

# **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**

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 productie<sup>1</sup> en de in- en uitvoer van verdovende middelen als bedoeld in de bij deze wet behorende lijst I (hierna: harddrugs).<sup>2</sup> Bij brief van 22 december 2022 is de Tweede Kamer door de eerste ondertekenaar in kennis gesteld van het voornemen een wetsvoorstel in te dienen waarmee de strafmaxima voor zware drugsdelicten worden verhoogd.<sup>3</sup> 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 jaren<sup>4</sup> en de gevangenisstraffen voor de opzettelijke handel in, de opzettelijke productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn sinds 1976 gesteld op ten hoogste acht jaren voor de handel in en productie van harddrugs en ten hoogste twaalf jaren voor de in- en uitvoer van harddrugs.<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> Criminele netwerken maken meer dan ooit misbruik van onze legale processen en infrastructuren en onze welvarende maatschappij. Criminelen hebben bijvoorbeeld schuren, opslagruimtes, transportstromen en legale documenten nodig om harddrugs te kunnen produceren, verhandelen en vervoeren en zelf in de schaduwen te kunnen opereren. Zij proberen bedrijven en burgers die deze faciliteiten kunnen bieden daarom naar hun hand te zetten of om zelf schijnconstructies op te zetten. Op het moment dat deze criminele netwerken daarin worden gefrustreerd, schuwen zij niet om te intimideren, te corrumperen of zelfs extreem geweld in te zetten.

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

---

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2022/23, 24077, nr. 508 (brief van 22 december 2022) en Kamerstukken II 2022/23, 29911, nr. 394 (brief van 30 maart 2023).

<sup>4</sup> 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.

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

<sup>6</sup> Vgl. Kamerstukken II 2021/22, 36159, nr. 3, p. 1.

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 harddrugsindustrie*

In 1976 is het onderscheid ingevoerd tussen verdovende middelen waarvan het gebruik een onaanvaardbaar risico met zich brengt (harddrugs) en andere verdovende middelen (softdrugs). 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.<sup>7</sup>

De strafmaxima die zijn gesteld op de productie en de in- en uitvoer van harddrugs zijn sinds 1976 ongewijzigd. De Nederlandse harddrugsindustrie is gedurende de afgelopen bijna vijf decennia echter enorm veranderd. Nederland heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een belangrijke spil voor de in- en uitvoer van harddrugs in Europa.<sup>8</sup> Hier worden in Nederland naar schatting miljarden euro's mee verdiend.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> De drugsindustrie vormt in Nederland de grootste illegale markt.<sup>11</sup> Het meest recente 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.<sup>12</sup> Als het gaat om het

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13407, nrs. 1-3, p. 17-18.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Nationale Rekeningen Revisie 2010, CBS; The Scale and Impacts of Money Laundering, B. Unger, 2007.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Zie 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.

<sup>12</sup> Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *Europees drugsrapport. Trends en ontwikkelingen*, 2022, p. 28.

aantal inbeslaggenomen kilo's heroïne stond Nederland in de EU bovenaan.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup> Het aantal drugsvangsten is in de eerste helft van dit jaar weer gestegen. Tot en met juli 2023 heeft de douane in heel Nederland bijna 30.000 kilo cocaïne onderschept. Dat is een derde meer dan in dezelfde periode vorig jaar.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Ook de maatschappelijke tolerantie ten aanzien van verdovende middelen en het door de overheid gevoerde beleid in de jaren vóóordat 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.<sup>18</sup>

De handel in harddrugs en de investering van de daarmee gegenereerde winsten creëren onacceptabele (financiële) machtsposities. De spilfunctie van Nederland in de harddrugsmarkt heeft een aanzuigende werking op buitenlandse misdaadgroepen, afkomstig uit landen zowel binnen als buiten Europa. 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 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.<sup>19</sup> 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 drugsgelateerd geweld en vergismoorden. 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.<sup>20</sup> 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 (zonder strafblad) lijken steeds vaker betrokken te raken bij

---

<sup>13</sup> Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving, *Europees drugsrapport. Trends en ontwikkelingen*, 2022, p. 53.

<sup>14</sup> In 2016 heeft de Douane 15.581 kilo cocaïne in beslag genomen, in 2017 10.219 kilo, in 2018 21.188 kilo, en 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/>

<sup>15</sup> Zie de "Rapportage aanpak georganiseerde ondermijnende criminaliteit", bijlage bij de Halfjaarbrieven aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit van 22 mei 2023, p. 17.

