig hebben, de handel, de productie¹ en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I (hierna: harddrugs).² Bij brieven van 3 juli 2023 en 30 maart 2023 is de Tweede Kamer door mijn ambtvoorganger in kennis gesteld van het voornemen een wetsvoorstel in te dienen waarmee de strafmaxima voor zware drugsdelicten worden verhoogd.³ Van deze gelegenheid wordt tevens gebruik gemaakt om enkele wijzigingen aan te brengen in de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van een opiumwetmisdrijf (artikel 11b).

De gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs is sinds 2006 gesteld op ten hoogste zes jaren⁴ en de gevangenisstraffen voor de opzettelijke handel in, de opzettelijke productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn sinds 1976 gesteld op respectievelijk ten hoogste acht jaren (handel en productie) en ten hoogste twaalf jaren (in- en uitvoer).⁵ In de loop van de bijna vijf decennia die inmiddels zijn verstreken, zijn de omvang, werkwijzen en verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit in Nederland enorm veranderd. Nederland heeft zich ontwikkeld tot groot producent en doorvoerland van (synthetische) drugs. De illegale drugsindustrie in Nederland gaat gepaard met georganiseerde criminaliteit en heeft ernstige gevolgen voor de veiligheid, de economie, de maatschappij en de overheid.⁶

Tegen ondermijnende effecten van de georganiseerde criminaliteit als hiervoor omschreven moet een overheid staan die adequaat kan reageren. Slagvaardige interventie en daadkrachtig optreden zijn daarbij van essentieel belang. Daar hoort ook een sanctiestelsel bij dat aansluit bij het type criminaliteit en de ernstige gevolgen ervan voor de samenleving. In de loop der jaren heeft een strafmaximumverhoging plaatsgevonden bij verschillende strafbare vormen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit. De strafmaxima voor het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn tot nu toe echter onveranderd gebleven. Met de in dit wetsvoorstel beoogde aangepaste normstelling wordt aangesloten bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van de (georganiseerde) harddrugscriminaliteit en wordt het belang van een daadkrachtig optreden van de overheid ter bestrijding van deze vorm van georganiseerde criminaliteit tot uitdrukking gebracht. Eén en ander past binnen een bredere strafrechtelijke aanpak van georganiseerde, ondermijnende drugscriminaliteit.

Hierna zal in paragraaf 2 eerst worden ingegaan op de ontwikkelingen die zich in de afgelopen decennia hebben voorgedaan wat betreft het aanwezig hebben, de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs in Nederland. Daarna zal in paragraaf 3 aandacht worden besteed aan de redenen voor het voorstel om de op deze strafbare feiten gestelde strafmaxima te verhogen. In dat verband zal ook de wetssystematiek worden besproken zoals deze er nu uitziet, en zoals deze wordt gewijzigd. Hiervoor werd reeds vermeld dat dit wetsvoorstel ook enkele wijzigingen beoogt in de strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie die het plegen van een Opiumwetmisdrijf tot oogmerk heeft. Ook deze wijzigingen zullen nader worden toegelicht. Afgesloten wordt met een paragraaf over de uitvoeringsconsequenties en financiële consequenties van het wetsvoorstel.

2. Recente ontwikkelingen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit

2.1 Veranderingen in Nederlandse harddrugindustrie

In 1976 is het onderscheid ingevoerd tussen verdovende middelen waarvan het gebruik een onaan-

¹ Gemakshalve wordt hier en hierna gesproken van de handel en productie. Daaronder wordt het verstaan: het telen, bereiden, bewerken, verwerken, verkopen, afleveren, verstrekken, vervoeren en vervaardigen van – in dit geval – harddrugs (artikel 2, onder B en onder D).

² Waar hierna wordt gesproken over de strafbaarstelling van het aanwezig hebben, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs, wordt steeds bedoeld de opzettelijke variant van de desbetreffende strafbare feiten.

³ Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 394 (brief van 30 maart 2023) en nr. 423 (brief van 3 juli 2023). Zie ook Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 508 (brief van 22 december 2022).

⁴ Wet van 1 juni 2006 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335), Stb. 2006, 292.

⁵ Wet van 23 juni 1976 tot wijziging van de Opiumwet en enige daarmee verband houdende bepalingen in andere wetten, Stb. 1976/424.

⁶ Vgl. Kamerstukken II 2021/22, 36 159, nr. 3, p. 1.



vaardbaar risico met zich brengt (harddrugs) en andere verdovende middelen (softdrugs).⁷ Ten aanzien van harddrugs is toen een strenger strafrechtelijk regime geïntroduceerd, omdat steeds duidelijker bleek dat de handel in harddrugs – met name de grensoverschrijdende handel – deel uitmaakte en werkterrein vormde van professioneel bedreven criminaliteit. Bovendien bedreigden deze misdrijven zozeer de gezondheid en het leven van mensen, dat de strafmaxima daar krachtiger uitdrukking aan behoorden te geven. De verhoging tot acht jaar gevangenisstraf voor de productie van en handel in, en tot twaalf jaar gevangenisstraf voor de internationale handel in harddrugs, vormde destijds een concretisering van deze overwegingen.⁸

De Nederlandse harddrugsindustrie is gedurende de afgelopen bijna vijf decennia enorm veranderd. Nederland heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een belangrijke spil voor de in- en uitvoer van harddrugs in Europa.⁹ Hier worden in Nederland naar schatting miljarden euro's mee verdiend.¹⁰ Met name op het gebied van de synthetische drugs – amfetamine en mdma, maar ook lsd, ghb en methamfetamine – is Nederland een wereldspeler. Uit een in 2017 gedane schatting blijkt dat in Nederland een omzet werd gedraaid van ten minste 18,9 miljard euro voor de productie van xtc en amfetamine.¹¹ De drugsindustrie vormt in Nederland de grootste illegale markt.¹² Het in 2022 verschenen drugsrapport van het Europees waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving laat zien dat de EU-lidstaten in 2020 64000 inbeslagnames meldden van cocaïne (213 ton cocaïne in totaal). Nederland (49 ton) was samen met België (70 ton) en Spanje (37 ton) goed voor bijna 75% van de totale inbeslaggenomen hoeveelheid.¹³ Als het gaat om het aantal inbeslaggenomen kilo's heroïne stond Nederland in de EU bovenaan.¹⁴ Ook de cijfers geregistreerd op nationaal niveau laten zien dat de laatste jaren sprake lijkt te zijn van een explosieve groei van de harddrugsindustrie in Nederland. Tussen 2016 en 2021 is de hoeveelheid cocaïne die door alleen al de douane is geconfisqueerd toegenomen van ongeveer 15 ton in 2016 tot ruim 71 ton in 2021.¹⁵ Deze hoeveelheid lijkt in 2022 enigszins te zijn gedaald: het Hit and Run Cargo-team heeft in dat jaar totaal 52 ton cocaïne in beslag genomen in de havens van Rotterdam, Vlissingen en in het Noordzeekanaalgebied.¹⁶ Het aantal drugsvangsten is in 2023 weer gestegen. In juli 2023 heeft de douane in heel Nederland bijna 30.000 kilo cocaïne onderschept.¹⁷ De belangrijke mondiale positie van Nederland bij de in- en uitvoer, handel in en productie van harddrugs is in de literatuur verklaard aan de hand van verschillende factoren, waaronder de internationale oriëntatie van Nederland, het goed ontwikkelde financiële stelsel, een uitstekende infrastructuur over de weg, het water, het spoor, door de lucht en digitaal en de ligging van Nederland als toegangspoort tot Europa.¹⁸ Ook de maatschappelijke tolerantie ten aanzien van verdovende middelen en het door de overheid gevoerde beleid in de jaren vóórdat de bestrijding van ondermijning een speerpunt werd, worden als relevante factoren benoemd, evenals de (organisatorische) kwaliteiten en (internationale) contacten van de bij de drugshandel direct betrokkenen.¹⁹

De handel in harddrugs en de investering van de daarmee gegenereerde winsten creëren onacceptabele (financiële) machtsposities. De productie en de handel in harddrugs zijn bovendien geen op zichzelf staande strafbare feiten. Deze delicten vormen de kern waar veel georganiseerde ondermijnende criminaliteit omheen draait. Bij de georganiseerde ondermijnende criminaliteit gaat het om een

⁷ Zoals hiervoor aan de orde kwam is het strafmaximum, gesteld op het aanwezig hebben van harddrugs, in 2006 verhoogd als gevolg van implementatieverplichtingen. Vgl. Wet van 1 juni 2006 tot implementatie van het kaderbesluit nr. 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel (PbEU L 335), Stb. 2006, 292.

⁸ Kamerstukken II 1974/75, 13 407, nrs. 1–3, p. 17–18.

⁹ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment 2013 en 2017, Europol; EU Drug Markets report 2016, European Centre for Drugs and Drugs Addiction (EMCDDA) and Europol.

¹⁰ Nationale Rekeningen Revisie 2010, CBS; The Scale and Impacts of Money Laundering, B. Unger, 2007.

¹¹ P. Tops, J. van Valkenhoef, E. van der Torre en L. van Spijk, *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*, Den Haag: Boomcriminologie 2018, p. 7.

¹² Zie Jaarbericht OM 2022, p. 38–39 (aantal onderzoeken naar criminele organisaties die zich bezighouden met de handel in cocaïne en heroïne is ten opzichte van 2021 gestegen met 23%), Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit (Politie, 2017), Serious and Organised Crime Threat Assessment (Europol, 2017), de opeenvolgende WODC-monitors georganiseerde criminaliteit en de jaarverslagen van het LIEC.

¹³ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *Europees drugsrapport. Trends en ontwikkelingen*, 2022, p. 28.

¹⁴ Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *Europees drugsrapport. Trends en ontwikkelingen*, 2022, p. 53.

¹⁵ In 2016 heeft de Douane 15.581 kilo cocaïne in beslag genomen, in 2017 10.219 kilo, in 2018 21.188 kilo, en in 2019 40.095 kilo. Dit zijn de hoeveelheden die de Douane heeft gerapporteerd aan de Nationale Drugs Monitor. De informatie is laatst gewijzigd op 9 februari 2023 en is te raadplegen via: <https://www.nationaledrugmonitor.nl/illegale-handel-bezit-en-productie-inbeslagnames-van-drugs-en-ontmantelingen-van-productielocaties/>

¹⁶ Zie de 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit', bijlage bij de Halfjaarbrieven aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit van 22 mei 2023, p. 17.

¹⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/01/16/douane-onderschept-fors-meer-cocaine-in-2023>.

¹⁸ P. Tops, J. van Valkenhoef, E. van der Torre en L. van Spijk, *Nederland en synthetische drugs: een ongemakkelijke waarheid*, Den Haag: Boomcriminologie 2018, p. 38.

