

Vergaderjaar 2024–2025

36 705

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)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 22 juli 2025

I. Algemeen

Ik heb met veel belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Het verheugt mij dat de leden van verschillende fracties hun steun hebben uitgesproken voor het wetsvoorstel. Ik dank de leden van de verschillende fracties die schriftelijke inbreng hebben geleverd voor hun belangstelling en interesse. De door hen gestelde vragen bieden mij de gelegenheid de achtergrond en de inhoud van het wetsvoorstel nader toe te lichten. Met de beantwoording van de vragen hoop ik ook tegemoet te kunnen komen aan enkele gemaakte kanttekeningen bij de voorgestelde verhoging van de strafmaxima. Graag beantwoord ik dan ook de gestelde vragen, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag zoveel mogelijk gevolgd, met dien verstande dat soms vragen binnen hetzelfde hoofdstuk van het verslag zijn samengenomen als die sterk met elkaar verbonden zijn, om zo onnodige herhaling te voorkomen.

De leden van de PVV-fractie geven aan te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en daarover nog enkele vragen te hebben.

De leden van de VVD-fractie – die met belangstelling kennis hebben genomen van het wetsvoorstel – wijzen op het belang van de aanpak van de georganiseerde misdaad omdat de ontwrichtende effecten hiervan voor de samenleving onverminderd groot zijn en danken voor de vasthoudendheid en toegewijde inzet van alle publieke en private organisaties die hun verantwoordelijkheid nemen om de georganiseerde misdaad in te dammen. Naast preventie is volgens deze leden ook repressie van belang, en zij vinden het dan ook goed dat een aantal strafmaxima bij de tijd wordt gebracht. Deze leden stellen nog een aantal vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de NSC-fractie geven aan met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Zij brengen naar voren van mening te zijn dat georganiseerde drugscriminaliteit draagkrachtig bestreden moet worden en dat de verhoging van de strafmaxima aansluit bij de veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van deze vorm van criminaliteit. Ook waarderen deze leden positief dat met dit wetsvoorstel gehoor wordt gegeven aan het signaal dat zowel de rechter als de officier van justitie bij het opleggen van een straf respectievelijk het formuleren van de strafeis tegen de grenzen van de bestaande strafmaxima aanloopt. De vragen die zij nog hebben, voorzie ik in het navolgende graag van een antwoord.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. Zij erkennen de dreiging en ondermijning die uitgaat van de grootschalige drugscriminaliteit en de gevolgen hiervan voor de openbare orde, veiligheid en democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd sluiten deze leden zich aan bij de kanttekeningen gemaakt door de Afdeling advisering van de Raad van State over de effectiviteit van het verhogen van straffen en de noodzakelijke balans tussen preventie en repressie. Daarover hebben zij nog een aantal vragen, evenals over de uitvoeringsconsequenties.

De leden van de BBB-fractie zijn over het algemeen positief gestemd over het wetsvoorstel en hebben daarvan met belangstelling kennisgenomen. Zij zijn van mening dat het wetsvoorstel hard nodig is, omdat is gebleken 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 lagen van de maatschappij) worden betrokken, waardoor boven- en onderwereld vermengd raken. Zij hebben wel nog een aantal vragen.

De leden van de CDA-fractie merken op met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel en daarover nog enkele vragen te hebben.

De leden van de SP-fractie – die aangeven het wetsvoorstel te hebben gelezen – hebben daarover nog een aantal vragen, die ik in het navolgende graag beantwoord.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat de ondermijnende criminaliteit, veelal in het kader van drugs, een belangwekkend probleem is dat om een zorgvuldige en stevige aanpak vraagt. Hetgeen in het wetsvoorstel wordt bepaald geeft hen aanleiding tot nog een aantal vragen.

1. Inleiding

2. Recente ontwikkelingen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit

2.1 Veranderingen in Nederlandse harddrugsindustrie

De leden van de fractie van de VVD vragen of niet in principe alle straffen die zijn gesteld op strafbare feiten die samenhangen en onlosmakelijk verbonden zijn met de georganiseerde misdaad zouden moeten worden verhoogd. Zij noemen in dit verband overtredingen van de Wet wapens en munitie, strafbare feiten die samenhangen met de vele explosies die plaatsvinden, alle witwasdelicten en deelname aan criminele organisatie. Met de leden van de VVD-fractie deel ik de mening dat de op strafbare

feiten gestelde strafmaxima moeten aansluiten bij veranderde maatschappelijke opvattingen over de gevolgen van georganiseerde criminaliteit. Dat geldt zeker waar het gaat om de georganiseerde criminaliteit, waarvan de omvang, werkwijzen en verschijningsvormen in Nederland gedurende de afgelopen decennia enorm zijn veranderd. Tegen die achtergrond zijn de afgelopen jaren dan ook de strafmaxima verhoogd voor verschillende delicten die vaak worden gepleegd in de context van de georganiseerde criminaliteit. Zo werden in 2015 als gevolg van de Wet verruiming mogelijkheden bestrijding financieel-economische criminaliteit (Stb. 2014, 445) de op witwassen en gewoontewitwassen gestelde gevangenisstrafmaxima verhoogd. Deze wet voorziet ook in een verruiming van opsporingsmogelijkheden. Uit de evaluatie van deze wet, die recent met Uw Kamer is gedeeld, blijkt dat de bijdrage van deze wet aan de bestrijding van financieel-economische criminaliteit als overwegend positief kan worden beschouwd (Kamerstukken II 2024/25, 33 685, nr. 19). In 2020 werden – met de Wet herwaardering actuele delictsvormen – de strafmaxima voor een aantal misdrijven verhoogd, waaronder voor deelneming aan een criminele organisatie die het plegen van zeer ernstige misdrijven tot oogmerk heeft en de handel in en het bezit van automatische vuurwapens. In 2021 volgde – voor zover hier relevant – een verhoging van het strafmaximum voor bedreiging (Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit) en in 2023 een verhoging van het strafmaximum voor doodslag (Wet verhoging wettelijk strafmaximum doodslag).

Op wetgevend vlak bestaat de strafrechtelijk aanpak van georganiseerde criminaliteit niet alleen uit het verhogen van wettelijke strafmaxima. Ook kan worden gedacht aan uitbreidingen van strafbaarheid en aanscherpingen van het instrumentarium om deze vorm van criminaliteit effectiever te kunnen opsporen en vervolgen. Zo is met de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen strafbaar gesteld. Deze strafbaarstelling is tot stand gekomen naar aanleiding van de problematiek van de zogenoemde «uithalers»: personen – vaak jongeren – die binnendringen 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. Ook is met deze wet in de Opiumwet de zogenoemde maatregel kostenverhaal geïntroduceerd, die mogelijk maakt de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen te verhalen op de veroordeelde. Een ander voorbeeld van relevante wetgeving in het licht van de voorbeelden die door deze leden zijn genoemd vormt de Wet aanpassing witwaswetgeving. Met deze wet zijn de artikelen 420bis.1 en 420quater.1 in het Wetboek van Strafrecht geïntroduceerd, die het mogelijk maken om ook strafrechtelijk op te kunnen treden tegen het enkele verwerven of voorhanden hebben van onmiddellijk uit eigen misdrijf verkregen voorwerpen. Daarnaast kan de op 1 januari 2024 in werking getreden strafbaarstelling van doxing worden genoemd. Doxing is het verschaffen, verspreiden, etc. van identificerende persoonsgegevens van een ander om die persoon vrees aan te (laten) jagen dan wel in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig te (laten) hinderen. De strafbaarstelling van doxing kan ook bijdragen aan de bescherming van bijvoorbeeld officieren van justitie, politieambtenaren en rechters tegen intimidatie vanuit de onderwereld. In relatie tot de aanpak van (georganiseerde) drugscriminaliteit kan verder worden gewezen op de op 1 juli 2025 in werking getreden Wet van 29 januari 2025 tot wijziging van de Opiumwet in verband met het toevoegen van een derde lijst met als doel het tegengaan van de productie en handel in nieuwe psychoactieve stoffen en enkele andere

wijzigingen (Stb. 2025, 29)(hierna kortheidshalve ook: Wet NPS). Met de Wet computercriminaliteit III, die in werking trad in 2019, zijn ten slotte de mogelijkheden voor digitale opsporing uitgebreid. Deze mogelijkheden kunnen mede worden benut voor de opsporing van ondermijnende criminaliteit.

Verder geldt dat er nog diverse wetsvoorstellen in voorbereiding zijn of bij Tweede of Eerste Kamer aanhangig zijn die van belang kunnen zijn bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Recent is het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel aangenomen door Uw Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt onder meer de strafbaarstelling van mensenhandel te vereenvoudigen om de strafrechtelijke aanpak van mensenhandel effectiever te maken. Bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit – in welk kader ook criminele uitbuiting van mensen plaatsvindt – kan dit wetsvoorstel ook zijn diensten bewijzen. In de Tweede Kamer ligt op dit moment het Wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het verbeteren van de bestrijding van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten (Kamerstukken II 2021/22, 36 036, nr. 2). Dit wetsvoorstel verbetert in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering de aanpak van heling, witwassen en de daaraan ten grondslag liggende vermogensdelicten. Gewezen kan ook worden op het Wetsvoorstel versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit II (Kamerstukken II 2023/24, 36 463, nr. 2), waarmee verschillende voorstellen ter versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit worden geïntroduceerd. Daarnaast zijn wetsvoorstellen in voorbereiding ter implementatie van de zogenoemde confiscatierichtlijn (Richtlijn 2024/1260 van 24 april 2024 betreffende ontneming en confiscatie van vermogensbestanddelen) en ter verbetering van de kroongetuigenregeling. Dat laatste wetsvoorstel (Wetsvoorstel verbetering kroongetuigenregeling) is onlangs in consultatie gegeven.