<sup>16</sup> 'Flinke toename cocaïnevangsten, haven Vlissingen valt op als hotspot', *NOS* 12 juli 2023.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> T. Spapens en D. van de Mheen, *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*, WODC 2022, p. 76 e.v.

<sup>19</sup> Kamerstukken 2017/18, 29911, nr. 207, p. 1.

<sup>20</sup> Nationaal dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit 2017, p. 43 en p. 50.

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.<sup>21</sup> 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 heeft dit kabinet, evenals het vorige kabinet, de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan de kansen, gelegenheden en faciliteiten die de samenleving criminelen (onbedoeld) biedt en die ten grondslag liggen aan de drugsindustrie, aan het met de drugsindustrie samenhangende criminele verdienmodel (zoals witwassen in de vorm van investeringen van illegaal geld in bijvoorbeeld vastgoed), aan criminele dienstverleners en aan de (sociale) voedingsbodem<sup>22</sup> die voor de drugsindustrie van vitaal belang is. Daarbij is gekozen voor een brede aanpak, met een combinatie van preventie, toezicht en handhaving, en repressie.<sup>23</sup> 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.<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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 daarmee een onmisbare schakel vormen in de keten.<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Het strafmaximum op het bezit van automatische vuurwapens is verhoogd van vier jaren naar acht jaren gevangenisstraf.<sup>28</sup> In het wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II, waarover de Raad van State in mei 2023 heeft geadviseerd, wordt voorgesteld de geldboete die is gesteld op de overtreding van de in artikel 3, onder B, C of D gegeven verboden –

<sup>21</sup> 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, 'Al net zoveel explosies als heel 2022, opvallend veel jonge verdachten', NOS 16 juli 2023.

<sup>22</sup> Onder andere worden gerichte maatregelen genomen om te voorkomen dat jongeren de criminaliteit in gaan.

<sup>23</sup> Kamerstukken 2017/18, 29911, nr. 207, p. 2.

<sup>24</sup> Stb. 2021, 544 (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit).

<sup>25</sup> Stb. 2021, 544 (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit).

<sup>26</sup> Kamerstukken II 2019/20, 35564, nr. 3, p. 8.

<sup>27</sup> Stb. 2019, 311 (Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

<sup>28</sup> Stb. 2019, 311 (Wet herwaardering strafbaarstelling actuele delictsvormen).

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.<sup>29</sup> Dit conceptwetsvoorstel maakt ook de ontzetting van bepaalde rechten bij een veroordeling wegens onder andere opiumwettedelicten mogelijk.

### 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 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 grootschalige 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 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.

<i>Instantie</i>	<i>Bewezen verklaarde feiten</i>	<i>Maximum gevangenisstraf</i>	<i>Strafeis officier van justitie</i>	<i>Opgelegde straf door de rechter</i>
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

<sup>29</sup> Toelichting bij conceptwetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II, p. 9.

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 <sup>30</sup>
Rb. Oost-Brabant 6 september 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:4716	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 <sup>31</sup>
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

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er in de praktijk gevallen voorkomen waarin het openbaar ministerie met de strafeis aan het wettelijk strafmaximum raakt. Vanuit het openbaar ministerie is aangegeven dat in dergelijke zaken niet altijd het wettelijke strafmaximum wordt gevorderd, omdat het openbaar ministerie ruimte wil behouden om zwaardere straffen te eisen in nóg

<sup>30</sup> 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).

<sup>31</sup> 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.” De rechtbank had met andere woorden een nog zwaardere straf passend geacht, maar werd in het opleggen daarvan belemmerd door de geldende strafmaxima.

zwaardere – toekomstige – zaken. Die ruimte wordt nu als te beperkt ervaren. Met andere woorden, ook in de praktijk is er behoefte aan steviger normering vanuit de overheid om tegen de georganiseerde ondermijnende drugscriminaliteit op te kunnen treden.

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 en de in- en uitvoer van harddrugs. Er wordt bovendien een duidelijk signaal afgegeven dat de veelal grootschalige vormen van deze delicten onaanvaardbaar zijn. Het wetsvoorstel heeft daarmee ook een belangrijke normatieve en afschrikwekkende functie. 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.<sup>32</sup> Verwacht wordt dat dit het beoogde afschrikwekkende effect vergroot. Van groot belang is ten slotte dat, zoals eerder werd opgemerkt, ook wordt voorzien in flankerend beleid om de opsporing en vervolging van dit soort strafbare feiten nog effectiever te doen zijn. Van de pakkans gaat immers een belangrijk afschrikwekkend effect uit.<sup>33</sup> Minstens zo belangrijk is preventief beleid.<sup>34</sup> De ambitie van dit kabinet en alle bij het ondermijningsprogramma betrokken organisaties is daarom, zoals ook al eerder is uiteengezet, om vanuit een samenhangende aanpak de georganiseerde ondermijnende criminaliteit van alle kanten in te sluiten. Naast het bestraffen vormen het voorkomen van deze feiten, het verstoren van het verdienmodel en het doorbreken van criminele netwerken en het beschermen van hen die een bijdrage leveren aan onze rechtsstaat de belangrijkste strategische prioriteiten.<sup>35</sup>

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 Opiumwettelijke delicten 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.