¹⁹ T. Spapens en D. van de Mheen, *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*, WODC 2022, p. 76 e.v.



breed scala aan criminele fenomenen en de ondermijnende werking die daarvan uitgaat op de samenleving. 'Ondermijning' verwijst vooral naar de effecten van georganiseerde criminaliteit: de verwevenheid van onder- en bovenwereld; de innesteling in woonwijken en in legale sectoren.²⁰ Diverse vormen van ondermijnende criminaliteit zijn onlosmakelijk met de drugsindustrie verbonden. Denk aan de omvangrijke criminele winsten die worden witgewassen, een onmisbaar onderdeel van het criminele bedrijfsproces en de motor van het criminele bedrijf. Maar de ondermijnende effecten van de drugsindustrie strekken zich nog verder uit. Afrekeningen in het criminele circuit vinden plaats op klaarlichte dag en ook niet bij de handel in harddrugs betrokken personen zijn de afgelopen jaren slachtoffer geworden van drugsgerelateerd geweld en vergismoord. Verwacht wordt dat het geweld rond de handel in cocaïne de komende jaren verder zal toenemen, doordat nieuwe criminele organisaties gaan concurreren met gevestigde criminele groepen. Ook het geweld dat gepaard gaat met heroïnehandel, inclusief liquidaties in de openbare ruimte, zal de komende jaren naar verwachting voortduren.²¹ Daarnaast kan worden gewezen op gevaren als drugslabs (met explosiegevaar) in woonwijken, het dumpen van giftig chemisch drugsafval in de natuur, inmenging in het lokale bestuur en bedreiging van lokale bestuurders en andere overheidsdienaren. Het zijn delicten die alle nauw samenhangen met de illegale drugsindustrie. Jongeren lijken betrokken te raken bij criminele drugsorganisaties, door zich tegen betaling in te laten zetten voor het halen van drugs uit containers in de haven van Rotterdam of het plaatsen van bommen in de stad.²² Dat is een zeer kwalijke ontwikkeling, onder meer omdat dergelijke klussen de start kunnen vormen van een criminele carrière.

2.2 Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van ondermijnende criminaliteit

De georganiseerde ondermijnende criminaliteit verzwakt en ontregelt de maatschappij en moet daarom hard worden bestreden. Om tot een effectieve aanpak van deze criminaliteit te komen zal dit kabinet, evenals de vorige kabinetten de afgelopen jaren, veel aandacht besteden aan de kansen, gelegenheden en faciliteiten die de samenleving criminelen (onbedoeld) biedt (vgl. het Hoofdlijnenakkoord, 'Hoop, lef en trots', 2024, p. 20 e.v.). Het gaat hierbij om factoren die ten grondslag liggen aan de drugsindustrie en aan het met de drugsindustrie samenhangende criminele verdienmodel. Gedacht kan worden aan witwassen in de vorm van investeringen van illegaal geld in bijvoorbeeld vastgoed, aan criminele dienstverleners, aan de (sociale) voedingsbodem²³ die voor de drugsindustrie van vitaal belang is en aan andere omstandigheden die maken dat Nederland een aantrekkelijk land is voor de productie van, handel in en im- en export van harddrugs (zoals de aanwezigheid van professionele criminele (drugs)netwerken die uiteenlopende soorten verdovende middelen kunnen aanbieden in een goede prijs/kwaliteitsverhouding en met leveringszekerheid).²⁴ Gekozen is voor een brede aanpak, bestaande uit een combinatie van preventie, toezicht en handhaving, en repressie.²⁵

De inzet van het strafrecht vormt een belangrijk onderdeel van deze brede aanpak. In dit verband zijn onder meer de strafmaxima verhoogd van verschillende aan ondermijning gerelateerde strafbare feiten. Zo is met de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit de op het misdrijf van bedreiging gestelde maximum gevangenisstraf verhoogd van twee naar drie jaar en is een strafverhogingsgrond geïntroduceerd voor gevallen waarin de bedreiging is gericht tegen personen die een belangrijke rol vervullen in onze rechtsstaat, zoals magistraten, bestuurders, agenten en journalisten.²⁶ Daarnaast is met deze wet strafbaar gesteld de in- en uitvoer, het vervoer of het voorhanden hebben van bepaalde stoffen (precursoren) die kunnen worden gebruikt voor de productie van verdovende middelen. Met deze wet is voorts strafbaar gesteld het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen.²⁷ Deze strafbaarstelling is tot stand gekomen naar aanleiding van de problematiek van de zogenoemde 'uithalers': personen – vaak jongeren – die binnendingen op beveiligde terreinen waar containers worden uit- en overgeladen, op zoek naar containers waarin goederen, zoals verdovende middelen, zijn verstopt om deze vervolgens van het terrein te halen. Deze personen vervullen een belangrijke rol in het plegen van georganiseerde ondermijnende criminaliteit, omdat hun activiteiten – waaronder de aanwezigheid op deze terreinen – van essentieel belang zijn voor het welslagen van het illegale transport van verdovende middelen en

²⁰ Kamerstukken 2017/18, 29 911, nr. 207, p. 1.

²¹ Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017, p. 43 en p. 50.

²² Zie hierover onder meer de reportage in de Volkskrant van 2 mei 2023, 'De drugsuithaler is meestal iemand zonder strafblad, soms van 14 jaar, ziet de douane in de Rotterdamse haven' en de Volkskrant van 7 mei 2023, 'Een crimineel klusje vinden is kinderspel: hoe bendes in Rotterdam minderjarigen werven'. Zie ook de nieuwsberichten 'Aantal drugsuithalers in Rotterdamse haven stijgt, dader steeds jonger', NOS 18 juli 2023 en R. Andringa, 'AI net zoveel explosies als heel 2022, opvallend veel jonge verdachten', NOS 16 juli 2023.

²³ Onder andere worden gerichte maatregelen genomen om te voorkomen dat jongeren de criminaliteit in gaan.

²⁴ Zie nader Spapens en Van de Mheen 2022, p. 7–8.

²⁵ Kamerstukken 2017/18, 29 911, nr. 207, p. 2.

²⁶ Stb. 2021, 544 (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit).

²⁷ Stb. 2021, 544 (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit).



daarmee een onmisbare schakel vormen in de keten.²⁸

Met de wet van 27 september 2019 tot wijziging van onder meer het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) in verband met de herwaardering van de strafbaarstelling van enkele actuele delictsvormen is een strafverzwarringsgrond ingevoerd voor deelneming aan een organisatie die als oogmerk heeft ernstige strafbare feiten te plegen, te weten strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld. Deze strafverzwarringsgrond komt onder meer voort uit de wens zware Opiumwetdelicten zoals de in- en uitvoer van harddrugs beter te bestrijden.²⁹ Het strafmaximum op het bezit van automatische vuurwapens is verhoogd van vier jaren naar acht jaren gevangenisstraf.³⁰

In het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II, waarover op 12 juni 2024 de nota naar aanleiding van het verslag is uitgebracht³¹, wordt ten slotte voorgesteld de geldboete die is gesteld op overtreding van de in artikel 3, onder B, C of D gegeven verboden – het aanwezig hebben, de handel in en de productie van softdrugs – te verhogen van de vierde naar de vijfde categorie. In de toelichting bij dit voorstel is uiteengezet dat de potentiële omvang van met overtreding van deze bepaling verkregen verdiensten zo groot is, dat het wenselijk is een hoge geldboete op te kunnen leggen. Daarvan kan ook een voldoende afschrikwekkend effect uitgaan.³² Dit wetsvoorstel bevat ook het voorstel tot de ontzetting van bepaalde rechten als bedoeld in artikel 28 van het Wetboek van Strafrecht bij een veroordeling wegens onder andere Opiumwetdelicten mogelijk. Zo kan onder meer worden bepaald dat de veroordeelde bepaalde ambten niet meer kan bekleden, of dat hij niet meer kan dienen bij een gewapende macht.

2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet

Uit het voorgaande blijkt dat er de afgelopen jaren op verschillende terreinen maatregelen zijn genomen om georganiseerde ondermijnende criminaliteit te voorkomen en te bestrijden. De verhoging van diverse strafmaxima en de introductie van nieuwe strafbaarstellingen vormen daarvan een belangrijk onderdeel. De maximumstraffen gesteld op het aanwezig hebben, de handel in, de productie van en de in- en uitvoer van harddrugs – de strafbare feiten waar veel ondermijnende criminaliteit direct mee samenhangt – zijn tot nu toe echter ongewijzigd gebleven. Met dit wetsvoorstel wordt een stevig accent gelegd op een krachtiger bestrijding van de illegale drugsindustrie. Dat is hard nodig, want gebleken is dat de handel in harddrugs zich de afgelopen jaren in aard, omvang en aantrekkingskracht heeft ontwikkeld en dat in de criminele organisatiestructuren steeds meer personen en entiteiten – uit alle geledingen van de maatschappij – worden betrokken, waardoor boven- en onderwereld vermengd raken. De maatschappelijke afkeer van harddrugscriminaliteit is bovendien veel groter geworden. Dat is onder meer terug te zien in de strafrechtspraktijk. Uit informatie van het openbaar ministerie blijkt dat voor de zwaarste categorie verdachten van groot-schalige invoer of uitvoer van bijvoorbeeld cocaïne, straffen worden geëist tot een gevangenisstraf zeer dichtbij of gelijk aan het hoogste wettelijke strafmaximum. Jurisprudentie laat zien dat de rechter in dergelijke gevallen zeer hoog straft, soms tot het wettelijke strafmaximum. In de onderstaande tabel wordt dit geïllustreerd aan de hand van enkele voorbeelden. Daarbij wordt opgemerkt dat in de zwaarste gevallen van harddrugscriminaliteit vaak sprake is van meerdaadse samenloop met de deelneming aan een criminele organisatie, witwassen en/of wapenbezit. De meerdaadse samenloopregeling maakt het mogelijk om in dergelijke gevallen de zwaarste straf te vermeerderen met een derde. Het toepasselijke strafmaximum in zaken waarin de in- of uitvoer van harddrugs is bewezenverklaard is op dit moment dan zestien jaren (twaalf jaar, vermeerderd met een derde). In zaken waarin niet de in- of uitvoer, maar de handel/productie het zwaarste feit is, geldt – bij meerdaadse samenloop – een strafmaximum van tien jaar en acht maanden (acht jaar, vermeerderd met een derde). Zoals te zien is in de onderstaande tabel, wordt niet zelden een straf in die orde van grootte geëist en opgelegd.

Instantie	Bewezen verklaarde feiten	Maximum gevangenisstraf	Strafeis officier van justitie	Opgelegde straf door de rechter
Rb. Amsterdam 5 januari 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:14	Aanwezig hebben / verkopen 4100 kg cocaïne, witwassen, wapenbezit	10 jaar en acht maanden	10,5 jaar	8 jaar
Rb. Rotterdam 11 april 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:2674	Invoer en vervoer 6000 kg cocaïne, voorbereidingshandelingen invoer cocaïne, als leider deelnemen aan een criminele organisatie en gewoontewitwassen	17 jaar en 8 maanden	17,9 jaar	15 jaar

²⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 564, nr. 3, p. 8.

²⁹ Stb. 2019, 311 (Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

³⁰ Stb. 2019, 311 (Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

³¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 463, nr. 6.

³² Toelichting bij conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II, p. 9.