Er is de afgelopen jaren dan ook veel gedaan en er staat de komende periode nog veel in de steigers om het strafrechtelijk instrumentarium, waaronder de strafmaxima die zijn gesteld op de misdrijven die worden begaan in de context van de georganiseerde criminaliteit, te laten aansluiten op de zich veranderende georganiseerde criminaliteit. Dit wetsvoorstel vormt een relevant onderdeel van die inzet, omdat het zich specifiek richt op zeer ernstige vormen van (hard)drugscriminaliteit. Daarnaast wordt, zoals hierna in deze nota nog uitgebreid aan de orde komt, ook ingezet op andere maatregelen – zoals preventie – om deze vormen van criminaliteit tegen te gaan. Vanzelfsprekend heeft dit thema de voortdurende aandacht en wordt continu gemonitord of het instrumentarium nog op orde is en of (verder) moet worden aangescherpt. Ook in het Regeerprogramma 2024 is aandacht voor het feit dat de wettelijke strafmaxima bij specifieke delicten passend moeten zijn bij de maatschappelijke ernst ervan en voldoende afschrikwekkend.

De leden van de CDA-fractie vragen welke maatregelen – naast een verhoging van strafmaxima – worden genomen om een ommekeer te bewerkstelligen in de drugsindustrie, om Nederland zo onaantrekkelijk mogelijk te maken voor de harddrugindustrie. Zij willen weten of de wordt onderschreven dat de-normalisering van harddruggebruik hier een groot onderdeel van zou moeten zijn. Dit kabinet erkent het grote maatschappelijke belang van het terugdringen van de harddrugindustrie en deelt de zorg over de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats voor georganiseerde ondermijnende criminaliteit. Daarom wordt ingezet op een integrale en brede aanpak van ondermijnende criminaliteit, zoals uiteengezet in verschillende voortgangsbrieven en rapportages,

waaronder de meest recente Kamerbrief van 10 juni 2025 (Kamerstukken II 2024/25, 29 911, nr. 469). Deze aanpak kenmerkt zich door het in onderlinge samenhang versterken van preventie, handhaving en herstel, waarbij samenwerking tussen alle relevante overheidslagen, de private sector en maatschappelijke partners centraal staat. Concreet komt dit onder meer neer op intensivering van opsporingscapaciteit, het tegengaan van geldstromen en het aanpakken van logistieke netwerken, alsmede het versterken van het lokaal weerbaar maken van wijken tegen de invloed van de drugshandel. Verder onderschrijft de regering dat ook het verminderen van de vraag naar drugs onderdeel is van de aanpak. Er wordt ingezet op effectieve drugspreventie-activiteiten die ook aandacht hebben voor het veranderen van de sociale norm rondom drugsgebruik. Sociale normen beïnvloeden gedrag, dus als drugsgebruik minder normaal wordt gevonden, draagt dat bij aan de vermindering van drugsgebruik. In de Kamerbrief inzake het drugsbeleid van 22 mei 2025 (Kamerstukken II 2024/25, 24 077/29 911, nr. 556) is verder uiteengezet hoe de Nederlandse preventie-aanpak is vormgegeven.

2.2 Maatregelen ter voorkoming en bestrijding van ondermijnende criminaliteit

De leden van de VVD-fractie informeren naar de laatste stand van zaken met betrekking tot de invoering van het landelijk messenverbod. In reactie hierop kan ik melden dat ik voornemens ben Uw Kamer bij brief nader te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Wet wapens en munitie in verband met de invoering van een verbod op de verkoop van bepaalde gebruiksmeden aan minderjarigen en het dragen daarvan in de openbare ruimte.

2.3 Noodzaak tot aanpassing strafmaxima harddrugs Opiumwet

De leden van de VVD-fractie constateren dat in de memorie van toelichting een aantal keer wordt verwezen naar de meerdaadse samenloopregeling, die het mogelijk maakt om in sommige gevallen de zwaarste straf te vermeerderen met een derde. Zij vragen of de huidige meerdaadse samenloopregeling nog wel aansluit bij deze tijd, waarin meer geharde drugscriminelen vaak meerdere ernstige feiten kort na elkaar plegen en of de regering bereid is om de Eerste Kamer te verzoeken de behandeling van het wetsvoorstel voort te zetten dat op dit moment daar aanhangig is. De huidige regeling van meerdaadse samenloop voorziet erin dat als iemand wordt veroordeeld voor meerdere strafbare feiten, de op die feiten gestelde maximum gevangenisstraffen bij elkaar kunnen worden opgeteld, tot maximaal een derde boven het hoogste maximum. De verhoging van de strafmaxima voor de harddrugsdelicten zoals voorgesteld in dit wetsvoorstel heeft dus tot gevolg dat ook de gevangenisstraf die maximaal kan worden opgelegd in geval van meerdaadse samenloop hoger wordt. Dat betekent dat de ruimte voor het openbaar ministerie en de rechter om een passende straf te eisen respectievelijk op te leggen flink wordt vergroot. Zo zal, als de handel of productie van harddrugs gepaard gaat met deelneming aan een criminele organisatie, een maximum gevangenisstraf van zestien jaar kunnen worden opgelegd, in plaats van – zoals nu het geval is – een gevangenisstraf van tien jaar en acht maanden. Naar verwachting zal er met de voorgestelde verhoging van de strafmaxima die zijn gesteld op de harddrugsdelicten, dan ook voldoende ruimte voor de strafrechter bestaan om in geval van grootschalige harddrugscriminaliteit een passende straf op te leggen.

Het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de herziening van de regeling inzake de meerdaadse samenloop in strafzaken (Wetsvoorstel herziening regeling meerdaadse samenloop in strafzaken) is, zoals deze leden terecht constateren, aanhangig bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2017/18, 34 126, A). In het kader van de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel, meer in het bijzonder naar aanleiding van een suggestie daartoe van de Raad voor de rechtspraak, is door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) nader onderzoek verricht naar de wijze waarop in de rechtspraak invulling wordt en zou moeten worden gegeven aan het draagkrachtbeginsel bij de oplegging van geldboetes. De beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer in het nader voorlopig verslag is aangehouden in afwachting van de uitkomsten van dit onderzoek. Inmiddels is Uw Kamer van de uitkomsten van dat onderzoek en de reacties daarop van het openbaar ministerie en de rechtspraak in twee beleidsreacties op de hoogte gesteld (Kamerstukken II 2020/21, 35 570 VI, nr. 102 en Kamerstukken II 2024/25, 29 279, nr. 924). De beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer loopt echter vertraging op doordat aan werkzaamheden aan een aantal prioritaire wetgevingstrajecten op dit moment voorrang moet worden gegeven.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij in de memorie van toelichting lezen dat de maximale gevangenisstraffen die zijn gesteld op het plegen van de strafbare feiten die dit wetsvoorstel bestrijkt, in Caribisch Nederland fors hoger zijn dan in Europees Nederland. Zij vragen of het ook zo is dat de opgelegde straffen in Caribisch Nederland hoger zijn dan in Europees Nederland en of is overwogen om te bezien of er wensen zijn vanuit Caribisch Nederland om de strafmaxima te verhogen. De wettelijke gevangenisstrafmaxima in Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba) wijken – niet alleen bij Opiumwetdelicten – inderdaad in voorkomende gevallen af van de strafmaxima die in Europees Nederland gelden. Dat is vooral historisch verklaarbaar. De keuze om een bepaald gevangenisstrafmaximum te stellen op een misdrijf is vaak lang geleden – voordat Bonaire, Sint Eustatius en Saba in 2010 als bijzondere openbare lichamen binnen het Koninkrijk werden opgenomen – gemaakt en sloten indertijd aan op de strafbedreigingen die golden in Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Bij de overgang naar het Koninkrijk is besloten om bij het recht, de rechtspraak en andere bestuurlijke regelgeving in de nieuwe openbare lichamen rekening te houden met reeds bestaande lokale regelgeving, procedures en gebruiken (Kamerstukken II 2008/09, 31 959, nr. 3, blz. 70).

De vraag of in Caribisch Nederland in de praktijk ook hogere straffen worden opgelegd dan in Europees Nederland laat zich zonder een gedegen vergelijkend onderzoek moeilijk beantwoorden, mede gelet op de omstandigheid dat het in concrete, drugsgelateerde zaken vaak gaat om het plegen van meerdere strafbare feiten waarvoor één straf wordt opgelegd. Wel is duidelijk dat de bestaande strafmaxima voor harddrugsdelicten in Caribisch Nederland al zeer hoog zijn. Op grond van de Opiumwet BES 1960 kan degene die zich schuldig maakt aan de productie van harddrugs zoals cocaïne worden gestraft met hetzij levenslange gevangenisstraf, hetzij een tijdelijke gevangenisstraf van ten hoogste vierentwintig jaren (artikel 11, eerste lid, onderdeel a, subonderdelen 1 en 2, in samenhang met de artikelen 2 en 3, eerste lid, van de Opiumwet BES 1960). Dat is in beginsel de maximale tijdelijke gevangenisstraf die in Caribisch Nederland kan worden opgelegd (vgl. artikel 11, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht BES). Het ligt gelet daarop niet voor de hand om de huidige tijdelijke gevangenisstrafmaxima voor de Opiumwetmisdrijven nog verder te verhogen. Een wens daartoe is ook niet kenbaar

gemaakt en bovendien zou hiermee het verschil met de Nederlandse gevangenisstrafmaxima juist weer worden vergroot.

De leden van de NSC-fractie informeren hoe vaak de rechter een maximumstraf heeft opgelegd voor de harddrugsdelicten en hoe vaak wordt verwacht dat de maximumstraf in de toekomst zal worden opgelegd. Ook willen zij weten of het huidige strafmaximum ooit is opgelegd bij een veroordeling voor een enkelvoudig delict is opgelegd, en zo ja, hoe vaak.

