

# Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

**Titel: 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)**

## ∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

De samenleving, (verdachte) burgers en bedrijven, advocatuur, openbaar ministerie, politie, rechtspraak, Dienst Justitiële Inrichtingen.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Politie, Openbaar Ministerie, rechtspraak, wetenschap, advocatuur

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Verschillende belanghebbenden zijn geconsulteerd in (meerdere) gesprekken met het ministerie van JenV. Deze partners zullen ook in het verdere verloop van het wetstraject worden betrokken.

# 1. Wat is het probleem?

a) Wat is het probleem?

De maximumstraffen voor de zwaarste vormen van drugscriminaliteit sluiten in sommige zeer ernstige gevallen niet meer aan bij de ernstige gevolgen dat dit type criminaliteit heeft voor onze samenleving.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

De gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs is voor het laatst in 2006 aangepast en toen gesteld op ten hoogste zes jaar. Sinds 1976 geldt als maximale gevangenisstraf voor de opzettelijke handel in en de productie van harddrugs acht jaar en voor de opzettelijke in- en uitvoer van harddrugs twaalf jaar. Deze strafmaxima zijn dus vijf decennia lang niet gewijzigd. In de loop van die tijd zijn de omvang, werkwijzen en verschijningsvormen van harddrugscriminaliteit in Nederland enorm veranderd. Nederland heeft zich ontwikkeld tot groot producent en doorvoerland van (synthetische) drugs. De illegale drugsindustrie in Nederland gaat gepaard met internationale georganiseerde criminaliteit en heeft zeer ernstige gevolgen voor onze veiligheid. Deze ondermijnende criminaliteit verzwakt en ontregelt de maatschappij meer dan vroeger en moet daarom hard worden bestreden. Georganiseerde criminaliteit wordt steeds groter en maakt misbruik van burgers en bedrijven die hieronder komen te lijden.

c) Wat is de omvang van het probleem?

De maatschappelijke afkeer tegen georganiseerde criminaliteit en de gevolgen van ernstige harddrugscriminaliteit zijn groter geworden ten opzichte van vroeger. Dit type criminaliteit bedreigt onze rechtstaat en leidt tot (gevoelens van) onveiligheid in onze samenleving, denk hierbij aan liquidaties en explosies in wijken. De afgelopen jaren is ook een stijging waar te nemen in de door de rechter opgelegde straffen voor zware drugsdelicten. In de praktijk komen met regelmaat strafzaken voor waarin het Openbaar Ministerie voor gepleegde drugsfeiten een straf eist die dicht tegen het wettelijke strafmaximum ligt. De rechter legt in zulke zaken vaak ook zeer hoge straffen op. Dat geldt met name voor straffen voor ernstige drugsdelicten zoals de grootschalige invoer van cocaïne en grootschalige productie van synthetische drugs. Daarnaast heeft Nederland zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een belangrijke spil voor de in- en doorvoer van harddrugs in Europa,<sup>1</sup> en vormt de drugsindustrie in Nederland de grootste illegale markt.<sup>2</sup> Deze ontwikkelingen geven aanleiding tot herziening van de mogelijkheden voor het opleggen van sancties voor zware harddrugsdelicten.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

---

<sup>1</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>2</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.

De gevangenisstraf voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs is sinds 2006 gesteld op ten hoogste zes jaren en de gevangenisstraffen voor de opzettelijke productie van, de handel in en de in- en uitvoer van harddrugs zijn sinds 1976 niet bijgesteld. Al vijf decennia lang gelden maximale gevangenisstraffen van twaalf jaar (voor in- en uitvoer) en acht jaar (voor handel en productie).

Daarnaast is onlangs een WODC-onderzoek uitgevoerd naar het vestigingsklimaat van Nederland voor drugscriminaliteit in Nederland. Daaruit blijkt wederom dat Nederland inmiddels een belangrijke mondiale positie vervult bij de in- en uitvoer, handel in en productie van harddrugs.<sup>3</sup>

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De overheid dient door middel van sancties en straffen daadkrachtig op te kunnen treden tegen vormen van criminaliteit die onze vrijheden en veiligheid onder druk zetten. Soms sluiten bepaalde normen en daarbij behorende sancties niet meer aan bij de actuele aard en omvang van de problematiek en de ernstige gevolgen van deze criminaliteit. Dat is het geval bij de zwaarste vormen van georganiseerde drugscriminaliteit. Ook in de praktijk is behoefte aan een steviger norm vanuit de overheid en de samenleving om tegen de zware georganiseerde drugscriminaliteit op te kunnen treden.