Instantie	Bewezen verklaarde feiten	Maximum gevangenisstraf	Strafeis officier van justitie	Opgelegde straf door de rechter
Rb. Den Haag 12 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6765 en 6769	Deelneming aan een criminele organisatie, verkoop cocaïne/heroïne, voorbereidingshandelingen invoer cocaïne, aanwezig hebben cocaïne en heroïne, witwassen	10 jaar en 8 maanden	55 maanden + geldboete € 870.000	55 maanden (4,7 jaar) ¹
Rb. Oost-Brabant 6 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4716 (Het hof Den Bosch kwam tot dezelfde straf: hof Den Bosch 9 november 2023, ECLI:NL:GHSHE:2023:3739)	Invoer 1876 kg cocaïne, voorbereidingshandelingen invoer cocaïne, vervoer 99 kg MDMA, verwerken MDMA en cocaïne, witwassen, wapenbezit en – handel, als leider deelnemen aan een criminele organisatie	16 jaar	16 jaar	16 jaar ²
Rb. Oost-Brabant 14 juli 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2871	Vervoeren 240 kg cocaïne, als leider deelnemen aan een criminele organisatie, wapenbezit	14 jaar en 3 maanden	12 jaar	12 jaar
Rb. Den Haag 12 mei 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:4504	Als leider deelnemen aan een criminele organisatie, export van grote hoeveelheid cocaïne en 188 kilo hasj, aanwezig hebben ruim 1000 kg cocaïne, invoer 1179 kg cocaïne	16 jaar	15 jaar	13 jaar
Rb. Noord-Holland 4 mei 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3845	Invoer 400 kg cocaïne, bereiden methamfetamine, overtreding Wet Bodembescherming, groothandel drijven in grote hoeveelheden ketamine, deelneming aan een criminele organisatie, aanwezig hebben 20 gram MDMA, witwassen	16 jaar	14 jaar	12 jaar
Rb. Rotterdam 10 juni 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:4496	Deelneming aan een criminele organisatie, invoer 3663 kg cocaïne, voorbereidingshandelingen invoer cocaïne, omkoping, witwassen	16 jaar	12 jaar	10 jaar
Rb. Gelderland 23 november 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6212	Invoer 200 kg cocaïne, voorbereidingshandelingen invoer cocaïne, als leider deelnemen aan een criminele organisatie	16 jaar	12 jaar	11 jaar
Rb. Oost-Brabant 29 november 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5522	Medeplegen productie en aanwezig hebben metamfetamine, voorbereidingshandelingen productie van metamfetamine en export van ruim 30 kilo metamfetamine, als leider deelnemen aan een criminele organisatie, witwassen	16 jaar	16 jaar	14 jaar en 10 maanden
Rb. Oost-Brabant 11 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5766	Medeplegen productie synthetische drugs en medeplegen van voorbereidingshandelingen; deelneming aan een criminele organisatie, gewoontewitwassen en overtreding artikel 13 Wet Bodembescherming	10 jaar en 4 maanden	11 jaar en 8 maanden ³	8 jaren

¹ De rechtbank achtte de maximumstraf passend en geboden maar kon niet hoger straffen dan 55 maanden, omdat artikel 63 Sr van toepassing was. De verdachte was in de tussentijd al voor strafbare feiten veroordeeld die gelijktijdig hadden kunnen worden berecht met de in deze zaak bewezenverklaarde feiten.

² De rechtbank overwoog bij de strafoplegging: 'De rechtbank volgt de redenering van het Openbaar Ministerie dat in het licht van de bewezenverklaarde feiten het wettelijk strafmaximum flink zou worden overschreden indien er geen samenloopregeling zou bestaan.'

³ De rechtbank komt tot een gedeeltelijke vrijspraak; daarom ligt het strafmaximum voor de bewezen verklaarde feiten lager dan de door het openbaar ministerie gevorderde straf.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er in de praktijk gevallen voorkomen waarin het openbaar ministerie met de strafeis aan het wettelijk strafmaximum raakt. Het gaat daarbij vooral om zaken waarin de handel of productie of in- en uitvoer van harddrugs (of de voorbereiding daarvan) centraal staan. Het openbaar ministerie heeft in dit verband in zijn consultatieadvies ook uiteengezet tegen de grenzen van de bestaande strafmaxima aan te lopen en aangegeven dat in sommige strafzaken ervoor wordt gekozen om niet de maximale straf te vorderen, zodat ruimte wordt behouden voor het vorderen van nog hogere straffen in ernstiger zaken. Die ruimte wordt – zo blijkt uit voornoemde uitspraken – in de praktijk nu soms als te beperkt ervaren. Ook in de praktijk is er dus behoefte aan steviger normering vanuit de overheid om tegen de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit op te kunnen treden.



Hierna zal worden toegelicht welke nieuwe strafmaxima worden voorgesteld, en wat de redenen voor die keuze zijn.

Opmerking verdient tot slot dat de voorgestelde wijzigingen zich beperken tot Europees Nederland. De voor Caribisch Nederland – Bonaire, Sint Eustatius en Saba – geldende Opiumwet 1960 BES heeft een andere indeling en maakt wat betreft de strafmaxima die zijn gesteld op het plegen van Opiumweddichten geen strikt onderscheid tussen hard- en softdrugs. Een verhoging van de maximale gevangenisstraffen gesteld op het opzettelijk aanwezig hebben, de handel in, het produceren en in- en uitvoeren van louter harddrugs zou dan ook een integrale aanpassing van de Opiumwet 1960 BES vergen. Dit voert in het kader van het onderhavige wetsvoorstel te ver en is bovendien minder noodzakelijk. De maximale gevangenisstraffen die zijn gesteld op het plegen van de strafbare feiten als hier bedoeld zijn in Caribisch Nederland namelijk fors hoger dan in Europees Nederland. Het opzettelijk plegen van één van de bovengenoemde handelingen met verdovende middelen kan in Caribisch Nederland worden bestraft met maximale gevangenisstraffen van ten hoogste vierentwintig jaren, oplopend tot levenslang.

2.4. Een gebalanceerde benadering, met aandacht voor preventie

Met de voorgestelde strafverhogingen wordt de noodzakelijke ruimte gecreëerd om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren en ook in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van het feit passende straf te eisen, waarna de rechter ook hogere straffen kan opleggen. Daardoor kunnen de opgelegde straffen meer in evenwicht worden gebracht met de geconstateerde ontwikkelingen in de aard en ernst van het aanwezig hebben, de handel in, de productie van en de in- en uitvoer van harddrugs. Opmerking verdient daarbij dat met de in 2021 in werking getreden gewijzigde regeling van voorwaardelijke invrijheidstelling ook het ten uitvoer te leggen gedeelte van de opgelegde straf doorgaans hoger zal zijn.³³

Met dit wetsvoorstel wordt al met al een duidelijk signaal afgegeven dat de veelal grootschalige vormen van deze delicten onaanvaardbaar zijn, het heeft daarmee ook een belangrijke normatieve en afschrikwekkende functie.

Benadrukt wordt dat het voornemen om de straffen voor grootschalige harddrugscriminaliteit te verhogen niet op zichzelf staat. In het kader van de strijd tegen ondermijnende criminaliteit (waarvan harddrugscriminaliteit een belangrijk onderdeel vormt) hebben voorgaande kabinetten een gezamenlijke aanpak ontwikkeld waarin maatregelen worden getroffen op vier flanken: voorkomen (preventie), doorbreken, bestraffen en beschermen.³⁴ Bij de uitvoering van die maatregelen zijn zowel publieke als private partners betrokken, van lokaal en regionaal tot nationaal en internationaal. Deze aanpak wordt ook onder het huidige kabinet voortgezet. De in dit wetsvoorstel centraal staande strafmaximumverhoging vormt onderdeel van de maatregelen op het terrein van de flank 'bestrafen'. Onderdeel hiervan vormen ook diverse maatregelen om de opsporing en vervolging van ondermijnende criminaliteit nog effectiever te doen zijn. Van de pakkans gaat immers een belangrijk afschrikwekkend effect uit.³⁵ Ook in het kader van de flank 'voorkomen' worden verschillende maatregelen genomen. Om te beginnen speelt het programma Preventie met gezag in 27 geselecteerde gemeenten hierin een belangrijke rol. Dit programma heeft als doel te voorkomen dat kinderen en jongeren van 8 tot en met 27 jaar in aanraking komen met ondermijnende criminaliteit of daarin doorgroeien. Samen met partners wordt ingezet op een samenhangende aanpak die uitgaat van kansen bieden en grenzen stellen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van inzichten uit verschillende data en wetenschappelijke bronnen, zodat steeds meer zicht ontstaat op de voortgang en mogelijke impact van de aanpak. Daarnaast werken het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Justitie en Veiligheid nauw samen als het gaat om het terugdringen van de vraag naar en het aanbod van drugs. Daarbij moet worden bedacht dat de wereldwijde vraag naar drugs het aanbod, en daarmee een gewelddadige drugsindustrie, in stand houdt. Het is goed als mensen die drugs gebruiken zich daar ook bewust van zijn. Daarom is ook de aanpak drugspreventie het vermelden waard. Deze houdt een actieve en effectieve preventieaanpak in, met een focus op de bescherming van kwetsbare jongeren.³⁶ Het terugdringen van het aanbod van drugs, dus de productie ervan en de handel erin, gebeurt op verschillende manieren: door het verbieden van het bezit van en de handel in drugs, het oprullen van hennepplantages, het ontmantelen van drugslaboratoria en het voorkomen dat drugs in Nederland komen en/of via Nederland worden doorgevoerd naar andere (EU-)landen. Ook wordt vanuit bestuursrechtelijk perspectief een bijdrage geleverd aan preventief beleid en wordt toegewerkt naar een risicogerichte aanpak van corruptie, waarbij de risico's op werkprocessen en organisaties

³³ Stb. 2020, 224 (Wet straffen en beschermen). Zie in het bijzonder artikel 6:2:10 Sv.

³⁴ Zie hierover uitgebreid de 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit', bijlage bij de Halfjaarbrieff aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit van 25 juni 2024 (Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 437). En zie de brief van 28 augustus 2024, Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 444.

³⁵ Spapens en Van de Mheen 2022, p. 71.

³⁶ Kamerstukken II 2022/23, 24 077, nr. 513.



binnen de overheid over de volle breedte steeds beter in kaart worden gebracht en actief worden aangepakt waar nodig. Naast het bestraffen en het voorkomen van ondermijnende criminaliteit, vormen als gezegd het doorbreken van het verdienmodel, het doorbreken van criminele netwerken en het beschermen van hen die een bijdrage leveren aan onze rechtsstaat belangrijke flanken van de gezamenlijke aanpak.

De afgelopen periode zijn met toepassing van deze aanpak goede stappen gezet in de bestrijding van de georganiseerde, ondermijnende criminaliteit. De komende jaren zal blijvend worden gemonitord welke van de genomen maatregelen de meeste impact hebben en welke moeten verdwijnen, omdat ze niet goed blijken te werken.

3 Systematiek van de Opiumwet en strafverhoging

3.1 Verhoging van strafmaxima

Het opzettelijk aanwezig hebben, de handel in, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn op dit moment in artikel 10 gesanctioneerd met gevangenisstraffen van ten hoogste respectievelijk zes (aanwezig hebben), acht (handel en productie) en twaalf jaren (in- en uitvoer). Als deze feiten betrekking hebben op een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik, wordt een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar opgelegd.