### **3 Systematiek van de Opiumwet en strafverhoging**

#### *3.1 Integrale 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).

---

<sup>32</sup> Stb. 2020, 224 (Wet straffen en beschermen). Zie in het bijzonder artikel 6:2:10 Sv.

<sup>33</sup> Spapens en Van de Mheen 2022, p. 71.

<sup>34</sup> Spapens en Van de Mheen 2022, p. 72.

<sup>35</sup> 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, 29911, nr. 417).

Als deze feiten betrekking hebben op een geringe hoeveelheid, bestemd voor eigen gebruik, wordt een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar opgelegd.

Voorgesteld wordt de gevangenisstrafmaxima in artikel 10 integraal te verhogen. De strafmaxima van alle strafbare feiten – aanwezig hebben, handel in, productie en in- en uitvoer – worden verhoogd, om de bestaande onderlinge consistentie te behouden. Voorgesteld wordt de gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs te verhogen van zes jaren naar acht jaren gevangenisstraf; 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. De voorgestelde strafmaximaverhogingen worden hieronder nader toegelicht.

Aan het voorstel om de strafmaxima integraal te verhogen, ligt het volgende ten grondslag. 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.<sup>36</sup> Uit de in paragraaf 2 geschetste ontwikkelingen blijkt dat de omvang van de handel in harddrugs en de negatieve gevolgen daarvan de afgelopen decennia enorm zijn toegenomen, zonder dat de strafmaxima daarop zijn aangepast. Dit terwijl de strafmaxima van samenhangende strafbare feiten – zoals bedreiging, bezit van automatische vuurwapens en deelneming aan een criminele organisatie als bedoeld in artikel 140 Sr – wel (integraal) zijn verhoogd. Tegen deze achtergrond ligt een integrale strafmaximumverhoging hier eveneens in de rede. Er is niet voor gekozen om een strafverhogingsgrond te creëren voor de gevallen waarin het gaat om grote hoeveelheden drugs, zodat de strafmaxima voor de overige gevallen hetzelfde blijven. Een dergelijke structuur kent de Opiumwet wel in de sanctiebepalingen met betrekking tot softdrugs (artikel 11). Een integrale herijking van de strafmaxima biedt echter 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 handel in drugs zeer laagbaar 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 het aanwezig hebben, de handel in, de productie en de in- en uitvoer van harddrugs geeft er kortom blijk van dat de bestraffing 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, vermenigvuldigd met een derde). Iets vergelijkbaars geldt voor gevallen waarin sprake is van recidive. Op grond van artikel 43a Sr kan

---

<sup>36</sup> Vgl. Kamerstukken II 1981/82, 17 524, nr. 3, p. 29.



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 het aanwezig hebben, de handel in, de productie of de in- en uitvoer van harddrugs 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.<sup>37</sup> Daarom is een integrale strafmaximumverhoging noodzakelijk.

Daarbij komt dat zelfs met toepassing van de meerdaadse samenloopregeling het strafmaximum in de praktijk als te beperkt wordt ervaren. Dat verandert als de strafmaxima voor harddrugsdelicten worden verhoogd. Als het strafmaximum op de in- en uitvoer van harddrugs van twaalf jaar 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 21 jaar en drie maanden (tegenover zestien jaar nu). De handel in harddrugs – waarvoor wordt voorgesteld het strafmaximum te verhogen van acht jaar 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.<sup>38</sup> 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 jaren te stellen. Daarmee wordt ten opzichte van het huidige strafmaximum van twaalf jaren voldoende ruimte geboden om, met name in de excessieve gevallen, een zwaardere straf op te leggen.