Met dit wetsvoorstel wordt een duidelijk signaal afgegeven dat de veelal grootschalige vormen van het aanwezig hebben, de handel, de productie, en de in- en uitvoer van harddrugs alsook voorbereidingshandelingen daartoe sterk worden afgewezen. De voorgenomen strafmaximumverhogingen hebben daarom ook een belangrijke normatieve en afschrikwekkende functie.

Overheidsop treden op dit vlak is ook opgenomen in het Coalitieakkoord "Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst": "*Zware criminelen worden effectiever opgespoord en vervolgd, bijvoorbeeld [door] het verzwaren van de straffen om de georganiseerde misdaad beter te kunnen bestrijden, te weten [...] en verboden productie, grootschalige handel en grootschalig bezit van drugs.*" (blz. 20/21). De overheidsinterventie is gerechtvaardigd doordat op politiek niveau is vastgesteld dat de bestrijding van ondermijning noopt tot het effectiever opsporen en vervolgen van zware criminelen, onder meer door het verzwaren van de straffen om de georganiseerde misdaad beter te kunnen bestrijden, bij verboden productie, grootschalige handel en grootschalig bezit van drugs. Met de aanpassing van de strafmaxima wordt aangesloten bij de veranderende maatschappelijke opvattingen en kan daadkrachtiger worden opgetreden tegen de zwaarste vormen van georganiseerde drugscriminaliteit die onze vrijheden en veiligheid onder druk zet.

## 2. Wat is het beoogde doel?

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

---

<sup>3</sup> T. Spapens en D. van de Mheen, *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*, WODC 2022, p. 76 e.v.

- Het bijstellen van de strafmaxima voor extreme vormen van drugscriminaliteit, zodat voor die gevallen de strafmaxima beter passen bij de ernstige gevolgen van dit type criminaliteit binnen de huidige maatschappij.
- Het aansluiten op de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van de georganiseerde drugscriminaliteit.
- Het tot uitdrukking brengen van het belang van een daadkrachtig optreden van de overheid ter bestrijding van deze vormen van georganiseerde criminaliteit.
- Het sorteren van een afschrikwekkend effect voor potentiële of recidiverende criminelen.
- Het in de pas lopen van de strafmaxima voor strafbare handelingen met harddrugs met de strafmaxima in de ons omringende landen, om te voorkomen dat Nederland aantrekkelijk is als vestigingsplaats voor de georganiseerde drugscriminaliteit.

b) Aan welke duurzame ontwikkelingsdoelen (sustainable development goals, SDG's) en brede welvaartsuitkomsten dragen de doelen bij?

N.v.t.

### 3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Aanpassing van wetgeving.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

De verhoging van de wettelijke strafmaxima voor het opzettelijk aanwezig hebben van en de opzettelijke productie van en handel in en de in- en uitvoer van harddrugs, alsook voor voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten. Het gaat in beginsel om de zwaarste varianten van de delicten beschreven in artikel 2 van de Opiumwet en de straffen zoals beschreven in artikel 10 van diezelfde wet. Respectievelijk zijn daarvoor nu strafmaxima van 12 jaar (in- en uitvoer), 8 jaar (productie en handel), 6 jaar (bezit) en 6 jaar (voorbereidingshandelingen) opgenomen in de wet.

- c) Wat is de beleidstheorie (doelenboom) per kansrijke beleidsoptie?

De meest voor de hand liggende beleidsoptie is de aanpassing van wetgeving rondom ernstige harddrugsdelicten. De wet moet worden aangepast om de hierboven beschreven doelen te kunnen realiseren. Enkel beleidsmatige interventies volstaan niet om deze doelen te bereiken. Wel dragen andere beleidsmatige interventies bij aan het realiseren van de doelstellingen. Er wordt ingezet op flankerend beleid om de opsporing en vervolging van dit soort strafbare feiten nog effectiever toe te passen en op het vergroten van de pakkans. Van de pakkans gaat immers een belangrijk afschrikwekkend effect uit. Minstens zo belangrijk is preventief beleid. De ambitie is daarom om vanuit een samenhangende aanpak de georganiseerde ondermijnende criminaliteit van alle kanten in te sluiten. Naast het bestraffen, vormen de volgende elementen belangrijke onderwerpen waarop wordt ingezet bij de strijd tegen dit type georganiseerde ondermijnende criminaliteit: het voorkomen van dit type criminaliteit, het verstoren van de verdienmodellen, het doorbreken van criminele netwerken en het beschermen van hen die een bijdrage leveren aan onze rechtsstaat. Het is dus een totaalpakket aan maatregelen, waarvan de strafmaximaverhoging een noodzakelijk onderdeel vormt.