In de versie van dit wetsvoorstel die ter consultatie is voorgelegd aan de betrokken organisaties, is voorgesteld om de gevangenisstrafmaxima van alle strafbare feiten in artikel 10 – aanwezig hebben, handel en productie en in- en uitvoer – integraal te verhogen. De maximum gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs zou worden verhoogd van zes naar acht jaren; de gevangenisstraf voor de handel in en de productie van harddrugs van acht naar twaalf jaren en de gevangenisstraf voor de in- en uitvoer van harddrugs van twaalf naar zestien jaren. Die integrale strafmaximumverhoging wordt wat betreft de in- en uitvoer en de handel en productie van harddrugs gehandhaafd. Wat betreft het aanwezig hebben van harddrugs wordt – mede naar aanleiding van de consultatieadviezen – voor een andere insteek gekozen. In plaats van het integraal verhogen van het strafmaximum voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs, wordt een afzonderlijke strafverzwaring grond voorgesteld voor het opzettelijk aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs. Met een integrale strafmaximumverhoging voor het enkel aanwezig hebben van harddrugs, wordt bij nader inzien miskend dat onder dat feit ook relatief lichte gevallen kunnen vallen – zoals het aanwezig hebben van enkele pillen voor eigen gebruik – waarvoor een gevangenisstrafmaximum van acht jaar buitensporig hoog is. Voor deze categorie strafbare feiten is het huidige gevangenisstrafmaximum van zes jaar passender. Door dat strafmaximum te behouden, wordt ook voorkomen dat de toepassing van bepaalde afdoeningsmodaliteiten – in het bijzonder vervolging door middel van de oplegging van een strafbeschikking – onmogelijk wordt gemaakt. Het openbaar ministerie (OM) heeft in zijn advies aangegeven dat het integraal verhogen van de maximale gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs van zes naar acht jaren tot gevolg heeft dat strafzaken betreffende een relatief geringe hoeveelheid harddrugs niet meer kunnen worden vervolgd door middel van het opleggen van een strafbeschikking. Een strafbeschikking kan namelijk alleen worden opgelegd voor strafbare feiten waarop een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren is gesteld (artikel 257a Sv). Het gaat volgens het OM jaarlijks om zo'n 1000 zaken.³⁷ Vaak gaat het daarbij om festivalgangers die met één of enkele pillen of grammen harddrugs worden aangehouden. Zoals eerder aan de Tweede Kamer is bericht, worden op grotere festivals zogeheten politie/openbaar ministerie straten ingericht. Als festivalgangers worden betrapt met drugs, bijvoorbeeld bij binnenkomst door foullering of gedurende het festival, worden de drugs direct in beslag genomen. Vervolgens kan er actie worden ondernomen door het openbaar ministerie. Dat gaat vaak – bij kleine hoeveelheden harddrugs zoals hierboven genoemd – om een strafrechtelijke vervolging in de vorm van het uitvaardigen van een strafbeschikking, waarin een geldboete of een taakstraf wordt opgelegd.³⁸

Met het OM wordt geconstateerd dat de in de consultatieversie voorgestelde integrale verhoging betekent dat strafzaken die zich gezien de feiten en omstandigheden van het concrete geval daarvoor lenen, in de toekomst niet meer buitengerechtelijk kunnen worden bestraft. Het gevolg zou zijn dat een inhoudelijke afdoening van de zaak alleen nog zou kunnen worden bereikt door de verdachte te dagvaarden om voor de rechter te verschijnen. Het alternatief waar het OM in zijn consultatieadvies op wijst – het seponeren van dergelijke zaken – is volstrekt onacceptabel. Het integraal verhogen van het strafmaximum voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs zal

³⁷ De OM-richtlijnen hanteren 0,5 gram per pil, zie Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011)

³⁸ Bijlage bij halfjaarbrief aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit van 15 december 2023 (Kamerstukken II 2023/24, 29 911, nr. 433).



naar alle waarschijnlijkheid significante druk leggen op de werklast van het OM en de rechtspraak. Dit terwijl het om strafbare feiten gaat waarbij een gevangenisstraf van acht jaar niet passend is. Daarbij wordt in herinnering geroepen dat dit wetsvoorstel beoogt mogelijk te maken dat ernstige – groot-schalige – gevallen van harddrugsriminaliteit – de zware drugsdelicten³⁹ – strenger dan nu worden bestraft. Dat mag niet tot gevolg hebben dat de lichtste varianten van het enkel opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs niet meer passend kunnen worden bestraft.

Vast staat echter dat uit de in paragraaf 2 geschetste ontwikkelingen blijkt dat de harddrugsproblematiek de afgelopen decennia een enorme vlucht heeft genomen. Het opzettelijk aanwezig hebben van deze middelen draagt daaraan ongetwijfeld bij. Daarom is ook voor deze gedraging van belang dat ernstige gevallen kunnen worden bestraft met gevangenisstraf die recht doet aan de aard en ernst van het delict in de huidige tijdgeest. Ernstige gevallen van het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs, zijn de gevallen waarin het gaat om het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs.

Het aanvankelijk voorgestelde artikel I, onderdeel A, is gelet op het voorgaande aangepast. Voor een nadere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 3.4.

Onveranderd blijft – zoals hiervoor al aan de orde kwam – het voorstel om de strafmaxima voor de opzettelijke handel in, de opzettelijke productie van en de opzettelijke in- en uitvoer van harddrugs integraal te verhogen. Dat berust op het volgende. Het strafmaximum weerspiegelt eerst en vooral de ernst van het desbetreffende strafbare feit, op zichzelf en in relatie tot andere strafbare feiten. Daarmee brengt de strafbedreiging de (relatieve) zwaarte van het desbetreffende strafbare feit tot uitdrukking.⁴⁰ Zoals in paragraaf 1 is opgemerkt, zijn de gevangenisstraffen gesteld op deze gedragingen voor het laatst aangepast in 1976, terwijl de omvang van deze harddrugsdelicten en de negatieve gevolgen daarvan sindsdien enorm zijn toegenomen. De strafmaxima van samenhangende strafbare feiten – zoals bedreiging, bezit van automatische vuurwapens en deelneming aan een criminele organisatie als bedoeld in artikel 140 Sr – zijn wel (integraal) verhoogd. Tegen deze achtergrond ligt een integrale strafmaximumverhoging hier eveneens in de rede.

Er is bij deze gedragingen niet voor gekozen om een strafverhogingsgrond te creëren voor de gevallen waarin het gaat om grote hoeveelheden drugs. Een integrale herijking van de strafmaxima biedt meer ruimte en flexibiliteit om te bepalen welke straf(eis) gelet op de omstandigheden van het geval passend is, ook onafhankelijk van de aangetroffen hoeveelheden drugs. Zo kunnen ook andere omstandigheden die de productie van en de handel in drugs zeer laakbaar doen zijn, maar die niet zonder meer verband houden met grote hoeveelheden aangetroffen drugs, eraan bijdragen dat de opgelegde straf hoog zal zijn. Te denken valt aan de omstandigheid dat het drugslab in een woonwijk is aangetroffen (de gevaren van zo'n drugslab – explosiegevaar, het gevaar van het vrijkomen van giftige gassen – raken de omwonenden) of de omstandigheid dat de verdachte minderjarigen of anderszins kwetsbare personen heeft betrokken in het productie- of verkoopproces. In dit soort situaties hoeft het niet zozeer te gaan om grote hoeveelheden aangetroffen harddrugs, maar de aard en ernst van deze omstandigheden rechtvaardigen evenzeer een hoger strafmaximum dan nu kan worden opgelegd. Een integrale verhoging van de wettelijke strafmaxima voor de handel in, de productie van en de in- en uitvoer van harddrugs geeft er kortom blijk van dat de bestrafing niet alleen samenhangt met de hoeveelheden drugs die in het geding zijn – al is dat uiteraard een zeer belangrijke factor – maar ook met andere omstandigheden.

Hiervoor werd al genoemd dat het uitgangspunt is dat het strafmaximum de ernst van het desbetreffende strafbare feit weerspiegelt. Dat uitgangspunt maakt dat niet kan worden volstaan met de constatering dat de bestaande strafmaxima al kunnen worden verhoogd als deze, zoals regelmatig gebeurt, worden gepleegd in de context van een criminele organisatie (artikel 140 Sr en artikel 11b) of tegelijkertijd met andere strafbare feiten. In dergelijke gevallen geldt op grond van de meerdaadse samenloopregeling (de artikelen 57 e.v. Sr) een verhoogd strafmaximum. Artikel 57 Sr bepaalt namelijk onder meer dat de zwaarste gevangenisstraf met een derde kan worden verhoogd als strafbare feiten in meerdaadse samenloop – gezamenlijk dus – worden begaan. Zo kan op de handel in harddrugs (artikel 10, vierde lid) die wordt gepleegd in de context van een criminele organisatie (artikel 11b) een gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren en acht maanden worden opgelegd (acht jaar voor de handel, welk strafmaximum kan worden verhoogd met een derde). Iets vergelijkbaars geldt voor gevallen waarin sprake is van recidive. Op grond van artikel 43a Sr kan in bepaalde gevallen bij recidive de op te leggen straf met één derde worden verhoogd. Als de verdachte dus eerder onherroepelijk is veroordeeld voor de handel in harddrugs, kan hij bij herhaling van een soortgelijk misdrijf worden veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaren en acht maanden. In gevallen van meerdaadse samenloop en recidive vindt de verzwaring van het strafmaximum echter haar grond in de samenloop van meerdere misdrijven waarop gevangenisstraf is gesteld dan wel in de herhaling van misdrijf. Die verzwaring vertegenwoordigt daarmee niet de strafwaardigheid van de

³⁹ Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 394 (brief van 30 maart 2023) en nr. 423 (brief van 3 juli 2023).

⁴⁰ Vgl. Kamerstukken II 1981/82, 17 524, nr. 3, p. 29.



gedraging op zichzelf. Zij doet daarmee geen recht aan de aard en ernst van de harddrugsdelicten zoals die de afgelopen jaren worden gepleegd, en aan de talloze gevolgen die deze delicten voor onze samenleving hebben.⁴¹

Als het gevangenisstrafmaximum op de in- en uitvoer van harddrugs van twaalf naar zestien jaar gaat, zoals voorgesteld, kan voor het plegen van dit feit in de context van een criminele organisatie een gevangenisstraf worden opgelegd van eenentwintig jaar en vier maanden (tegenover zestien jaar nu). De handel in harddrugs – waarvoor wordt voorgesteld het strafmaximum te verhogen van acht naar twaalf jaar – zal in de toekomst, wanneer gepleegd in de context van een criminele organisatie, kunnen worden bestraft met een maximale gevangenisstraf van zestien jaar (tegenover tien jaar en acht maanden nu).

De voorgestelde nieuwe strafmaxima bereiken aldus een tweeledig doel: zij doen beter recht aan de ernst van de desbetreffende misdrijven, terwijl de toepassing van de meerdaadse samenloopregeling het mogelijk maakt om een passende straf op te leggen in de gevallen waarin de drugsdelicten worden gepleegd in de context van andere misdrijven, in het bijzonder deelneming aan een criminele organisatie.

3.2 Strafmaximumverhoging opzettelijke in- en uitvoer harddrugs

De opzettelijke in- en uitvoer van harddrugs wordt nog steeds als de meest laakbare vorm van harddrugscriminaliteit beschouwd, omdat het doorgaans gaat om zeer grote hoeveelheden drugs die het land binnenkomen of verlaten. Bovendien is de impact van de invoer en verdere doorvoer van harddrugs op de samenleving groot, onder meer omdat bij de verwezenlijking verschillende personen worden betrokken en veel andere strafbare feiten plaatsvinden. Gewezen zij nogmaals op de problematiek van de uithalers, maar ook op de vermenging van de boven- en onderwereld door (al dan niet vrijwillige) betrokkenheid van bijvoorbeeld douaniers. Ten slotte spelen in Nederland gevestigde criminele netwerken al gedurende meerdere decennia een belangrijke rol in de internationale handel in verdovende middelen. Nederland is een distributieland voor cocaïne afkomstig uit Zuid-Amerika en heroïne, geïmporteerd via Turkije, en is productie- en exportland van verschillende typen synthetische drugs.⁴² Om Nederland als invoer-, doorvoer- en uitvoerland van harddrugs onaantrekkelijker te maken en een krachtig signaal af te geven dat de in- en uitvoer van drugs sterk wordt afgekeurd, is het van belang het strafmaximum omhoog te brengen. Voorgesteld wordt het strafmaximum op zestien jaar te stellen. Daarmee wordt ten opzichte van het huidige strafmaximum van twaalf jaar voldoende ruimte geboden om, met name in de excessieve gevallen, een zwaardere straf op te leggen.