Ik verwijs deze leden in reactie op deze vragen graag naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, waarin een schema is opgenomen dat inzicht biedt in de frequentie waarmee de afgelopen jaren de wettelijke maximumstraffen zijn opgelegd voor harddrugsdelicten (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 7–9). Daarbij wordt aangetekend dat de zwaarste gevallen van harddrugscriminaliteit vaak gepaard gaan met andere strafbare feiten, zoals deelneming aan een criminele organisatie, witwassen en/of verboden wapenbezit. Er geldt dan een verhoogd strafmaximum: de strafmaxima op de bewezen verklaarde feiten kunnen bij elkaar worden opgeteld tot maximaal een derde boven het zwaarste strafmaximum. In dergelijke zaken raakt het openbaar ministerie met de strafeis zo nu en dan aan het wettelijk strafmaximum. Het gaat daarbij niettemin vooral om zaken waarin de handel in of productie van of in- en uitvoer van harddrugs (of de voorbereiding daarvan) centraal staan, waardoor dat verwijt een relevante factor zal zijn geweest bij het bepalen van de opgelegde straf. Mij zijn geen gevallen bekend waarbij bij enkelvoudige delicten – dus een veroordeling wegens alleen (bijvoorbeeld) de productie van harddrugs – een gevangenisstraf is opgelegd die gelijk is aan het wettelijke strafmaximum. Het is helaas niet mogelijk om een betrouwbare inschatting te geven van hoe vaak het strafmaximum in de toekomst zal worden opgelegd. Dit is immers afhankelijk van de omstandigheden van het individuele geval en bredere maatschappelijke ontwikkelingen die zich in de toekomst kunnen voordoen. Een en ander neemt niet weg dat, zoals elders in deze nota en ook in de memorie van toelichting wordt uiteengezet, in de praktijk een duidelijke behoefte bestaat aan het verhogen van de strafmaxima voor de meest ernstige gevallen van drugscriminaliteit. In die behoefte voorziet dit wetsvoorstel.

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie in welk opzicht het verhogen van de strafmaxima meer bijdraagt aan het effectief terugdringen van drugscriminaliteit ten opzichte van het enkel nemen van andere maatregelen zonder strafverzwaring, kan het volgende worden gezegd. De voorgaande kabinetten hebben een gezamenlijke aanpak ontwikkeld waarin maatregelen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit worden getroffen op vier speerpunten: voorkomen (preventie), doorbreken, bestraffen en beschermen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het speerpunt «bestrafen». Het heeft een belangrijk normstellende functie, als sluitstuk op de andere getroffen en nog te treffen maatregelen in het kader van de brede aanpak van georganiseerde drugscriminaliteit, omdat hiermee een duidelijk signaal wordt afgegeven dat de veelal grootschalige vormen van harddrugsdelicten onaanvaardbaar zijn en passende bestraffing behoeven. Daar blijft het niet bij; er worden tevens verschillende maatregelen genomen op de drie andere speerpunten om drugscriminaliteit terug te dringen (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 10–11). Omdat het voorliggende wetsvoorstel onderdeel uitmaakt van een samenstel van maatregelen in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit, is niet goed te zeggen in welk opzicht de verhoging van de strafmaxima op zichzelf beschouwd bijdraagt aan het effectief terugdringen van drugscriminaliteit. De verhoogde strafmaxima kunnen een (generaal en speciaal) preventieve werking hebben, maar

preventie wordt in de eerste plaats beoogd met de diverse maatregelen die op de andere genoemde speerpunten worden genomen. Binnen het samenstel van maatregelen beoogt dit wetsvoorstel in de eerste plaats strenger te normeren en ruimte te bieden voor passende bestrafning in geval van grootschalige drugscriminaliteit. Want hoewel preventie van groot belang is, moet – als de wet toch op grootschalige en grove wijze wordt overtreden – daar ook een stevige reactie op kunnen volgen.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waarom de straffen in Caribisch Nederland fors hoger liggen dan in Europees Nederland, verwijs ik deze leden korthedshalve graag naar mijn eerder in deze paragraaf gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de fractie de VVD.

De leden van de ChristenUnie-fractie verwijs ik voor de beantwoording van hun vraag of kan worden aangegeven in welk percentage van de voor dit wetsvoorstel relevante zaken het strafmaximum is geëist, graag naar het eerder in deze paragraaf gegeven antwoord op een vraag van de leden van de NSC-fractie naar de door de rechter opgelegde straffen. In het daar al genoemde schema dat in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is opgenomen, is ook steeds weergegeven wat de strafeis van het openbaar ministerie in die gevallen was. Daaruit blijkt dat met enige regelmaat straffen worden geëist die raken aan de huidige wettelijke strafmaxima. Hoewel er geen cijfers zijn over het percentage zaken waarin het strafmaximum is geëist, blijkt uit het consultatieadvies van het openbaar ministerie dat het openbaar ministerie in ernstige zaken tegen de grenzen van de bestaande strafmaxima aanloopt. Het heeft ook 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. Dit wetsvoorstel voorziet in dit opzicht dus aan een behoefte in de praktijk.

2.4. Een gebalanceerde benadering, met aandacht voor zowel preventie als repressie

De leden van de CDA-fractie lezen dat op het gebied van preventie verschillende maatregelen worden genomen, zoals binnen het programma Preventie met Gezag. Ook 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. De leden van deze fractie vragen hoe de regering dit doel plaatst in het licht van het huidige gedoogbeleid van «gebruikershoeveelheden» harddrugs, waarbij met een maximum van vijf gram harddrugs niet altijd (strafrechtelijke) sancties volgen los van inbeslagname. Deze leden hebben tevens gevraagd of de regering dit wenselijk acht in het licht van het voornemen om drugsgebruik met name onder jongeren te ontmoedigen. Ik dank deze leden voor hun vraag, waarop ik antwoord dat het kabinet een gebalanceerd beleid voert waarbij oog wordt gehouden voor de problematische gebruikers die hulp nodig hebben, recreatieve gebruikers worden gewezen op de negatieve gezondheids- en maatschappelijke gevolgen van het kopen en gebruiken van illegale drugs en de nietsontziende drugscriminaliteit, die ook onze rechtsstaat en instituties onder druk zet, keihard wordt aangepakt. Het gebruik van harddrugs is niet strafbaar. Het bezit van harddrugs wel. Voor het niet bestraffen van het gebruik van drugs zijn goede redenen: gebruikers van drugs moeten zich veilig kunnen voelen om hulp te zoeken als er zich bijvoorbeeld gezondheidsproblemen voordoen. Zij moeten niet uit angst voor vervolging artsen, verslavingszorginstellingen of andere zorgverleners mijden. Dit neemt niet weg dat gebruik niet onschuldig is en grote schade kan opleveren voor de volksgezondheid, met soms blijvende

gevolgen zoals verslaving of psychische problemen. De vraag naar harddrugs draagt bovendien bij aan het in stand houden van de georganiseerde criminaliteit. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zet in op het voorkomen en terugdringen van het gebruik van drugs als onderdeel van het brede drugspreventiebeleid. Daarnaast starten de Ministeries van VWS en Justitie en Veiligheid (JenV) dit jaar met een (doelgroep)gerichte publiekscampagne. Deze campagne maakt de onzichtbare rekening van drugsgebruik inzichtelijk en laat zien wat drugsgebruik doet met de gezondheid, het milieu en de samenleving. In mijn antwoord op de hierna volgende vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie ga ik uitvoeriger in op de verschillende activiteiten waarop het kabinet inzet met het oog op het beperken van de vraag naar drugs, het voorkomen van drugsgebruik, het beperken van het aanbod van harddrugs en de daarmee gepaard gaande drugscriminaliteit en het voorkomen van een nieuwe generatie drugscriminelen.

De leden van de ChristenUnie-fractie zijn verheugd te lezen dat de regering ook inzet op drugspreventie aangezien de binnenlandse en internationale vraag naar drugs een perfide stelsel van gewelddadige criminaliteit in stand houdt. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe deze preventie-inzet eruitziet, en waar volgens de regering nog kansen liggen om deze inzet uit te breiden. Zij vragen of er preventiemaatregelen zijn die niet zijn doorgezet omdat de financiële middelen daarvoor ontbraken, en zo ja, om welke maatregelen dit gaat.

Het overgrote deel van de mensen in Nederland gebruikt geen drugs. Hoewel drugsbezit verboden is, neemt het drugsgebruik onder sommige groepen Nederlanders (waaronder jongeren en studenten) wel toe (zie voor cijfers www.nationaledrugmonitor.nl). Om het drugsgebruik in Nederland scherper in beeld te krijgen, wordt via meetpunten van de Nationale Rioolwatersurveillance landelijk onderzoek gedaan naar drugsresten in het rioolwater. Dit gebeurt in opdracht van de Ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Door middel van een pilotstudie wordt eerst uitgezocht welke kennis en logistiek nodig zijn om dit onderzoek op de beste manier uit te voeren. Medio 2025 wordt het eindrapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) met een duiding van de meetresultaten door het Trimbos Instituut verwacht. Op basis van de resultaten van de pilot wordt besloten of het onderzoek standaard – met een vaste frequentie – moet worden uitgevoerd om het drugsgebruik in Nederland te meten. Meer zicht op het drugsgebruik in Nederland zal immers ook kunnen bijdragen aan het verscherpen van het beleid om drugsgebruik te voorkomen en te beperken. Uw Kamer wordt over de voortgang van het onderzoek geïnformeerd.

Op dit moment zet het kabinet in op verschillende activiteiten die bijdragen aan het beperken van de vraag naar drugs, het voorkomen van drugsgebruik, het beperken van het aanbod en de daarmee gepaard gaande drugscriminaliteit en het voorkomen van een nieuwe generatie drugscriminelen. Allereerst vinden er diverse preventieactiviteiten plaats, waarbij met name wordt ingezet op het voorkomen van drugsgebruik onder jongeren. Drugspreventie vindt plaats in de thuisomgeving, de schoolomgeving, het uitgaansleven, de zorgomgeving en het sociaal domein en de werkomgeving. Zie voor een uitgebreide bespreking van de preventieactiviteiten de kamerbrief van 22 mei 2025 (Kamerstukken II 2024/25, 24 077/29 911, nr. 556). Daarnaast is begin dit jaar het initiatief van de Ministeries van JenV en VWS voor een meerjarig onderzoeksprogramma in het kader van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA) Kaleidoscoop gehonoreerd. De Ministeries van JenV, VWS en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) willen

met dit onderzoek meer zicht krijgen op de mogelijkheden om het gebruik van drugs door middel van gedragsverandering terug te dringen. Het is de bedoeling om daarbij gebruik te maken van bestaande inzichten in de motieven en kenmerken van gebruikers. Uw Kamer wordt over de voortgang geïnformeerd. Tot slot start, zoals aangekondigd in het Regeerprogramma 2024, in 2025 een publiekscampagne over de gezondheidsrisico's en negatieve maatschappelijke consequenties van het aanschaffen en gebruiken van illegale drugs. Zoals in reactie op de vraag van de CDA-fractie hierboven is aangegeven, moet het inzichtelijk maken van de gevolgen van drugsgebruik het bewustzijn erover in de samenleving vergroten. Mensen die drugs gebruiken moeten zich immers bewust zijn van de meedogenloze industrie die ten grondslag ligt aan illegale drugs. Daarnaast lopen mensen die drugs gebruiken serieuze gezondheidsrisico's. Tot slot worden verschillende maatregelen genomen om het aanbod van drugs terug te dringen, onder andere door meer in te zetten op de handhaving van de online verkoop van drugs. Ook richt het kabinet zich op het voorkomen van een nieuwe generatie drugscriminelen die ook weer de vraag naar en het aanbod van drugs voortzetten. Met het programma Preventie met Gezag wordt de weerbaarheid van deze groep vergroot. Het doel van dit programma is te voorkomen dat jongeren in aanraking komen met, afglijden of doorgroeien in de (drugs)criminaliteit door perspectief te bieden en grenzen te stellen. Ik verwijs ook hier graag naar de eerder genoemde kamerbrief voor meer informatie.