### 4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

- Een verhoging van de strafmaxima voor zware drugsdelicten heeft een beperkt direct effect op (niet-criminele) burgers, bedrijven, overheid en milieu. In zijn totaliteit moet de brede aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit een positieve bijdrage leveren aan de veiligheid van burgers, bedrijven en overheden. Het afschrikwekkend effect van de strafverhoging en daarmee een vermindering van het aantal gepleegde delicten zou positief kunnen uitpakken voor deze doelgroepen.
- Geen regeldruk voor burgers, bedrijven en de private sector.
- Geen gevolgen voor de ICT.

- b) Welke verplichte toetsen zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De toets van 'uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid' omdat het beleid uitgevoerd moet worden door uitvoeringsorganisaties. De uitkomsten van deze toets zijn als volgt. 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 openbaar ministerie nu tegen de grenzen van de huidige maxima aanloopt. 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 Opiumwetdelicten 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. Wat is de voorkeursoptie?

a) Wat is het voorstel?

Het voorstel is de wettelijke strafmaxima op de volgende delicten te verhogen:

<i>Delict</i>	<i>Huidige strafmaxima</i>	<i>Voorgenomen strafmaxima</i>
Aanwezig hebben van harddrugs	6 jaar	8 jaar
Handel en productie van harddrugs	8 jaar	12 jaar
In- en uitvoer van harddrugs	12 jaar	16 jaar
Plegen van voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten	6 jaar	8 jaar

Belangrijk is dat verdachten van zware harddrugsdelicten meestal ook terechtstaan voor andere strafbare feiten, zoals deelneming aan een criminele organisatie. Er is dan sprake van meerdaadse samenloop, als gevolg waarvan de straf kan worden verhoogd. Die verhoging zal, met de voorgestelde strafmaxima, nog forser zijn. Zo zal voor de invoer van harddrugs in de context van een criminele organisatie de maximum gevangenisstraf van 16 jaar naar ruim 21 jaar gaan. Bovendien is met de gewijzigde regeling van de voorwaardelijke invrijheidsstelling (VI-regeling) het ten uitvoer te leggen gedeelte van de gevangenisstraf, zeker bij hoge gevangenisstraffen, omhoog gegaan.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- doeltreffendheid en doelmatigheid;
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief doenvermogen, regeldruk en handhaving);
- brede maatschappelijke impact?

- a) **Doelmatigheid:** met het verhogen van de strafmaxima voor deze delicten, krijgt het openbaar ministerie de ruimte om hogere straffen te eisen en de rechter om hogere straffen op te leggen.
- b) **Doeltreffendheid:** Verwacht wordt dat het verhogen van de straffen voor ernstige harddrugsdelicten tot een afschrikwekkend effect leidt, dat in samenhang met alle andere maatregelen die bij de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit worden genomen, Nederland minder aantrekkelijk maakt voor criminelen om zich hier te vestigen. Bovendien doen de hogere strafmaxima beter recht aan de ernstige gevolgen van dit type criminaliteit in de huidige maatschappij (normstelling).
- c) **Uitvoerbaarheid:** werkwijzen en taken zullen niet wijzigen. DJI zal eventueel langer gevangenen in detentie houden, maar hier komen geen nieuwe werkwijzen bij kijken. De mogelijke kosten worden na inwerkingtreding gemonitord en bekostigd uit de begroting van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Risico's en onzekerheden betreffen de uitvoering en het opleggingsgedrag van de rechtspraak. De kans bestaat dat rechters andere afwegingen maken ten aanzien van het benutten van de mogelijkheid van het opleggen van hogere straffen voor deze gepleegde feiten.

d) Hoe ziet de voorgenomen monitoring en evaluatie eruit?

Een aantal jaar na inwerkingtreding zullen de effecten van de wet worden gemonitord, met name het effect op de detentieduur. Van belang is wel te realiseren dat de vonnissen in dit type zware drugszaken pas na veel jaren onherroepelijk worden. Daarna kan pas een gedegen evaluatie of monitoring plaatsvinden.