3.3 Strafmaximumverhoging opzettelijke productie van en handel in harddrugs

Voorgesteld wordt het gevangenisstrafmaximum voor de opzettelijke handel in en productie van harddrugs te verhogen van acht naar twaalf jaar. Deze strafverhogingen komen in de eerste plaats voort uit de omstandigheid dat de hoeveelheden geproduceerde harddrugs en de handel hierin in Nederland de afgelopen decennia enorm zijn toegenomen, en dat de negatieve gevolgen van harddrugsproductie in alle geledingen van de maatschappij merkbaar zijn. Eén en ander is hiervoor al uitgebreid toegelicht. Daarnaast zorgt deze strafmaximumverhoging voor een systematisch meer verantwoorde afbakening met de strafmaxima die zijn gesteld op de handel in en de productie van grote hoeveelheden softdrugs. Op de opzettelijke handel, de productie en het aanwezig hebben van softdrugs is een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren gesteld; op de opzettelijke in- en uitvoer ervan een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren. Op al deze strafbare feiten is evenwel een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren gesteld indien deze betrekking hebben op een grote hoeveelheid van het verdovende middel. De Opiumwet kent op dit moment geen strafverhogingsgrond voor grote hoeveelheden harddrugs, zodat de bestaande strafmaxima gelden voor alle vormen van de strafbare feiten met harddrugs. Het strafmaximum op het verhandelen en produceren van harddrugs (op dit moment acht jaren) ligt nu vrij dicht aan tegen het strafmaximum van zes jaren dat is gesteld op het verhandelen en produceren van een grote hoeveelheid softdrugs. Door het strafmaximum op de opzettelijke handel in en productie van harddrugs te verhogen, wordt in de systematiek van strafmaxima in de Opiumwet beter recht gedaan aan de relatieve ernst van het verhandelen en produceren van (grote hoeveelheden) harddrugs en daarmee ook aan de oorspronkelijke bedoeling die de wetgever had met het creëren van twee lijsten van verdovende middelen, waarbij ten aanzien van verdovende middelen op lijst I een aanzienlijk strenger strafrechtelijk regime zou moeten gelden dan ten aanzien van verdovende middelen op lijst II.⁴³

⁴¹ Bovendien legt de rechter nu soms ook al het met toepassing van de meerdaadse samenloopregeling geldende strafmaximum op. Zie Rb. Den Haag 12 juli 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:6765 en 6769.

⁴² Spapens en Van de Mheen 2022, p. 9, met nadere verwijzingen.

⁴³ Kamerstukken II 1974/75, 13 407, nr. 3, p. 1.



3.4 Strafverzwarringsgrond aanwezig hebben grote hoeveelheid harddrugs

In het algemeen deel van deze toelichting kwam al aan de orde dat in de consultatieversie van dit wetsvoorstel ook het gevangenisstrafmaximum, gesteld op het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs, integraal werd verhoogd, van zes naar acht jaren. Bij nader inzien past het bij dit delict beter om het strafmaximum niet integraal te verhogen, maar voor het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs een strafverhogingsgrond te introduceren.

Er zijn verschillende redenen om in de context van het aanwezig hebben van harddrugs te kiezen voor een strafverhogingsgrond voor ernstige gevallen. Allereerst wordt met een integrale strafmaximumverhoging voor het enkel aanwezig hebben van harddrugs bij nader inzien miskend dat onder dat feit ook relatief lichte gevallen kunnen vallen – zoals het aanwezig hebben van enkele pillen voor eigen gebruik – waarvoor een gevangenisstrafmaximum van acht jaar buitensporig hoog is. Voor deze categorie strafbare feiten is het bestaande gevangenisstrafmaximum van zes jaar passender. Daarbij moet worden bedacht dat het strafmaximum dat is gesteld op het aanwezig hebben van harddrugs relatief recent nog is gewijzigd: in 2006 is het gevangenisstrafmaximum verhoogd van vier naar zes jaren. De strafmaxima, gesteld op de handel in en productie van harddrugs en de in- en uitvoer van harddrugs, zijn sinds 1976 niet aangepast. Ten aanzien van die laatste feiten is de noodzaak voor een integrale strafmaximumverhoging daarom groter.

Een integrale verhoging van het strafmaximum, gesteld op het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs, heeft daarnaast als consequentie dat niet langer alle passende afdoeningsmodaliteiten kunnen worden toegepast op het aanwezig hebben van een geringe hoeveelheid harddrugs.

In het bijzonder kan er geen vervolging meer plaatsvinden door middel van de oplegging van een strafbeschikking. In paragraaf 3.1 werd dit al toegelicht. Daarom wordt met betrekking tot dit feit een strafverzwarringsgrond geïntroduceerd en wordt voor de minder ernstige varianten het strafmaximum van zes jaar gehandhaafd.

In het Opiumwetbesluit zal worden geconcretiseerd wanneer sprake is van een grote hoeveelheid harddrugs, zoals dat ook is geregeld ten aanzien van een grote hoeveelheid softdrugs (artikel 1, tweede lid, Opiumwetbesluit). Hoewel een wijziging van het Opiumwetbesluit met het oog hierop nog moet worden voorbereid en de wetgevingsprocedure moet doorlopen, is al nagedacht over de vraag waar de grens tussen het aanwezig hebben en het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid zou moeten liggen. De regering is voornemens het bestanddeel 'een grote hoeveelheid' te concretiseren als 500 gram harddrugs. Deze grens ligt fors lager dan de grens die op dit moment in de OM-strafvorderingsrichtlijnen en de oriëntatiepunten van de rechtspraak wordt gehanteerd voor het eisen of opleggen van een forse gevangenisstraf. Door de grote hoeveelheid vast te stellen op 500 gram, gaat er dus een sterk signaal uit naar de rechtspraak dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft. Met deze grens blijft het tevens mogelijk voor het openbaar ministerie om in de lichtere gevallen – waarin het gaat om het voorhanden hebben van slechts enkele pillen of grammen – een vervolging in te stellen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Het is belangrijk dat die mogelijkheid blijft bestaan, omdat dergelijke feiten – gelet op de relatief beperkte ernst van die feiten en de schaarse zittingscapaciteit – anders waarschijnlijk zouden moeten worden geseponeerd. Dat is een onaanvaardbare consequentie. Ook als het gaat om het aanwezig hebben van beperkte hoeveelheden harddrugs moet een strafrechtelijke reactie volgen, zodat duidelijk wordt gemaakt dat dit gedrag onaanvaardbaar is en bovendien bijdraagt aan het in stand houden van een harddrugsindustrie. Wetssystematisch is het vaststellen van een grote hoeveelheid op 500 gram ook goed te verdedigen. Een grote hoeveelheid *softdrugs* is vastgesteld op hoeveelheden van ten minste 500 gram, 200 hennepplanten of 500 eenheden van een ander middel als bedoeld in lijst II van de Opiumwet (zie artikel 1, tweede lid, van het Opiumwetbesluit). Als de grote hoeveelheid harddrugs wordt geconcretiseerd tot 500 gram of meer, sluit dat hier goed bij aan.

In de praktijk zal met een verhoging van het gevangenisstrafmaximum van zes naar acht jaar voor alle hoeveelheden vanaf 500 gram meer dan genoeg strafruimte bestaan om ernstige gevallen van het aanwezig hebben van harddrugs streng te bestraffen, terwijl voor hoeveelheden tot 500 gram een gevangenisstrafmaximum van zes jaren geldt, hetgeen eveneens ruim voldoende strafruimte biedt. Daarbij moet worden bedacht dat bij het aanwezig hebben van meerdere grammen of meerdere pillen in de gevallen waarin daarvoor voldoende bewijs is ook wordt vervolgd voor de handel in harddrugs. Van dat feit wordt de maximum gevangenisstraf in dit wetsvoorstel integraal verhoogd van acht jaren naar twaalf jaren.

Binnen deze wettelijke differentiatie van de strafmaxima aan de hand van het begrip 'grote hoeveelheid' zal het openbaar ministerie een evenwichtig strafvorderingsbeleid moeten vormgeven, in het licht van de rechterlijke straftoemingspraktijk. Daarbij zal de vaststelling dat sprake is van het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid een omslagpunt vormen voor de hoogte van de te



bepalen strafeisen. Zolang de omvang van de aangetroffen harddrugs onder de drempel van een hoeveelheid van 500 gram blijft, geldt als richtinggevend voor het bepalen van een straf(eis) het bestaande wettelijk strafmaximum van zes jaar. Vanaf 500 gram zal als referentiepunt het voorgestelde strafmaximum van acht jaar komen te gelden.

3.5 Strafmaximum voorbereiden of bevorderen van productie en in- en uitvoer van harddrugs

Tevens wordt voorgesteld het strafmaximum dat is gesteld op het verrichten van voorbereidingshandelingen voor de opzettelijke handel, de productie of de in- en uitvoer van harddrugs, in artikel 10a, te verhogen. Dat vloeit logischerwijs voort uit de hiervoor reeds besproken strafverhogingen. Bij het bepalen van de strafbedreiging is destijds namelijk uitgegaan van de straffen die zijn gesteld op de handel in, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs. Daarbij is gekozen voor de helft van het maximum van de vrijheidsstraf, gesteld op het zwaarste delict: de in- en uitvoer van harddrugs.⁴⁴ Aldus geldt voor de voorbereidingshandelingen thans een wettelijk maximum van zes jaar gevangenisstraf. Die systematiek wordt in stand gehouden. Met het oog daarop wordt een gevangenisstrafmaximum van acht jaren voorgesteld, zijnde de helft van het voorgestelde wettelijke strafmaximum van zestien jaar voor de opzettelijke in- en uitvoer van harddrugs.

3.6 Strafmaximum deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van een misdrijf uit de Opiumwet

In artikel 11b is strafbaar gesteld deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van nadere genoemde misdrijven uit de Opiumwet. Artikel 140, vierde en vijfde lid, Sr zijn hier van overeenkomstige toepassing verklaard. Dat betekent dat de straffen kunnen worden verhoogd ten aanzien van de oprichters, leiders, en bestuurders van de criminele organisatie (artikel 140, vierde lid, Sr) en dat onder deelneming mede wordt begrepen het verlenen van geldelijke of andere stoffelijke steun aan alsmede het werven van gelden of personen ten behoeve van de daar omschreven organisatie (artikel 140, vijfde lid, Sr). Op grond van artikel 140, derde lid, Sr kan een hogere gevangenisstraf worden opgelegd voor deelneming aan een criminele organisatie (namelijk maximaal tien in plaats van acht jaar gevangenisstraf), indien deze organisatie als oogmerk heeft ernstige strafbare feiten te plegen. Deze mogelijkheid is geïntroduceerd met de Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictvormen.⁴⁵ Twijfel lijkt te bestaan over de vraag of de bijzondere strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie in de Opiumwet eraan in de weg staat dat het hogere strafmaximum waarin artikel 140, derde lid, Sr voorziet, toepassing vindt als het gaat om een organisatie die het plegen van een ernstig Opiumwetmisdrijf als oogmerk heeft. Het derde lid van artikel 140 Sr is in artikel 11b namelijk niet van overeenkomstige toepassing verklaard. Van de gelegenheid wordt nu gebruik gemaakt om te verduidelijken dat het hogere strafmaximum van tien jaar ook in een dergelijk geval moet kunnen worden opgelegd. Daarom wordt een aanpassing voorgesteld van de desbetreffende bepaling – artikel 11b – van de Opiumwet.