Er zijn geen preventiemaatregelen die niet zijn doorgezet omdat de financiële middelen hiervoor ontbreken.

3. Systematiek van de Opiumwet en strafverhoging

3.1 Verhoging van strafmaxima

Onder verwijzing naar een onderzoek, gepubliceerd in het Tijdschrift voor Rechtspraak uit 2019, bleek dat de gemiddelde straffen voor drugsmisdrijven met circa 20 procent waren gedaald in de periode 1998–2018, vragen de leden van de VVD-fractie of deze bevindingen worden herkend en hoe dit moet worden geduid tegen de achtergrond van het feit dat de georganiseerde drugscriminaliteit harder en meedogenlozer is geworden. Zij willen ook weten of er (vergelijkbare) cijfers beschikbaar zijn over de periode 2019 tot heden. Ik waardeer het bijzonder dat de leden van de VVD-fractie mij de gelegenheid geven nader te reflecteren op het door Van Tulder in 2019 uitgevoerde onderzoek naar de vraag of de rechter zwaarder is gaan straffen (F. van Tulder, «Is de rechter zwaarder gaan straffen? Twee decennia in beeld», *Tijdschrift voor rechtspraak en straftoemeting* 2019/1–2, p. 73–82) en meer recente cijfers met Uw Kamer te delen over opgelegde straffen voor drugscriminaliteit. Van Tulder heeft, zoals deze leden ook al constateren, onderzoek gedaan naar de periodes 1998–2008 en 2008–2018. Het gaat dus om wat oudere cijfers. Bovendien verdient opmerking dat in het genoemde onderzoek de mogelijke straffen, te weten boetes, taakstraffen en vrijheidsstraffen, zijn gecombineerd en dat daarvan de gemiddelden zijn weergegeven. Dit betekent dat ernstigere gevallen en uitschieters in de cijfers wegvallen. En het is juist voor de uitschieters – de meest ernstige gevallen van grootschalige drugscriminaliteit – dat in dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de op harddrugsdelicten gestelde gevangenisstrafmaxima te verhogen. Uit recente cijfers van het WODC over de periode 2019 tot en met 2023 blijkt dat het percentage drugszaken dat door de rechter wordt afgedaan met een (deels) onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is gestegen, terwijl het percentage zaken waarin een taakstraf is opgelegd, is gedaald. Ook blijkt dat de gemiddelde duur van de in eerste aanleg opgelegde vrijheidsstraffen in dezelfde periode is gestegen. Daarbij wordt aangetekend dat dit voorlopige conclusies zijn,

gebaseerd op niet uitgebreid en niet nader geanalyseerde «kale» cijfers. Dat neemt niet weg dat deze cijfers op het eerste gezicht aansluiten bij de door de vraagstellers geschetste maatschappelijke ontwikkeling dat de georganiseerde criminaliteit harder en meedogenlozer is geworden. Ook de in de memorie van toelichting opgenomen cijfers laten zien dat in de meest ernstige gevallen van georganiseerde drugscriminaliteit zeer hoge straffen worden geëist en opgelegd (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 7–9).

De leden van de NSC-fractie vragen of het onder de huidige strafmaxima is toegestaan om een strafbeschikking uit te vaardigen voor het plegen van strafbare feiten met nieuwe psychoactieve stoffen (NPS), bezit van een grote hoeveelheid harddrugs, en het plegen van voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten en vragen in hoeveel gevallen de afgelopen vijf jaar een strafbeschikking is uitgevaardigd voor elk van deze feiten. Onder de huidige strafmaxima is het inderdaad toegestaan om een strafbeschikking uit te vaardigen voor de door de leden van deze fractie genoemde strafbare feiten. Op deze strafbare feiten is op dit moment namelijk een gevangenisstraf gesteld van ten hoogste zes jaar (vgl. artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering). Bij grote hoeveelheden harddrugs hanteert het openbaar ministerie bij het bepalen van de eis de «Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs». In de afgelopen vijf jaar zijn elf strafbeschikkingen uitgevaardigd voor het plegen van voorbereidingshandelingen ten behoeve van harddrugsdelicten. Jaarlijks worden ongeveer duizend strafbeschikkingen opgelegd voor het bezit van harddrugs. Als tijdens festivals harddrugs worden aangetroffen, worden deze in beslag genomen en wordt gehandeld conform voornoemde Richtlijn. In de registratiesystemen van het Openbaar Ministerie vindt geen aparte registratie plaats van inbeslagname van harddrugs tijdens festivals.

Voor strafbare handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen geldt dat de Eerste Kamer recent het wetsvoorstel heeft aangenomen dat voorziet in de strafbaarstelling van handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen (NPS) die onderdeel vormen van bepaalde aangewezen stofgroepen. Deze Wet NPS is op 1 juli 2025 in werking getreden. Op grond daarvan is het verboden en strafbaar om een nieuwe psychoactieve stof van een verboden stofgroep aanwezig te hebben, te produceren en te verhandelen en in- en uit te voeren. Er zijn – gelet op het recente moment van inwerkingtreding – geen cijfers beschikbaar over voor deze feiten opgelegde strafbeschikkingen. Tijdens de parlementaire behandeling van de wet NPS is toegezegd in het voorliggende wetsvoorstel ook de straffen voor handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen indien nodig te zullen bijstellen, zodat deze in lijn blijven met de verhoogde strafmaxima voor harddrugs (Kamerstukken II 2023/24, 36 159, nr. 27, item 5, p. 15). In artikel II van dit wetsvoorstel is tegen deze achtergrond voorgesteld het strafmaximum voor handelingen met een nieuwe psychoactieve stof van een verboden stofgroep integraal te verhogen van zes naar acht jaar gevangenisstraf. Bij nadere beschouwing zou zo’n integrale verhoging van het strafmaximum echter tot gevolg hebben dat voor het bezit van een kleine hoeveelheid van een nieuwe psychoactieve stof geen strafbeschikking meer kan worden opgelegd. Ten aanzien van het bezit van harddrugs is in dit wetsvoorstel – mede om die reden – niet gekozen voor een integrale strafmaximumverhoging, maar voor de introductie van een strafverhogingsgrond: bij het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs wordt het gevangenisstrafmaximum verhoogd van zes naar acht jaar; bij het bezit van een niet grote hoeveelheid wordt het huidige strafmaximum van zes jaar gehandhaafd. Als het gaat om relatief lichte gevallen, zoals het aanwezig hebben van enkele pillen, is het huidige strafmaximum van zes jaar immers passender. Op deze manier wordt ook voorkomen dat de

toepassing van bepaalde afdoeningsmodaliteiten – in het bijzonder vervolging door middel van de oplegging van een strafbeschikking – onmogelijk wordt gemaakt (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 12). Om te voorkomen dat het strafmaximum voor het bezit van nieuwe psychoactieve stoffen in bepaalde gevallen hoger komt te liggen dan het strafmaximum dat is gesteld op het bezit van harddrugs, is het aangegeven om de strafmaximumverhoging voor handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen te beperken tot de gevallen waarin sprake is van een grote hoeveelheid, zoals dat voor het bezit van harddrugs wordt voorgesteld. Dit voorkomt ook het onwenselijke gevolg dat in situaties van bezit van een beperkte hoeveelheid harddrugs wél een strafbeschikking zou kunnen worden uitgevaardigd, terwijl bij bezit van een gelijke hoeveelheid van een soortgelijke nieuwe psychoactieve stof een strafbeschikking niet tot de mogelijkheden behoort. Met de nota van wijziging die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag bij de Tweede Kamer wordt ingediend, zal dan ook – net als bij het aanwezig hebben van harddrugs – bij de handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen een onderscheid worden gemaakt tussen handelingen met nieuwe psychoactieve stoffen en handelingen met «een grote hoeveelheid» nieuwe psychoactieve stoffen. Op handelingen met een grote hoeveelheid nieuwe psychoactieve stoffen komt een gevangenisstraf van acht jaar te staan. Voor die feiten zal dan geen strafbeschikking meer kunnen worden opgelegd. Op handelingen met een niet grote hoeveelheid nieuwe psychoactieve stoffen zal het gevangenisstrafmaximum van zes jaar worden gehandhaafd. Voor deze feiten zal nog wel een strafbeschikking kunnen worden opgelegd.

De leden van de D66-fractie stellen verschillende vragen over de verhouding tussen het voorliggende wetsvoorstel en andere maatregelen om grootschalige drugscriminaliteit te voorkomen en terug te dringen. Zij willen allereerst weten op welke wijze een verhoging van het strafmaximum kan bijdragen aan een verhoging van de pakkans. Ook informeren zij naar concrete maatregelen die naast het verhogen van de strafmaxima worden genomen om de opsporing en vervolging effectiever te maken en om de pakkans te vergroten. Ten slotte vragen deze leden om een reflectie op de vraag welke alternatieve beleidsinstrumenten kunnen bijdragen aan het structureel terugdringen van de illegale markt. Zij noemen in dit verband ook de gereguleerde of gecontroleerde toegang tot bepaalde middelen. Graag beantwoord ik deze vragen, die betrekking hebben op andere maatregelen dan (alleen) het verhogen van de strafmaxima ter voorkoming en terugdringing van grootschalige harddrugscriminaliteit, in onderlinge samenhang als volgt.