### *3.3 Strafmaximumverhoging opzettelijke productie, handel en aanwezig hebben harddrugs*

Voorgesteld wordt het gevangenisstrafmaximum voor de opzettelijke handel in en productie van harddrugs te verhogen van acht naar twaalf jaren en het strafmaximum voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs van zes naar acht jaren. Deze strafverhogingen komen in de

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> Spapens en Van de Mheen 2022, p. 9, met nadere verwijzingen.

eerste plaats voort uit de omstandigheid dat de hoeveelheden geproduceerde harddrugs 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 het aanwezig hebben en produceren van grote hoeveelheden softdrugs. Dat berust op het volgende. 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 alle drie de 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 geen strafverhogingsgrond voor grote hoeveelheden harddrugs, zodat de bestaande strafmaxima gelden voor alle vormen van de strafbare feiten met harddrugs. Concreet betekent dit dat het strafmaximum op het opzettelijk aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs op dit moment even hoog is als het strafmaximum op het opzettelijk aanwezig hebben van een grote hoeveelheid softdrugs. Dat laat zich niet goed rijmen met het feit dat op lijst I verdovende middelen zijn geplaatst waarvan het gebruik een onaanvaardbaar risico oplevert<sup>39</sup>, terwijl lijst II de verdovende middelen bevat ten aanzien waarvan de wetgever heeft willen volstaan met een relatief milde strafrechtelijke benadering.<sup>40</sup> Ook het strafmaximum op het produceren van (een al dan niet grote hoeveelheid) harddrugs (op dit moment acht jaren) ligt nu vrij dicht aan tegen het strafmaximum van zes jaren dat is gesteld op het produceren van een grote hoeveelheid softdrugs. Door het strafmaximum op het opzettelijk aanwezig hebben en de opzettelijke productie van harddrugs te verhogen, wordt in de systematiek van strafmaxima in de Opiumwet recht gedaan aan de relatieve ernst van het aanwezig hebben en produceren van (grote hoeveelheden) harddrugs. Door de strafmaxima op voornoemde wijze te verhogen, wordt recht gedaan 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.<sup>41</sup>

#### *3.4 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.<sup>42</sup> 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.

#### *3.5 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

---

<sup>39</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13407, nr. 3, p. 16. Zie ook Kamerstukken II 1974/75, 13407, nr. 7, p. 9: "Het verschil in strafbedreiging voor handel in resp. hennepproducten en drugs met onaanvaardbaar risico berust op de overweging dat de schade die door handel in drugs met onaanvaardbaar risico wordt toegebracht aan de gebruikers aanzienlijk ernstiger is dan de schade teweeggebracht door handel in hennepproducten."

<sup>40</sup> Kamerstukken II 2005/06, 30339, nr. 3, p. 5-6.

<sup>41</sup> Kamerstukken II 1974/75, 13407, nr. 3, p. 1.

<sup>42</sup> Kamerstukken II 1982/83, 17975, nr. 3, p. 14.

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. 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, ook toepassing kan vinden 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 nu wordt 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 strafmaten voor strafbare handelingen met harddrugs in de pas lopen met de strafmaten in de ons omringende landen, om te voorkomen dat Nederland 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 twaalf jaar – of zestien jaar bij in- of uitvoer – en voor het bezit van 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.<sup>43</sup> Dat geldt dus evenzeer voor de nu

---

<sup>43</sup> Zie hierover nader Kamerstukken II 2005/06, 30339, nr. 3, p. 6.

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 sluikhandel 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 in beperkte mate voor. Zo kan de grond voor voorlopige hechtenis in het Wetboek van Strafvordering (Sv), inhoudende dat het gaat om een feit waarop twaalf 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 worden uitgeoefend bij alle harddrugsdelicten, 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 deze nieuwe toepassingsmogelijkheden worden als beperkt ingeschat, aangezien deze bevoegdheden doorgaans niet zullen worden uitgeoefend als er alleen een verdenking bestaat van het aanwezig hebben van harddrugs.

De verhoging van het strafmaximum zal naar verwachting leiden tot een verzwaring 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 OM nu tegen de grenzen van de huidige maxima aanloopt (zie § 2.3). Het gaat daarbij om relatief beperkte aantallen (wel 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 Opiumwettelijke delicten zal toenemen laat zich moeilijk inschatten. Bovendien zullen de effecten pas een aantal jaar na inwerkingtreding 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 Justitie en Veiligheid.

## **5 Ontvangen adviezen**

[nog te schrijven na consultatie.]

### 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 strafverwaringsgrond is opgenomen, had destijds mede ten doel zware Opiumwetdelicten zoals de in- en uitvoer van harddrugs beter te bestrijden. Expliciete vermelding van de strafverwaringsgrond voor ernstige Opiumwetmisdrijven in artikel 11b is in die zin vooral een systematische aanpassing. Onder het bereik van de strafverwaringsgrond 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. Alleen op deze misdrijven is 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.

Artikel II

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 Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De Minister van Justitie en Veiligheid,