3.6 Internationale context

Het is van belang dat de strafmaxima voor strafbare handelingen met harddrugs in de pas blijven lopen met de strafmaxima in de ons omringende landen, om te voorkomen dat Nederland ten opzichte van andere landen aantrekkelijk is als vestigingsplaats voor de georganiseerde drugscriminaliteit. Bij de vergelijking van de wettelijke strafmaxima met onze buurlanden past enige voorzichtigheid vanwege verschillen in de wetssystematiek. Zo maken België, Frankrijk en Duitsland, anders dan Nederland, voor de strafmaxima geen onderscheid tussen softdrugs en harddrugs. Op hoofdlijnen kan niettemin het volgende beeld worden geschetst, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen het louter in bezit hebben van harddrugs enerzijds en gedragingen als de handel, in- en uitvoer daarvan anderzijds. Degene die in Frankrijk harddrugs bezit riskeert een gevangenisstraf van maximaal tien jaren. Voor de handel in en de in- en uitvoer van harddrugs geldt eenzelfde strafmaximum. In Duitsland is de maximale gevangenisstraf voor louter bezit van harddrugs vijf jaren. Voor gedragingen als handel in harddrugs en de in- en uitvoer van harddrugs is het strafmaximum vijf jaren gevangenisstraf, maar dit kan oplopen tot vijftien jaren, bijvoorbeeld als sprake is van grote hoeveelheden. In België geldt voor het bezit van harddrugs, net als in Duitsland, een strafmaximum van vijf jaar gevangenisstraf. Voor de handel in en de in- en uitvoer van harddrugs geldt eveneens een strafmaximum van vijf jaar gevangenisstraf. Deze straf kan echter worden verhoogd tot maximaal tien of twintig jaar ingeval van strafverzwarende omstandigheden, waaronder de handel in de context van een criminele organisatie. Op basis van deze vergelijking kan worden vastgesteld dat Nederland met de voorgestelde verhoging van de gevangenisstraffen voor de handel in harddrugs tot maximaal

⁴⁴ Kamerstukken II 1982/83, 17 975, nr. 3, p. 14.

⁴⁵ Stb. 2019, 311.



twalf jaar – of zestien jaar bij in- of uitvoer – en voor het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs tot maximaal acht jaar, goed in de pas blijft lopen met de strafmaxima voor deze delicten in onze buurlanden.

Met de voorgestelde strafverhogingen blijft de nationale wetgeving eveneens ruimschoots voldoen aan internationale en Europese voorschriften over straffen op het gebied van drugsdelicten. Te wijzen valt in de eerste plaats op het Kaderbesluit 2004/757/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 25 oktober 2004 betreffende de vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de illegale drugshandel. Dit kaderbesluit verplicht voor verschillende strafbare feiten met drugs tot het stellen van maximumstraffen van ten minste een in dat kaderbesluit bepaalde duur en stelt geen bovengrens vast; die bovengrens wordt aan de lidstaten overgelaten. Zo verplicht artikel 2, eerste lid, van het kaderbesluit onder meer tot het strafbaar stellen van het produceren en verhandelen van drugs, waar artikel 4 van het besluit verplicht tot het stellen van een maximum gevangenisstraf van *ten minste* 1 tot 3 jaar. Aan deze zogenoemde ‘minimale maximumstraffen’ wordt reeds voldaan met de huidige strafhoogtes.⁴⁶ Dat geldt dus evenzeer voor de nu voorgestelde strafmaxima, die hoger liggen. Wat internationale regelgeving betreft kan verder worden gewezen op het Enkelvoudig Verdrag inzake verdovende middelen (1961), het Verdrag inzake psychotrope stoffen (1971) en het Verdrag van de Verenigde Naties tegen sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen (1988). Deze verdragen verplichten tot het strafbaar stellen van bepaalde handelingen met drugs, maar stellen daaraan geen nadere vereisten met betrekking tot de strafhoogtes. Zij verplichten slechts tot het op passende wijze bestraffen van deze ernstige feiten, in het bijzonder met gevangenisstraf of andere vrijheidsstraffen. Met dit wetsvoorstel wordt meer ruimte geboden om aan deze verplichting invulling te geven. Daarbij kan worden opgemerkt dat, gelet op de in paragraaf 2 beschreven veranderde context van harddrugsdelicten, de verhoging van de strafmaxima tot passender bestraffing kan leiden. Dit wetsvoorstel geeft bovendien mede uiting aan de nog onverminderde geldigheid van de aan de genoemde verdragen ten grondslag liggende overwegingen, waarin de verdragsluitende partijen erkennen dat de handel in harddrugs een vorm van internationale misdadige activiteit is, waarvan de bestrijding dringende aandacht en de hoogste prioriteit vereist.

4 Gevolgen voor de uitvoering en financiën

Een verhoging van het strafmaximum voor een misdrijf kan in algemene zin invloed hebben op het werk van de politie en het openbaar ministerie. Dit is bijvoorbeeld het geval indien die verhoging bewerkstelligt dat voor het desbetreffende misdrijf voortaan voorlopige hechtenis kan worden toegepast dan wel de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden – die zijn gekoppeld aan de hoogte van de strafbedreiging – mogelijk wordt. Bij de in het wetsvoorstel voorgestelde strafmaximum-verhogingen doen zich deze consequenties voor, maar slechts in beperkte mate. Zo kan de grond voor voorlopige hechtenis in het Wetboek van Strafvordering (Sv), inhoudende dat het gaat om een feit waarop twalf jaar gevangenisstraf is gesteld en waardoor de rechtsorde ernstig is geschokt, niet meer alleen worden toegepast bij het bestaan van ernstige bezwaren tegen de verdachte dat hij harddrugs heeft in- of uitgevoerd, maar ook bij het bestaan van ernstige bezwaren dat hij harddrugs heeft geproduceerd of verhandeld (vgl. artikel 67a, tweede lid, onder 1, Sv). Ook kunnen bepaalde bijzondere opsporingsbevoegdheden vaker worden uitgeoefend als de voorgestelde strafmaximumverhogingen in de wet zouden worden opgenomen.

De bevoegdheid tot het binnendringen van een geautomatiseerd werk (artikel 126nba Sv) en de bevoegdheid tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een besloten plaats (artikel 126l, tweede lid, Sv) kunnen dan ook worden uitgeoefend bij een verdenking wegens het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs, terwijl deze op dit moment alleen mogen worden uitgeoefend bij een verdenking wegens de opzettelijke productie van en handel in harddrugs en de in- en uitvoer daarvan. De uitvoerings- en financiële consequenties van de mogelijkheid om voornoemde bevoegdheden uit te oefenen naar aanleiding van een verdenking wegens het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs worden als beperkt ingeschat, aangezien een dergelijke verdenking veelal gepaard zal gaan met een verdenking wegens productie van of handel in harddrugs. En naar aanleiding van een verdenking wegens die delicten konden voornoemde bevoegdheden al worden uitgeoefend.

De verhoging van het strafmaximum zal naar verwachting leiden tot een verzwarening van de strafeis door het openbaar ministerie en mogelijk ook van de gemiddelde strafoplegging door de rechter. In dat geval zal de gemiddelde duur van de tenuitvoerlegging eveneens toenemen en dat heeft betekenis voor het gevangeniswezen. Ook de duur van de periode waarin de reclassering in detentie aan gedetineerden begeleiding biedt, kan daardoor toenemen. De stijging van de strafoplegging zal zich naar verwachting met name voordoen bij zware zaken waarbij het openbaar ministerie nu tegen de

⁴⁶ Zie hierover nader Kamerstukken II 2005/06, 30 339, nr. 3, p. 6.



grenzen van de huidige maxima aanloopt (zie § 2.3). Het gaat daarbij om relatief een beperkt aantal zaken (met grote maatschappelijke impact) zodat het effect op de totale gemiddelde strafoplegging ook relatief beperkt zal zijn. De precieze mate waarin de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf als gevolg van voorgestelde verhoging integraal bij desbetreffende Opiumwetdelicten zal toenemen laat zich moeilijk inschatten. Bovendien zullen de effecten pas een aantal jaar na inwerking-treding merkbaar zijn, vanwege de doorlooptijd van dergelijke strafzaken, en geleidelijk in de tijd worden opgebouwd. Uitgaande van de huidige cijfers over de detentieduur van de voorgestelde verhoging van desbetreffende Opiumdelicten, kan echter worden geconcludeerd dat er een gering effect wordt verwacht op de totale detentiecapaciteit. Omdat de precieze kosten momenteel niet ingeschat kunnen worden, zullen de effecten vanaf de inwerkingtreding van de wetswijziging worden gemonitord. De eventuele financiële consequenties van het onderhavige wetsvoorstel zullen worden opgevangen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Zoals in paragrafen 3.1 en 3.4 is toegelicht, zal in het Opiumwetbesluit worden geconcretiseerd wanneer sprake is van een grote hoeveelheid harddrugs, zoals dat ook is geregeld ten aanzien van een grote hoeveelheid softdrugs (artikel 1, tweede lid, Opiumwetbesluit). Door de introductie van deze strafverzwaringgrond in het Opiumwetbesluit zullen naar verwachting de ICT-systemen van de uitvoeringspartners moeten worden aangepast. De kosten hiervoor zijn naar inschatting beperkt en zullen de komende tijd in kaart worden gebracht. Indien deze beperkte kosten niet kunnen worden opgevangen binnen de reguliere ICT-budgetten zullen deze kosten worden opgevangen binnen de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

5 Ontvangen adviezen

5.1 Reacties van de adviesorganen

Het wetsvoorstel en de bijbehorende memorie van toelichting zijn ter consultatie voorgelegd aan de volgende organisaties: de Raad voor de rechtspraak (Rvdr) (op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie), het openbaar ministerie (OM), de nationale politie (NP), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en de Koninklijke Marechaussee (KMar).

De NOvA heeft geen advies uitgebracht. De Rvdr geeft aan geen bezwaren te hebben tegen het wetsvoorstel en de gegeven motivering tot verhoging van de strafmaxima te volgen. De KMar kan zich vinden in het doel van het wetsvoorstel en verwacht een positief effect op de opsporing. Ook het OM, de NVvR en de NP onderschrijven het wetsvoorstel, maar hebben wel enkele aandachtspunten naar voren gebracht en suggesties gedaan die hieronder worden besproken.

Advies OM

Het OM onderschrijft de noodzaak tot aanpassing van de strafmaxima. Aan het verzoek van het OM om de brede reikwijdte van de bestaande problematiek ook vanuit de synthetische harddrugs wereld te illustreren is in het algemene deel van deze toelichting gevolg gegeven. Het OM is met name tevreden over de integrale verhoging van de gevangenisstrafmaxima voor de handel, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs. Als bijkomend voordeel ziet het OM dat de verhoging van de maximale gevangenisstraf voor de handel en productie van harddrugs naar twaalf jaren meebrengt dat deze feiten niet meer verjaren. Daarnaast kan het OM bij vorderingen tot het opleggen of verlengen van de voorlopige hechtenis van verdachten van handel en productie een beroep doen op de grond dat de rechtsorde door het feit ernstig is geschokt (artikel 67a, tweede lid onderdeel 1°, Sv).