Zoals in paragraaf 2.3 van deze nota naar aanleiding van het verslag is beschreven, is een gezamenlijke aanpak ontwikkeld waarin maatregelen in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit worden getroffen op vier speerpunten: het voorkomen dat personen in de criminaliteit belanden, het doorbreken van criminele verdienmodellen en het beschermen van de samenleving tegen de schadelijke effecten van ondermijnende criminaliteit. Als sluitstuk volgt het effectief bestraffen van criminelen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op het speerpunt «bestrafen». Daarnaast worden er, zoals gezegd, verschillende maatregelen genomen op de drie andere speerpunten om drugscriminaliteit terug te dringen (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 10–11). Het verhogen van de maximumstraffen heeft – op zichzelf beschouwd – geen gevolgen voor de pakkans. Naast het verhogen van de straffen door middel van dit wetsvoorstel worden op de flank bestraffen daarom ook diverse maatregelen genomen om de opsporing en vervolging van ondermijnende criminaliteit nog effectiever te doen zijn. Het vergroten van de pakkans maakt onderdeel uit van die aanpak. Daar gaat namelijk, zoals de leden van de fractie van D66

terecht opmerken, een belangrijk afschrikwekkend effect van uit. Daarom investeert het kabinet niet alleen in de verdere versterking van gespecialiseerde researchcapaciteit bij de Landelijke Eenheid van de politie, maar ook in de opsporing van gedigitaliseerde criminaliteit; uit onderzoek van het Trimbos instituut blijkt namelijk dat drugs via verschillende online kanalen – niet alleen het open web, maar ook het *darkweb* en versleutelde platforms zoals Telegram – worden verkocht. Met deze investering wordt de capaciteit in de digitale opsporing uitgebreid. Dit zal ook de handhaving van de online verkoop van drugs ten goede komen (vgl. meer uitgebreid Kamerstukken II 2024/25, 24 077/29 911, nr. 556). Verder worden bestaande instrumenten, zoals de inzet van kroongetuigen, verbeterd en worden verschillende modus operandi van criminele netwerken strafbaar gesteld. Maar beleidsinstrumenten op de andere drie speerpunten zijn eveneens belangrijk om ervoor te zorgen dat drugscriminaliteit op een effectieve wijze wordt voorkomen en bestreden. In paragraaf 2.4 van deze nota ging ik in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie al in op de in dat verband gehanteerde instrumenten, die met name betrekking hebben op het voorkomen dat jongeren drugs gaan gebruiken of in de drugscriminaliteit belanden. Korthedshalve verwijst ik deze leden daar graag naar. Het voornemen om de straffen voor grootschalige harddrugscriminaliteit te verhogen staat dan ook zeker niet op zichzelf. Naar aanleiding van de door de leden van de D66-fractie geopperde mogelijkheid van geregleerde of gecontroleerde toegang tot bepaalde middelen, wijs ik met betrekking tot cannabis op het zogenoemde experiment gesloten coffeeshopketen. Dit experiment moet duidelijk maken of geregleerde productie, distributie en verkoop van cannabis mogelijk is. Een dergelijk experiment vind ik in de context van harddrugs ondenkbaar. Het gaat bij harddrugs om verdovende middelen waarvan het gebruik een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid met zich brengt. Niet voor niets wordt in de Opiumwet onderscheid gemaakt tussen deze twee categorieën verdovende middelen. Het moet alleen al daarom niet zo zijn dat de overheid de verkoop van harddrugs onder bepaalde omstandigheden zou faciliteren.

De leden van de BBB-fractie willen nader toegelicht zien hoe is gekomen tot de nieuwe strafmaxima voor het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs, de opzettelijke handel en productie van harddrugs en de in- en uitvoer van harddrugs van respectievelijk acht, twaalf en zestien jaren. De voorgestelde verhoging van de wettelijke strafmaxima voor handelingen met harddrugs is gebaseerd op een afweging waarbij verschillende factoren een rol hebben gespeeld. Eerst en vooral is gekozen voor strafmaxima waarmee in de rechtspraak een – met inachtneming van alle feiten en omstandigheden – passende straf kan worden geëist of opgelegd in zaken waarin sprake is van grootschalige harddrugscriminaliteit. In de praktijk komt het voor dat het openbaar ministerie met de strafeis raakt aan het wettelijk strafmaximum. In zijn consultatieadvies heeft het openbaar ministerie uiteengezet tegen de grenzen van de bestaande strafmaxima aan te lopen en aangegeven dat in sommige strafzaken ervoor wordt gekozen niet de maximale straf te vorderen, zodat ruimte behouden blijft voor het vorderen van nog zwaardere straffen in ernstiger zaken. De nieuwe strafmaxima zijn met inachtneming van door het openbaar ministerie aangegeven behoeften tot stand gekomen. In de tweede plaats is de systematische verhouding tot de sanctiëring van andere strafbare feiten, in het bijzonder de softdrugsdelicten, in acht genomen. 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 deze strafbare feiten is een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren gesteld indien deze betrekking hebben op een grote hoeveelheid softdrugs. Dat strafmaximum staat op dit moment dus gelijk

aan het strafmaximum voor het aanwezig hebben van (een al dan niet grote hoeveelheid) harddrugs, en ligt slechts twee jaar lager dan het strafmaximum voor de handel en productie van harddrugs. Door de strafmaxima die zijn gesteld op de harddrugsdelicten op de voorgestelde wijze 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. Deze strafmaxima-verhogingen passen ook goed bij 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 (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 15). Ten derde zijn de strafmaxima die zijn gesteld op andere strafbare feiten, waaronder de misdrijven in het Wetboek van Strafrecht, in acht genomen. De strafmaxima op de harddrugsdelicten zijn niet zo ver naar boven bijgesteld, dat er een onevenwichtigheid zou komen te ontstaan met de strafmaxima die gelden voor andere – nog ernstiger – strafbare feiten, zoals zeer ernstige gewelds- en levensdelicten. Zoals hierna in antwoord op een andere vraag van deze leden nog aan de orde komt, zie ik in de in dit verslag gestelde vraag wel aanleiding om voor gevallen waarin, kort gezegd, de productie van harddrugs tot gevolg heeft dat andere, niet bij die productie betrokken personen, daardoor in (levens)-gevaar worden gebracht, te voorzien in een strafverzwarringsgrond. In dat geval zal een strafmaximum van vijftien jaar gevangenisstraf gelden, in aansluiting op het strafmaximum dat geldt voor brandstichting of het teweegbrengen van een ontploffing als daarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel te duchten is.

De leden van de BBB-fractie verzoeken om de geldboetecategorieën te verhogen. Zij merken in dit verband op dat criminele geldstromen en de financiële voordelen die op grote schaal worden behaald, bestraft moeten kunnen worden met geldboete van de zesde categorie (€ 1.030.000). Deze boetecategorie staat wat deze leden betreft het best in verhouding met de winsten die door criminelen kunnen worden behaald. Ik ben het absoluut met de leden van de BBB-fractie eens dat de criminele geldstromen en de financiële voordelen die op grote schaal worden behaald met harddrugsdelicten, volledig moeten kunnen worden afgepakt. De huidige wet biedt daartoe ook alle mogelijkheden. De Opiumwet voorziet al in de mogelijkheid om – al dan niet naast een eventuele vrijheidsstraf – een geldboete van deze hoogste categorie op te leggen aan een natuurlijke persoon, als de waarde van de drugs hoger is dan een kwart van de vijfde geldboetecategorie; de waarde moet dus hoger zijn dan ruim € 25.000 (artikel 12 van de Opiumwet). Daarbij kan, zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, worden uitgegaan van de straatwaarde in Nederland. Dit betekent dat al ruim voordat de drugswinsten het bedrag van de vijfde geldboetecategorie hebben overschreden, kan worden overgegaan tot oplegging van een geldboete van de zesde categorie. Bovendien kan daarnaast het criminele voordeel in zijn geheel worden afgepakt met behulp van de maatregel tot ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. Met het oog op de oplegging en tenuitvoerlegging van die maatregel kan conservatoir beslag worden gelegd op voorwerpen tot bewaring van het recht tot verhaal voor de op te leggen ontnemingsmaatregel. Verder kan gebruik worden gemaakt van de verbeurdverklaring als bijkomende straf, om voorwerpen te laten vervallen aan de staat die geheel of grotendeels door middel van of uit de baten van het strafbare feit zijn verkregen. Dat kunnen ook de met de harddrugsdelicten verkregen geldbedragen zijn. Al met al, biedt het huidige instrumentarium dus al ruime mogelijkheden om het gehele met harddrugsdelicten verkregen vermogen af te pakken en (daarnaast) hoge geldboetes op te leggen (al dan niet in combinatie met een gevangenisstraf) die recht doen

aan de winsten die met deze vorm van criminaliteit gemaakt kunnen worden, waardoor ik op dit punt geen aanleiding zie tot verdere aanpassingen.

Op de vraag van de leden van de BBB-fractie of in de wet een strafverzwarringsgrond kan worden opgenomen voor de gevallen waarin bij de productie van (hard)drugs gevaar voor anderen te duchten is, wordt geantwoord dat aanvankelijk – zoals in de memorie van toelichting is aangegeven – is gekozen voor een integrale strafmaximumverhoging voor de productie van harddrugs van acht naar twaalf jaren, zodat bij de straftoemeting alle omstandigheden kunnen worden betrokken die maken dat de opgelegde straf hoog moet zijn. Daarbij is als voorbeeld onder meer gegeven «de omstandigheid dat het drugslab in een woonwijk is aangetroffen». De gevaren van zo'n drugslaboratorium – explosiegevaar, het gevaar van het vrijkomen van giftige gassen – raken immers de omwonenden (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 13). De hier gestelde vraag van de leden van de BBB-fractie heeft mij dit standpunt doen heroverwegen. Bij nader inzien meen ik dat de gevaren die gepaard gaan met de productie van drugs in met name woongebieden zo groot zijn en de potentiële gevolgen voor de lichamelijke integriteit van anderen zo ernstig, dat ik aan deze omstandigheid een hogere maximumstraf wil verbinden. Een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren volstaat voor deze gevallen niet. Ik ben dus met deze leden van oordeel dat het inderdaad aangewezen is een strafverzwarringsgrond in het wetsvoorstel op te nemen voor de gevallen waarin harddrugs zijn geproduceerd onder omstandigheden waarvan levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamenlijk letsel voor een ander te duchten is. Met het oog hierop heb ik bij deze nota naar aanleiding van het verslag een nota van wijziging gevoegd die beoogt deze strafverzwarringsgrond in het leven te roepen. Voor een nadere toelichting op deze voorgestelde wijziging verwijs ik naar die nota van wijziging.