Wel signaleert het OM een probleem ten aanzien van de voorgestelde integrale verhoging van het strafmaximum voor het aanwezig hebben van harddrugs. De verhoging van zes naar acht jaren gevangenisstraf ontnemt het OM de mogelijkheid om strafzaken waarin het gaat om een relatief geringe hoeveelheid harddrugs te vervolgen door oplegging van een strafbeschikking. Dit advies heeft ertoe geleid dat het aanvankelijk voorgestelde artikel I, onderdeel A, is aangepast. Voor een nadere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar de paragrafen 3.1 en 3.4.

Advies NVvR

De NVvR kan zich vinden in het wetsvoorstel en overweegt dat het in de toelichting geschetste beeld over de ontwikkelingen in de Nederlandse harddrugsindustrie bekend voorkomt bij rechters en officieren van justitie die zich geregeld bezighouden met grotere Opiumwetzaken en daarmee samenhangende vormen van ernstige criminaliteit. Tegelijkertijd relativeert de NVvR de verwachtingen die met dit wetsvoorstel worden gewekt. Zij wijst erop dat een bredere discussie over nut en noodzaak van de huidige aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit wenselijk is en dat zij in een



later stadium met een uitgebreidere opinie hierover zal komen.

De NVvR merkt op dat in artikel 10 een tegenhanger van artikel 11, vijfde lid – de strafverzwarringsgrond voor grote hoeveelheden softdrugs – ontbreekt en dat een dergelijke strafverzwarringsgrond in de context van artikel 10 het mogelijk zou maken om meer te differentiëren tussen duidelijk verschillende zaken. Zij stelt voor een vergelijkbare strafverzwarringsgrond te introduceren, waarbij een grote hoeveelheid zou moeten worden bepaald op 25 of 50 kilo harddrugs. Dit advies wordt ten dele opgevolgd. Zoals hiervoor al aan de orde kwam, wordt met betrekking tot het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs gekozen voor een differentiatie zoals de NVvR en ook het OM voorstellen. Wel wordt de grote hoeveelheid veel lager gesteld dan gesuggereerd door de NVvR, te weten op 500 gram, zodat er een sterk signaal uitgaat naar de rechtspraak dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft. Voor de redenen waarom wordt verwezen naar de paragrafen 3.1 en 3.4. Met betrekking tot de overige harddrugsdelicten – de productie en handel en de in- en uitvoer – wordt vastgehouden aan de voorgestelde integrale strafmaximumverhoging. Hiervoor wordt verwezen naar de paragrafen 3.1 tot en met 3.3. Ook met een integrale strafmaximumverhoging ontstaat er – zoals de NVvR bepleit – een ruimere bandbreedte in de bestraffing. De ernstigste variant van het feit kan immers zwaarder worden bestraft, zodat er ook meer ruimte ontstaat om minder zware varianten van het feit zwaarder te bestraffen.

De NVvR stelt ten slotte voor om het strafmaximum, gesteld op deelneming aan een criminele organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van harddrugsdelicten (artikel 11b) met twee jaar te verhogen tot twaalf jaar. Dit advies is niet opgevolgd. In het met dit wetsvoorstel geïntroduceerde artikel 11b, tweede lid, wordt een apart gevangenisstrafmaximum van tien jaar gesteld op deelneming aan een organisatie die tot oogmerk heeft het produceren van, de handel in of de in- of uitvoer van harddrugs.

Het gaat hier om explicitering van wat in artikel 140, derde lid, van het Wetboek van Strafrecht eerder al in vergelijkbare zin is bepaald, juist ook met het oog op de bestrijding van zware Opiumwetdelicten. Deelneming aan een criminele organisatie met dit oogmerk moet zwaarder kunnen worden bestraft dan deelneming aan een criminele organisatie met als oogmerk het plegen van lichtere strafbare feiten (daarvoor geldt in artikel 11b, eerste lid, een gevangenisstrafmaximum van acht jaren). Er bestaat geen reden om het in artikel 11b, tweede lid, voorgestelde strafmaximum nog verder te verhogen. Om te beginnen is er geen principiële reden om dit strafmaximum verder omhoog te trekken dan vrij recent – in 2019 – al is gebeurd. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat dit strafmaximum in de rechtspraak nu als te beperkt wordt ervaren. Bovendien moet worden bedacht dat – zoals de NVvR zelf ook aangeeft – deelneming aan een criminele organisatie vaak samenvalt met concrete harddrugsdelicten, voor welke feiten de maximum gevangenisstraffen met dit wetsvoorstel wel omhoog gaan. Toepassing van de meerdaadse samenloopregeling op deelneming aan een criminele organisatie en de concreet gepleegde harddrugsdelicten zorgt dan ook al voor een – ten opzichte van de huidige situatie – verhoogd strafmaximum.

Advies NP

Allereerst acht de NP het wenselijk dat ook de strafbedreiging, gesteld op deelneming aan een criminele organisatie die harddrugsdelicten als oogmerk heeft (artikel 11b) wordt aangepast. Deze wijziging is al doorgevoerd met het voorgestelde artikel I, onderdeel C. Verder wordt met het voorgestelde artikel II (samenloopregeling) tegemoet gekomen aan het verzoek van onder meer de NP om de strafmaxima bij te stellen die worden voorgesteld in het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen.

De NP heeft verder voorgesteld om het strafmaximum voor de productie van harddrugs gelijk te stellen aan het strafmaximum voor de in- en uitvoer van harddrugs. Dit advies wordt om de navolgende redenen niet opgevolgd. Het strafmaximum voor de productie van (en de handel in) harddrugs wordt met dit wetsvoorstel integraal verhoogd van acht naar twaalf jaren gevangenisstraf. Zoals in het algemene deel van deze toelichting is opgemerkt, biedt deze verhoging voldoende ruimte om omvangrijke productie van harddrugs in Nederland, ook vanwege de gevaren die daarvan kunnen uitgaan voor mens en milieu, passend te bestraffen. Erkend wordt dat het op grote schaal produceren van harddrugs in Nederland in nauw verband kan staan met de uitvoer van harddrugs naar andere landen. Daarin ziet de regering echter geen aanleiding om de strafmaxima voor deze gedragingen gelijk te stellen. Rechtvaardiging voor gedifferentieerde strafmaxima wordt gevonden in de omstandigheid dat het buiten de landsgrenzen brengen van alhier geproduceerde harddrugs een andere, strafwaardiger dimensie geeft aan de hardnekkige problematiek. De uitvoer van die harddrugs verlegt het probleem naar andere landen, met alle gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid in ook die landen van dien. Grensoverschrijdende gedragingen versterken en verruimen ook de mogelijkheden voor (nog) grootschaliger productie en handel van harddrugs en georganiseerde, internationale druggerelateerde criminele netwerken.



De NP wijst verder erop dat bij een veroordeling voor de opzettelijke in- of uitvoer, handel, productie of aanwezig hebben van harddrugs steeds geldt dat een geldboete van ten hoogste de vijfde categorie (€ 103.000) kan worden opgelegd. Het advies van de NP is om bij deze gedragingen te differentiëren in geldboetecategorie en bij de ernstigste gedragingen de wettelijke maximale geldboete te verhogen naar de zesde categorie (€ 1.030.000). De zesde geldboetecategorie zou dan komen te gelden voor in ieder geval de in- en uitvoer van harddrugs, en wellicht ook voor de productie van en handel in harddrugs. Het zonder meer verhogen van de geldboetecategorie voor het (grootschalig) aanwezig hebben van harddrugs ligt, zoals ook de NP kennelijk voor ogen heeft, niet in de rede. Ook overigens is er echter, anders dan de NP adviseert, geen reden om over te gaan tot differentiatie in geldboetecategorieën.

Om te beginnen bestaat er geen noodzaak tot een dergelijke aanpassing, gelet op de bestaande mogelijkheden om aan de veroordeelde de – in geldwaarde onbegrensde – maatregel van ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel op te leggen of als bijkomende straf de verbeurdverklaring op te leggen van voorwerpen die geheel of grotendeels door middel van of uit de baten van het strafbare feit zijn verkregen. Uit de praktijk zijn ook geen signalen gekomen dat men bij het eisen of opleggen van een passende geldboete wordt belemmerd door de bestaande geldboetecategorieën. Daarbij komt dat, zoals de NP aangeeft, artikel 12 van de Opiumwet een mogelijkheid biedt om aan een natuurlijke persoon die een van deze strafbare feiten begaat een geldboete op te leggen van de naast hogere categorie dan die welke in de delictomschrijving is bepaald. Die mogelijkheid is er als de waarde van de zaken waarmee of met betrekking tot welke de feiten zijn begaan, hoger is dan een vierde gedeelte van het maximum van de geldboete die op die feiten zijn gesteld. De rechter kan deze bepaling toepassen indien aannemelijk is gemaakt dat de waarde van de zaken waarmee of met betrekking tot welke de strafbare feiten zijn gepleegd hoger is dan een vierde gedeelte van het maximum van – in geval van harddrugsdelicten – de vijfde geldboetecategorie. Onder 'zaken met betrekking tot welke de feiten zijn begaan' vallen ook de drugs zelf. Die kunnen zijn aangetroffen en in beslag zijn genomen. Het is ook mogelijk dat de drugs zelf niet zijn aangetroffen, maar dat deze blijkens (bijvoorbeeld) onderschepte communicatie of aangetroffen faciliteiten wel zijn geproduceerd. Bij het bepalen van de waarde van (al dan niet) aangetroffen drugs mag worden uitgegaan van de straatwaarde in Nederland. Om aannemelijk te maken dat de waarde van de zaken waarmee of met betrekking tot welke de strafbare feiten zijn gepleegd hoger is dan een vierde gedeelte van het maximum van de geldboetecategorie, is het niet nodig dat er een apart nader (financieel) onderzoek wordt gestart naar de waarde van de zaken. Uitgegaan mag worden van de verklaringen van opsporingsambtenaren die op basis van hun ambtshalve kennis en ervaring een inschatting maken van de waarde van de drugs. Bij aangetroffen zaken waarmee de strafbare feiten zijn gepleegd, mag worden uitgegaan van de nieuwwaarde van de aangetroffen zaken. Er hoeft geen rekening te worden gehouden met de waardevermindering door het gebruik van (bijvoorbeeld) laboratoriumspullen om de drugs te produceren. Daarbij moet worden bedacht dat het hier niet gaat om het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel – in welk geval alleen het daadwerkelijk verkregen voordeel mag worden ontnomen – maar om een (vergeldende) geldboete.

Voor rechtspersonen volgt de mogelijkheid tot het opleggen van de zesde geldboetecategorie uit het algemene voorschrift van artikel 23, zesde lid, van het Wetboek van Strafrecht. Opmerking verdient ten slotte dat het Wetboek van Strafrecht, noch andere bijzondere wetten als de Wet wapens en munitie of de Wet op de economische delicten, misdrijven bevatten waarop een geldboete van de zesde categorie als wettelijk maximum is gesteld.