Gevraagd door de leden van de BBB-fractie naar hoe vaak deze maatregel kostenverhaal, opgenomen in artikel 13d van de Opiumwet, door de officier van justitie wordt gevorderd dan wel door de rechter wordt opgelegd, antwoord ik dat deze maatregel sinds de inwerkingtreding van de Wet versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit I ruim twee jaar geleden in een twintigtal zaken is opgelegd, waarvan negen uitspraken inmiddels onherroepelijk zijn. Op dit moment worden voorbereidingen getroffen voor een evaluatie van de wijze waarop aan deze maatregel uitvoering wordt gegeven. In die evaluatie zal onder meer nader worden ingegaan op zowel de kwantitatieve toepassing (hoe vaak de maatregel is opgelegd) als de kwalitatieve aspecten (de aard en omvang van de opgelegde bedragen). Uw Kamer wordt voor 2027 over de uitkomsten van deze evaluatie geïnformeerd.

De leden van de BBB-fractie hebben verder gevraagd om de bevoegdheid tot het opleggen van de maatregel kostenverhaal om te zetten in een verplichting. De leden van deze fractie geven aan te begrijpen dat het in verband met persoonlijke omstandigheden niet altijd mogelijk is om het volledige bedrag te vorderen, en vragen daarom naar mogelijkheden om in ieder geval altijd een bepaald bedrag te vorderen wanneer de staat kosten maakt. De maatregel kostenverhaal biedt de mogelijkheid om de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen te verhalen op de veroordeelde. Het gaat daarbij om de vernietigingskosten die daadwerkelijk zijn gemaakt. De maatregel kostenverhaal heeft namelijk een reparatoir karakter. Dat wil zeggen dat de maatregel beoogt een ongewenste situatie – in dit geval: het in omloop zijn van gevaarlijke stoffen – op te heffen: de in beslag genomen gevaarlijke stoffen worden vernietigd, en de kosten voor die vernietiging worden verhaald op de veroordeelde. Een in de wet opgenomen verplichting tot het vorderen van

een bepaald bedrag als de staat kosten maakt – ongeacht wat de werkelijke kosten van vernietiging zijn – past daarbij niet en staat bovendien op gespannen voet met het opportuniteitsbeginsel, op grond waarvan het openbaar ministerie beslist over de strafvervolgning en het vorderen van straffen en maatregelen, en de rechterlijke straftoemingsvrijheid. Vanwege onzekerheid over de baten en lasten van de maatregel is in de wet een evaluatiebepaling opgenomen. Op grond daarvan zullen de doeltreffendheid en de effecten van onder meer de maatregel kostenverhaal in het licht van de daarmee beoogde doelen worden onderzocht (Kamerstukken II 2019/20, 35 564, nr. 3, p. 26). Zoals ik hiervoor in deze nota al benoemde, worden op dit moment voorbereidingen getroffen voor die evaluatie. Om al deze redenen ligt het niet voor de hand om de oplegging van de maatregel kostenverhaal verplicht te stellen. Ik voeg daar nog aan toe dat ik erop vertrouw dat het openbaar ministerie overgaat tot het vorderen van de maatregel kostenverhaal in de gevallen waarin daartoe aanleiding bestaat, om de kosten van de vernietiging van inbeslaggenomen voorwerpen te verhalen op de veroordeelde. Zo bepaalt de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, softdrugs, dat indien de kosten van vernietiging bekend zijn, in beginsel de oplegging van de maatregel kostenverhaal dient te worden gevorderd. Ik zie daarom ook geen aanleiding om hierover nader in gesprek te gaan met het openbaar ministerie.

De leden van de CDA-fractie stellen enkele vragen over de oplegging van een strafbeschikking na inbeslagname van enkele pillen harddrugs op festivals. In de Richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs (2019R011), zijn algemene richtsnoeren gegeven over de wijze van afdoening in geval van het bezit van harddrugs, maar in individuele gevallen kan daarvan worden afgeweken. Deze richtsnoeren houden kort gezegd in dat als het gaat om het bezit van slechts één pil of een halve gram harddrugs, wordt volstaan met inbeslagname van de harddrugs. Een strafbeschikking wordt – in het algemeen – opgelegd als het gaat om tot en met 5 gram of 10 pillen harddrugs. Gegevens omtrent de inbeslagname van harddrugs op festivals en de vervolgens genomen stappen tegen degene die in het bezit was van die harddrugs, zoals het opleggen van een strafbeschikking, worden niet op dusdanige wijze bijgehouden dat een sluitend antwoord kan worden gegeven op de vraag in hoeveel gevallen een strafbeschikking wordt opgelegd na inbeslagname van enkele pillen harddrugs op festivals. Voor meer algemene cijfers over het aantal gevallen waarin een strafbeschikking wordt opgelegd in geval van harddrugsdelicten, verwijs ik naar mijn eerder gegeven antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de NSC in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag.

De leden van de fractie van de SP merken op dat hogere straffen niet altijd en vanzelfsprekend leiden tot verbeterd gedrag en verminderde recidive of een preventieve werking hebben. Tegelijkertijd geven zij aan dat voor hen de doelen van vergelding en normeren van belang zijn. Tegen deze achtergrond stellen deze leden vragen over de met de strafverhoging na te streven doelen en de afweging daartussen. Voor een antwoord hierop verwijs ik hen korthedshalve graag naar het antwoord dat ik in paragraaf 2.3 gaf op de vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van D66 hierover. Daar ging ik in op de gezamenlijke aanpak van dit kabinet en de voorgaande kabinetten in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, waarin maatregelen worden getroffen op vier speerpunten: voorkomen (preventie), doorbreken, bestraffen en beschermen. Binnen het samenstel van maatregelen beoogt dit wetsvoorstel in de eerste plaats strenger te normeren en ruimte te bieden voor passende bestraffing (vergelding) in geval van grootschalige drugscriminaliteit. Preventie wordt in de eerste plaats beoogd met de diverse maatregelen die op de andere genoemde speerpunten worden genomen.

De leden van de SP-fractie informeren verder naar de huidige programma's om specifieke recidive ten aanzien van de strafbare handelingen in deze wet te voorkomen. Middels het al eerder in deze nota naar aanleiding van het verslag genoemde programma Preventie met Gezag wordt in de meest kwetsbare wijken in Nederland geïnvesteerd. Het programma wil voorkomen dat kinderen en jongeren van 8 tot en met 27 jaar in aanraking komen met ondermijnende criminaliteit of daarin doorgroeien. Preventie met Gezag maakt kinderen en jongeren weerbaarder tegen de verleidingen van criminaliteit. Tegelijkertijd biedt het programma een aantrekkelijker toekomstperspectief als alternatief voor een criminele carrière.

Door middel van de inzet van wijkrechtspraak wordt ingezet op het oplossen van multi-problematiek van verdachten. Er wordt extra tijd en aandacht genomen voor het vinden van duurzame oplossingen, zodat mensen hun leven op de rit krijgen en nieuwe problemen of recidive worden voorkomen. Binnen de wijkrechtspraak wordt uitgebreid stilgestaan bij de relatie tussen problematiek op meerdere leefgebieden en het plegen van het delict. Er wordt onderzocht of er bijvoorbeeld schulden zijn, een vervelende thuissituatie of andere omstandigheden die er aan hebben bijgedragen dat de verdachte een delict heeft gepleegd. De gedachte is dat er een straf wordt opgelegd met bijvoorbeeld bijzondere voorwaarden voor de aanpak van multi-problematiek. Bij de aanpak van deze (sociale) problematiek speelt de reclassering een belangrijke rol om de juiste zorg en ondersteuning op gang te brengen. Op deze manier wordt getracht om recidive te voorkomen.

De inzet op re-integratie helpt voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen recidiveren en verder doorgroeien in de ondermijnende criminaliteit. De jeugdreclassering heeft een aanpak ontwikkeld voor jongeren tussen de 12–23 jaar die verdacht worden van een (ernstig) delict of daarvoor zijn veroordeeld. Hierbij wordt voornamelijk gekeken naar signalen van verwevenheid in de georganiseerde criminaliteit. Door middel van vertrouwen en verbinding met de jongere wordt hij of zij ondersteund in het bewegen naar een leven uit de (georganiseerde) criminaliteit. Verschillende gemeenten werken al met een re-integratieofficier die jongeren op verschillende leefdomeneinen begeleidt. Onderzoek naar de werkwijze van de re-integratieofficier (ECORYS, 2022) toont aan dat deze op korte termijn bijdraagt aan een verminderd risico op recidive.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering een reflectie kan geven op de overweging om het advies van de politie om bij de ernstigste gedragingen de wettelijke maximale geldboete te verhogen naar de zesde categorie niet over te nemen. Voor een reactie hierop verwijs ik deze leden korthedshalve naar het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de BBB hiervoor in deze paragraaf. Daar heb ik uiteengezet dat er al verschillende mogelijkheden bestaan om het gehele met harddrugsdelicten verkregen vermogen af te pakken. In het bijzonder kan de zesde geldboetecategorie al worden opgelegd aan een natuurlijke persoon, als de waarde van de drugs hoger is dan een kwart van de vijfde geldboetecategorie; de waarde moet dus hoger zijn dan ruim € 25.000 (artikel 12 van de Opiumwet). Ook kan met toepassing van de ontnemingsmaatregel het gehele crimineel verkregen voordeel worden afgepakt.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de ChristenUnie om een nadere onderbouwing van de gekozen strafmaximumverhogingen verwijs ik graag naar mijn eerder gegeven antwoord in deze paragraaf op vergelijkbare vragen van de leden van de fractie van de BBB. Daar heb ik de verschillende factoren besproken die een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de voorgestelde nieuwe strafmaxima. Dat zijn kort gezegd de behoeften vanuit de praktijk en de systematische verhouding tot de strafmaxima die zijn gesteld op andere strafbare feiten, zowel in de Opiumwet als daarbuiten.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen verder om een nadere toelichting van de begrippen «opzettelijk» en «grote hoeveelheid» in de context van het opzettelijk aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs. Daarover kan ik het volgende zeggen.

Van het opzettelijk aanwezig hebben van harddrugs is sprake als de verdachte deze drugs willens en wetens aanwezig heeft gehad. Ook degene die voorwaardelijk opzet heeft op het aanwezig hebben van harddrugs, is strafbaar. Van voorwaardelijk opzet is sprake als de verdachte bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat hij of zij harddrugs in zijn of haar bezit heeft. Voorwaardelijk opzet kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in het geval waarin iemand wordt vervolgd omdat in een kast in diens woning verdovende middelen zijn aangetroffen, en die persoon aanvoert van de aanwezigheid daarvan geen kennis te hebben gehad. In bepaalde gevallen kan dan worden geredeneerd dat iemand bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat zich verdovende middelen in zijn woning bevonden en hij deze dus in zijn bezit had, bijvoorbeeld omdat er regelmatig vrienden of kennissen over de vloer kwamen die harddrugsgebruiker zijn.

Het (voorwaardelijk) opzet hoeft niet te zijn gericht op de grote hoeveelheid. De verdachte hoeft met andere woorden niet te weten hoeveel drugs hij precies aanwezig heeft. De hoeveelheid harddrugs waar het om gaat, is van belang voor het wettelijke strafmaximum dat is gesteld op het aanwezig hebben van harddrugs. Voor het opzettelijk aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs wordt voorgesteld het strafmaximum te verhogen van zes naar acht jaar gevangenisstraf. De regering is voornemens het bestanddeel «een grote hoeveelheid» in het Opiumwetbesluit te concretiseren tot een hoeveelheid van 500 gram harddrugs. Zoals in paragraaf 3.4 in antwoord op een vraag hierover van de leden van de fractie van D66 is uiteengezet gaat hier een sterk signaal uit naar de rechtspraak dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft.

3.2 Strafmaximumverhoging opzettelijke in- en uitvoer harddrugs

De leden van de CDA-fractie willen weten of de voorgestelde strafmaxima voor de invoer en doorvoer van harddrugs in lijn zijn met straffen die in andere Europese lidstaten worden gesteld op soortgelijke strafbare feiten. Graag verwijs ik deze leden voor het antwoord op deze vraag naar paragraaf 3.7 van deze nota naar aanleiding van het verslag, waar uitgebreid wordt ingegaan op de strafmaxima in ons omliggende landen. Op deze plaats kan ik deze leden alvast bevestigen dat de in dit wetsvoorstel opgenomen strafmaxima daarbij aansluiten.

3.3 Strafmaximumverhoging opzettelijke productie van en handel in harddrugs

De leden van de PVV-fractie vragen hoe de regering tot het oordeel is gekomen dat een verhoging van het strafmaximum van acht naar twaalf jaar voor het opzettelijk handelen in en de productie van harddrugs voldoende zou zijn en zouden graag weten of er mogelijkheden zijn dit maximum verder te verhogen.

Voor een nadere toelichting op de in dit wetsvoorstel opgenomen strafmaxima verwijs ik deze leden graag naar de beantwoording van vragen hierover van de leden van de fracties van de BBB en de ChristenUnie in paragraaf 3.1 van deze nota naar aanleiding van het verslag. Zoals daar aangegeven heb ik in de vragen die in het verslag van Uw Kamer zijn gesteld aanleiding gezien om in aanvulling op de strafmaximumverhogingen die al in het wetsvoorstel zijn opgenomen ten aanzien van de productie van harddrugs nog te voorzien in een strafver-

zwaringsgrond als, kort samengevat, van de omstandigheden waaronder die productie plaatsvindt levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel te duchten is. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan drugslabs waar sterk ontplofbare stoffen worden gebruikt die gevestigd zijn in woningen of flatgebouwen. In de met deze nota naar aanleiding van het verslag meegestuurde nota van wijziging is bepaald dat in dergelijke gevallen een maximale gevangenisstraf van vijftien jaar kan worden opgelegd. De gevaren die gepaard gaan met de productie van drugs in met name woongebieden zijn namelijk zo groot en de potentiële gevolgen voor de lichamelijke integriteit van anderen zo ernstig, dat een gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren voor deze gevallen niet volstaat.

3.4 Strafverzwaringsgrond aanwezig hebben grote hoeveelheid harddrugs

De leden van de D66-fractie vragen de regering te verduidelijken hoe wordt voorkomen dat lichtere vergrijpen onevenredig worden bestraft. De leden van deze fractie wijzen er daarbij op dat het wetsvoorstel zich richt op grootschalige drugscriminaliteit, maar de formulering van de strafverzwaringsgrond ruimte biedt voor een brede toepassing, ook voor lichtere delicten die niet onder de grootschalige drugscriminaliteit vallen.

Ik ben het met de leden van deze fractie eens dat het niet zo kan zijn dat lichtere vergrijpen onevenredig worden bestraft. Dat is ook absoluut niet de bedoeling van dit wetsvoorstel. Ik stel voorop dat als het gaat om het bezit van niet grote hoeveelheden harddrugs, er met dit wetsvoorstel niets verandert. Het bestaande gevangenisstrafmaximum van zes jaar wordt gehandhaafd. Als het gaat om grote hoeveelheden harddrugs komt er meer strafruimte, doordat een strafverzwaringsgrond wordt geïntroduceerd voor de gevallen waarin het gaat om het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs. De introductie van die strafverzwaringsgrond betekent zeker niet dat het openbaar ministerie verplicht is om een hogere straf te eisen zodra de grens van de grote hoeveelheid is overschreden of dat de rechter in een dergelijk geval verplicht is om een hogere straf op te leggen. Het openbaar ministerie is belast met de vervolging van strafbare feiten, en het vorderen van een straf in individuele gevallen. De onafhankelijke rechter oordeelt over de oplegging van de straf. Daarbij behoudt de rechter zijn straftoemingsvrijheid: de vrijheid om zelf een bij het voorliggende geval passende straf te bepalen. Het is dus ook niet zo dat als de verdachte wordt vervolgd voor het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs, een gevangenisstraf van meer dan zes jaren moet worden geëist en – bij een veroordeling – moet worden opgelegd omdat dan de nieuwe strafverzwaringsgrond van toepassing is. Wel creëert de strafverzwaringsgrond ruimte om een aangescherpt vervolgingsbeleid te voeren en om in de meer buitensporige gevallen een bij de ernst van de feiten passende straf te eisen, waarna de rechter ook hogere straffen kan opleggen. Daarbij zal de vaststelling dat sprake is van het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid meer ruimte bieden om de te bepalen strafeis af te stemmen op de omstandigheden van het concrete geval. Zolang de omvang van de aangetroffen harddrugs onder de drempel van een hoeveelheid van 500 gram blijft, geldt als maximum voor het bepalen van een straf(eis) het bestaande wettelijk strafmaximum van zes jaar. Vanaf 500 gram zal als referentiepunt voor de strafeis het voorgestelde strafmaximum van acht jaar komen te gelden. Maar het blijft in alle gevallen nog steeds mogelijk om een gevangenisstraf te eisen dan wel op te leggen die lager ligt dan zes jaren.

Ik antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie wanneer de regering verwacht de wijziging van het Opiumwetbesluit te hebben afgerond dat de Afdeling advisering van de Raad van State een adviesaanvraag over het onderwerp van een algemene maatregel van bestuur in beginsel pas in behandeling neemt nadat het wetsvoorstel dat aan die algemene maatregel van bestuur ten grondslag ligt door de Tweede Kamer is aangenomen (zie Aanwijzing 2.33 van de Aanwijzingen voor de regelgeving). Daarom zal een wijziging van het Opiumwetbesluit pas in procedure worden gebracht, indien en nadat dit wetsvoorstel door uw Kamer is aangenomen. Het wetsvoorstel en het aangepaste Opiumwetbesluit zullen vanzelfsprekend gelijktijdig in werking treden.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom 500 gram harddrugs in hoeveelheid gelijk wordt gesteld aan 500 gram softdrugs, aangezien softdrugs en harddrugs veel van elkaar verschillen en willen tegen die achtergrond weten waarom de regering niet heeft gekozen voor een lagere grens dan 500 gram harddrugs als «grote hoeveelheid». Ik ben het geheel met de leden van de CDA-fractie eens dat soft- en harddrugs veel van elkaar verschillen. Dit verschil komt in de Opiumwet duidelijk tot uitdrukking, omdat daarin onderscheid wordt gemaakt tussen harddrugs (lijst I) en softdrugs (lijst II). Dit onderscheid werkt door in de gevangenisstrafmaxima die zijn gesteld op strafbare handelingen met harddrugs en softdrugs. In dit wetsvoorstel is het verschil tussen handelingen met softdrugs en handelingen met harddrugs uitdrukkelijk in ogenschouw genomen. Op dit moment liggen de op die handelingen gestelde strafmaxima soms dicht bij elkaar en dat is niet goed verklaarbaar in het licht van de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever om ten aanzien van harddrugs een aanzienlijk strenger strafrechtelijk regime te laten gelden dan ten aanzien van softdrugs (Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 15). Dat geldt in het bijzonder voor het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs. Op dit moment is op het bezit van (meer dan) 500 gram harddrugs dezelfde gevangenisstraf gesteld als op het bezit van (meer dan) 500 gram softdrugs, namelijk een maximum gevangenisstraf van zes jaar. Door de introductie van de strafverzwaringsgrond bij het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs wordt het verschil in strafwaardigheid tussen het aanwezig hebben van harddrugs en het aanwezig hebben van grote hoeveelheden softdrugs in de wettelijke strafmaxima scherper tot uitdrukking gebracht. Op het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs zal immers, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, een hogere gevangenisstraf komen te staan: maximaal acht jaar. Daarmee wordt het verschil tussen harddrugs en softdrugs beter in de wettelijke strafmaxima verankerd: op het aanwezig hebben van ten minste 500 gram softdrugs is een maximum gevangenisstraf van zes jaar gesteld en op het aanwezig hebben van ten minste 500 gram harddrugs een maximum gevangenisstraf van acht jaar.