5.2. Reacties op internetconsultatie

Dit wetsvoorstel is ook in internetconsultatie gebracht. Naar aanleiding daarvan zijn acht reacties van particulieren ontvangen. Een aantal burgers geeft aan vóór het wetsvoorstel te zijn, en enkele zijn neutraal of tegen het wetsvoorstel. In de adviezen wordt aandacht gevraagd voor het zwaarder bestraffen van juist de wat lichtere strafbare feiten, zodat de drempel naar zwaardere criminaliteit lastiger wordt. Ook wordt gevraagd naar de verhoging van strafmaxima op andere strafbare feiten dan harddrugsdelicten en op de verhouding tussen het volwassenstrafrecht en het jeugdstrafrecht. In reactie op deze adviezen en de daarin opgeworpen vragen wordt het volgende opgemerkt. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om de wettelijke strafmaxima, gesteld op de misdrijven met betrekking tot harddrugs, te verhogen. Dat betekent niet dat rechters verplicht zijn om die strafmaxima daadwerkelijk op te leggen. De rechter behoudt zijn straftoemingsvrijheid: de vrijheid om zelf een bij het voorliggende geval passende straf te bepalen. Het wetsvoorstel komt wel tegemoet aan signalen uit de praktijk, in het bijzonder van het openbaar ministerie, dat de huidige strafmaxima te laag zijn om de zwaarste gevallen van harddrugscriminaliteit passend te kunnen bestraffen. De verwachting bestaat dus wel dat er – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – in dergelijke gevallen zwaardere gevangenisstraffen zullen worden gevorderd en opgelegd. In de adviezen wordt ook gerefereerd aan (zeer) jonge verdachten. Met betrekking tot minderjarigen geldt doorgaans het jeugdstrafrecht. Het jeugdstrafrecht heeft een pedagogisch karakter. Dat betekent dat beslissingen en



handelingen ten aanzien van de jeugdige verdachte, waaronder de toepassing van sancties, erop zijn gericht de ontwikkeling van deze jeugdige te stimuleren, de jeugdige te heropvoeden, te resocialiseren en te weerhouden van een verdere criminele carrière. Daarbij horen lagere gevangenisstrafmaxima, die apart zijn neergelegd in artikel 77i van het Wetboek van Strafrecht. De strafmaxima die in de Opiumwet zijn opgenomen, gelden in beginsel dus niet voor jeugdige verdachten. Benadrukt wordt verder dat het verhogen van de strafmaxima slechts één onderdeel is van een samenstel van maatregelen ter voorkoming van deze feiten, het verstoren van het verdienmodel, het doorbreken van criminele netwerken en het beschermen van hen die een bijdrage leveren aan onze rechtsstaat.⁴⁷ In paragraaf 2.3 is dit uitgebreider toegelicht. Ten slotte zijn ook strafmaxima verhoogd van verschillende aan ondermijning gerelateerde strafbare feiten. Eén van die verhogingen vormt de maximale op te leggen geldboete bij delicten met betrekking tot softdrugs. Dat is in paragraaf 2.2 uitgebreider uiteengezet. Los van het voorgaande is onlangs het strafmaximum dat is gesteld op doodslag verhoogd van vijftien naar vijfentwintig jaar. Sinds 1 juli 2023 geldt dit nieuwe, verhoogde strafmaximum (artikel 287 van het Wetboek van Strafrecht).

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdelen A en B

Deze onderdelen zijn toegelicht in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting.

Artikel I, onderdeel C

Voorgesteld wordt aan artikel 11b een nieuw lid toe te voegen. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt, wordt met deze wijziging verduidelijkt dat het hogere strafmaximum van tien jaar gevangenisstraf voor deelneming aan een organisatie die als oogmerk heeft ernstige strafbare feiten te plegen, ook toepassing vindt als de deelneming betrekking heeft op beoogde misdrijven uit de Opiumwet waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren (of meer) is gesteld. De invoering van artikel 140, derde lid, Sr, waarin een vergelijkbare strafverzwaringsgrond is opgenomen, had destijds mede ten doel zware Opiumwetdelicten zoals de in- en uitvoer van harddrugs beter te bestrijden. Expliciete vermelding van deze mogelijkheid in artikel 11b is in die zin vooral een systematische aanpassing. Onder het bereik van dit lid vallen de misdrijven bedoeld in het vierde lid (handel, productie en aanwezig hebben harddrugs) en in het vijfde lid (in- en uitvoer harddrugs) van artikel 10. Op deze misdrijven wordt in dit voorstel immers gevangenisstraf van twaalf jaren of meer gesteld. Het vorenstaande heeft tot gevolg dat de verwijzing naar die bepalingen in het eerste lid van artikel 11b komt te vervallen. Het eerste lid is alleen van toepassing op het derde en het nieuwe zesde lid van artikel 10 (opzettelijk aanwezig hebben van (een grote hoeveelheid) harddrugs), nu de gevangenisstrafmaxima gesteld op deze misdrijven onder twaalf jaren blijft.

Artikel I, onderdelen D en E

De voorgestelde vernummering ten aanzien van artikel 10, houdt verband met het aan die bepaling toegevoegde nieuwe zesde lid. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om een omissie in artikel 13, vierde lid, te herstellen.

Met de wet van 15 november 2012 ter uitvoering van het Verdrag inzake de sluikehandel over zee (Stb. 2012, 630) is de Nederlandse rechtsmacht uitgebreid tot de in de artikelen 10, 10a, 11 en 11a strafbaar gestelde feiten, indien het feit is gepleegd op open zee aan boord van een buitenlands vaartuig dan wel een vaartuig zonder nationaliteit. Artikel 11a betrof destijds de deelneming aan een criminele organisatie, welk artikel met de wijziging van de Opiumwet tot strafbaarstelling van de voorbereiding hennepeteelt in 2015 is vernummerd tot artikel 11b. Hierdoor heeft de uitbreiding van rechtsmacht abusievelijk betrekking gekregen op de voorbereiding van hennepeteelt in plaats van deelneming op criminele organisaties die zich met drugshandel bezighouden.

Artikel II

Het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie van en de handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere wijzigingen (hierna: wetsvoorstel NPS) voorziet in de strafbaarstelling van de in- en uitvoer, de handel en productie en het aanwezig hebben van drie, op een nieuwe lijst (Lijst Ia) bij de Opiumwet aangewezen stofgroepen. Op het opzettelijk plegen van die gedragingen komt volgens dat wetsvoor-

⁴⁷ Zie voor een overzicht van maatregelen op deze vier flanken onder meer de 'Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit', bijlage bij de Halfjaarbrieven aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit van 22 mei 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 417).



stel gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar of geldboete van de vijfde categorie te staan (artikelen 2a en 10b van het wetsvoorstel NPS). Dit voorgestelde strafmaximum is gelijkgesteld met het strafmaximum voor het plegen van voorbereidingshandelingen met betrekking tot harddrugs (Kamerstukken II 2021/22, 36 159, nr. p. 9).

Ook het plegen van voorbereidingshandelingen met nieuwe psychoactieve stoffen wordt strafbaar. Hierop komt een gevangenisstraf van ten hoogste drie jaar of geldboete van de vijfde categorie te staan (artikel 10c van het wetsvoorstel NPS). Deze strafbedreiging houdt nauw verband met het voorgestelde strafmaximum voor de opzettelijke in- en uitvoer, handel, productie en het aanwezig hebben van nieuwe psychoactieve stoffen (Kamerstukken II 2021/22, 36 159, nr. p. 34). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel NPS in een aanpassing van artikel 67, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering, zodat de toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk is bij het opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 10c, eerste lid, gegeven verbod.

De in het voorliggende wetsvoorstel voorgestelde wijziging in artikel 10a, eerste lid, doorkruist de wijzigingen die in het wetsvoorstel NPS zijn voorgesteld. Met deze samenloopbepaling wordt daarvoor een voorziening getroffen. Het ligt in de rede dat ook de gevangenisstrafmaxima voor de strafbare gedragingen met nieuwe psychoactieve stoffen worden verhoogd, als de maximale gevangenisstraf die op voorbereidingshandelingen met harddrugs is gesteld wordt verhoogd van zes naar acht jaar. Met dit artikel wordt het gevangenisstrafmaximum voor het opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 10b, tweede lid, gegeven verbod en voor het opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 10c, eerste lid, gegeven verbod verhoogd van zes naar acht jaar, respectievelijk van drie naar vier jaar.

De verhoging van het gevangenisstrafmaximum voor het opzettelijk handelen in strijd met het in artikel 10c, eerste lid, gegeven verbod van drie naar vier jaar betekent dat voor het kunnen toepassen van voorlopige hechtenis voor dit misdrijf niet langer nodig is dat het misdrijf expliciet is vermeld in artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering. Daarom wordt voorgesteld de voorgestelde invoeging van artikel 10c, eerste lid, in artikel 67c, eerste lid, onder c, van het Wetboek van Strafvordering ongedaan te maken, door in laatstgenoemde bepaling de verwijzing naar artikel 10c, eerste lid, te schrappen.

Tot slot wordt met dit artikel een omissie in het wetsvoorstel NPS hersteld. Het betreft de voorgestelde aanvulling van artikel 13d, eerste lid, met de artikelen 10b en 10c, eerste lid. Artikel 13d, eerste lid, regelt de mogelijkheid om de zogenoemde maatregel kostenverhaal op te leggen. Deze maatregel is met de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit van 4 november 2021 (Stb. 2021, 544) in onder meer de Opiumwet opgenomen.

Op vordering van de officier van justitie kan de rechter beslissen tot oplegging van de verplichting tot het betalen van de kosten die ten laste van de staat komen in verband met de vernietiging van voorwerpen ten aanzien waarvan de maatregel van onttrekking aan het verkeer is opgelegd of had kunnen worden opgelegd. De onttrekking aan het verkeer is mogelijk van voorwerpen die ernstig gevaar opleveren voor de leefomgeving of voor de volksgezondheid. Dit is in de context van de Opiumwet aan de orde in situaties waarin een drugslaboratorium wordt ontdekt en voorwerpen worden inbeslaggenomen die kunnen worden gebruikt voor de productie van verdovende middelen.

De maatregel kostenverhaal is mogelijk bij veroordeling voor een verboden handeling met een middel als bedoeld in lijst I (softdrugs) of lijst II (harddrugs). Dit blijkt uit de verwijzing in artikel 13d, eerste lid, naar de artikelen 10, 10a, eerste lid, 11, eerste tot en met vijfde lid, 11a of 11b. Doordat in artikel 13d, eerste lid, niet wordt verwezen naar de in wetsvoorstel NPS voorgestelde artikelen 10b en 10c, eerste lid, ontbreekt de mogelijkheid tot oplegging van de maatregel kostenverhaal ingeval van veroordeling voor een verboden handeling met een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in de bij dat wetsvoorstel behorende lijst IA of een preparaat daarvan. Het is echter ook bij veroordeling voor handelingen met een substantie die deel uitmaakt van een stofgroep als bedoeld in lijst IA of een preparaat daarvan wenselijk dat de maatregel kostenverhaal kan worden opgelegd. De productie van stoffen die vallen onder de verboden stofgroepen zal immers ook kunnen plaatsvinden in laboratoria die op enig moment door de opsporing worden ontmanteld, waarna onttrekking aan het verkeer plaatsvindt van daarmee verband houdende voorwerpen. Het is in overeenstemming met de systematiek van de wettelijke regeling om de maatregel kostenverhaal ook van toepassing te doen zijn op voorgestelde strafbare feiten met betrekking tot de lijst IA-stofgroepen.

Artikel III

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



Deze memorie van toelichting wordt mede ondertekend namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Justitie en Veiligheid,