Het kabinet heeft bij het concretiseren van de grote hoeveelheid harddrugs niet gekozen voor een lagere hoeveelheid dan 500 gram omdat met de hoeveelheid van 500 gram een goede balans wordt bereikt tussen enerzijds het doel richting de rechtspraak het signaal uit te stralen dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft, maar tegelijkertijd mogelijk te (blijven) maken dat het openbaar ministerie in de lichtere gevallen een vervolging instelt door een strafbeschikking uit te vaardigen. De gestelde grens van 500 gram voor de hogere gevangenisstraf van maximaal acht jaar ligt fors lager dan de grens die op dit moment wordt gehanteerd in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en de oriëntatiepunten van de rechtspraak voor het eisen of opleggen van een forse gevangenisstraf. Met de grens van 500 gram wordt dan ook duidelijk tot uitdrukking gebracht dat het

aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs streng moet worden bestraft.

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

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

De leden van de VVD-fractie constateren dat anno 2025 de rechter in een aantal ondermijningszaken het beschikbare strafmaximum oplegt; zij verwijzen hierbij naar bijvoorbeeld het arrest van het Hof Arnhem-Leeuwarden in de Hedelse afpersingszaak (ECLI:NL:GHARL:2025:2009), waarin aan de hoofdverdachte de maximale gevangenisstraf van 26,5 jaar werd opgelegd. De leden vragen welk strafmaximum had kunnen worden opgelegd als dezelfde feiten en omstandigheden zich hadden voorgedaan na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. De genoemde zaak betreft een zaak waarin de verdachte is veroordeeld wegens het meermalen plegen van afpersing en betrokkenheid bij daarmee verband houdende ernstige woningaanslagen. Nu in dit wetsvoorstel alleen de strafmaxima voor harddrugsdelicten worden verhoogd, zal het toepasselijke strafmaximum in voornoemde zaak niet anders zijn geweest als dit wetsvoorstel zou zijn aangenomen en in werking zou zijn getreden. Voor andere gevallen, waarin het (onder meer) gaat om harddrugsdelicten ligt dat uiteraard anders. Als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt, kunnen voor de harddrugsdelicten hogere straffen worden opgelegd.

In het verlengde van hun vragen bij paragraaf 2.1 vragen de leden van deze fractie ook waarom uitlokkingen voor poging tot moord niet zijn meegenomen in het wetsvoorstel. Zij vragen of de regering het ermee eens is dat ook dit delict – zeker ten tijde waarin het strafmaximum voor uitlokking voor poging tot moord werd vastgesteld – steeds vaker wordt gepleegd door criminele kopstukken in het criminele milieu. Dat het uitlokken van een moord streng moet worden bestraft, staat wat mij betreft buiten kijf, zeker als dit gebeurt in de context van de georganiseerde misdaad. Ik vind het dan ook belangrijk om voorop te stellen dat de uitlokker van een strafbaar feit in de systematiek van het Wetboek van Strafrecht als dader wordt bestraft (artikel 47 Sr). Dat betekent concreet dat aan de uitlokker van een misdrijf dezelfde straf kan worden opgelegd als aan degene die het misdrijf daadwerkelijk uitvoert. In geval van moord betekent dit dat de uitlokker een levenslange gevangenisstraf of de maximale tijdelijke gevangenisstraf van dertig jaar opgelegd kan krijgen. Wordt een moord uitgelokt, maar blijft de uitvoering van die moord steken in een poging, dan gelden de algemene regels uit het Wetboek van Strafrecht voor gevallen waarin sprake is van een poging. Op grond daarvan wordt de maximaal op te leggen gevangenisstraf met een derde verminderd. Voor de uitlokking van een poging tot moord kan als gevolg daarvan een gevangenisstraf van twintig jaar worden opgelegd. Dezelfde straf kan worden opgelegd aan degene die de daadwerkelijke uitvoerder van de poging tot het plegen van de moord (artikel 45, tweede en derde lid, Sr). Voor een aanpassing van het strafmaximum voor de uitlokking van poging tot moord zie ik – gelet op het feit dat de uitlokker al als dader wordt bestraft en op moord reeds een levenslange gevangenisstraf of gevangenisstraf van dertig jaar is gesteld – dan ook geen aanleiding.

3.7 Internationale context

De leden van de PVV-fractie vragen waarom bij de strafverzwaringsgrond van het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs, ervoor is gekozen de grens op 500 gram te leggen. Ik heb een soortgelijke vraag

van de leden van de CDA-fractie beantwoord in paragraaf 3.4. Daar heb ik uiteengezet dat bij het concretiseren van de grote hoeveelheid harddrugs is gekozen voor een hoeveelheid dan 500 gram omdat met de hoeveelheid van 500 gram een goede balans wordt bereikt tussen enerzijds het doel richting de rechtspraak het signaal uit te stralen dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft, maar tegelijkertijd mogelijk te (blijven) maken dat het openbaar ministerie in de lichtere gevallen een vervolging instelt door een strafbeschikking uit te vaardigen. Bovendien ligt de grens van 500 gram voor de hogere gevangenisstraf van maximaal acht jaar fors lager dan de grens die op dit moment wordt gehanteerd in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie en de oriëntatiepunten van de rechtspraak voor het eisen of opleggen van een forse gevangenisstraf. Met de grens van 500 gram wordt met andere woorden duidelijk tot uitdrukking gebracht dat het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs streng moet worden bestraft. Voor meer toelichting verwijs ik deze leden graag naar het eerder genoemde antwoord in deze paragraaf.

Er zijn verschillende vragen gesteld over de strafmaxima die op drugsdelicten zijn gesteld in de ons omringende landen. Deze vragen hebben enerzijds betrekking op de hoogte van die strafmaxima, en anderzijds op de keuze om al dan niet een onderscheid te maken tussen softdrugs en harddrugs. Ik zal hierna eerst ingaan op de vragen die zijn gesteld over de hoogte van de strafmaxima; daarna besteed ik aandacht aan de vragen over het onderscheid tussen softdrugs en harddrugs.

De leden van de PVV-, SP- en ChristenUnie hebben vragen gesteld over de hoogte van de strafmaxima in andere landen. In paragraaf 3.2 van het verslag hebben ook de leden van de CDA-fractie hierover vragen gesteld. De leden van de PVV-fractie informeren welke maximumstraffen in andere landen zijn gesteld op drugsdelicten en welke kwalificatie die landen geven aan hoeveelheden en soorten drugs. Deze leden verzoeken hierbij ook de meest uiteenlopende gevallen te noemen en aan te geven welke Europese landen voor welk delict de strengste eisen en hoogste straffen kennen. De leden van de SP-fractie merken op dat in Frankrijk een strafmaximum geldt van tien jaar en in België en Duitsland een strafmaximum van vijf jaar. Zij vragen of met de in Nederland nu voorgestelde strafmaximumverhogingen niet juist een groter verschil met de door ons omringende landen ontstaat en of de huidige strafmaxima beter aansluiten bij de strafmaxima in andere landen. De leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken, met oog op een beter begrip op de internationale context, om een schematisch overzicht van de strafmaxima in de ons omliggende landen en andere aan de Noordzee grenzende landen. De leden van de CDA-fractie noemen specifiek de strafmaxima voor de in- en doorvoer van harddrugs in andere landen.

In reactie op deze vragen stel ik graag voorop dat bij het bepalen van de in dit wetsvoorstel voorgestelde gevangenisstrafmaxima rekening is gehouden met de strafmaxima die op drugsdelicten zijn gesteld in andere Europese landen, om zeker te stellen dat de Nederlandse strafmaxima daarmee in de pas blijven lopen. Er is daarvoor gekeken naar de strafmaxima in de ons omringende landen, namelijk België, Duitsland en Frankrijk. Deze strafmaxima worden hieronder schematisch weergegeven. Daarbij wordt aangetekend dat in het algemeen bij het vergelijken van de wettelijke strafmaxima tussen landen enige voorzichtigheid past, vanwege verschillen in wetssystematiek. Ook zegt de hoogte van de wettelijke strafmaxima niet (zonder meer) iets over de hoogte van de daadwerkelijk opgelegde straffen en het gedeelte van de opgelegde straffen dat ten uitvoer wordt gelegd. Niettemin kan op hoofdlijnen het volgende beeld worden geschetst. In België, Duitsland en Frankrijk is voor de strafmaxima

met name het onderscheid tussen drugsbezit en andere handelingen met drugs (handel, productie, in- en uitvoer) van belang. In de onderstaande tabellen wordt dit onderscheid daarom aangehouden.¹ Nederland maakt, anders dan de hiervoor genoemde landen, voor de maximale gevangenisstraffen ook onderscheid tussen de handel en productie van (hard)drugs enerzijds en de in- en uitvoer van (hard)drugs anderzijds.

Tabel I: Maximaal op te leggen gevangenisstraf bij handelingen met drugs, uitgezonderd drugsbezit

België	5 jaren ongeacht drugstype (soft- of harddrugs).
	10 tot 20 jaren bij strafverzwarende omstandigheden, waaronder gedragingen gepleegd in een criminele organisatie verband.
Duitsland	5 jaren ongeacht drugstype, indien het niet een grote hoeveelheid betreft.
	15 jaren ongeacht drugstype, indien het een grote hoeveelheid betreft.
Frankrijk	10 jaren ongeacht drugstype, maar 5 jaren bij verkoop aan een persoon voor eigen gebruik.

Tabel II: Maximaal op te leggen gevangenisstraf bij drugsbezit

België	5 jaren ongeacht drugstype (lagere straf cannabis).
Duitsland	5 jaren ongeacht drugstype (bezit van cannabis door volwassenen tot maximaal 50 gram in huis en maximaal 25 gram buitenshuis is niet strafbaar).
Frankrijk	10 jaren ongeacht drugstype. Bezit van geringe hoeveelheid voor eigen gebruik kan vervolgd worden als «gebruik van drugs»; een misdrijf waarop maximaal 1 jaar staat.

Tabel II laat zien dat een strafmaximum van zes jaren voor het aanwezig hebben van (hard)drugs zoals dat in Nederland geldt en – als dit wetsvoorstel wordt aangenomen en in werking treedt – acht jaren voor het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs, aansluit bij de strafmaxima die gelden voor drugsbezit in de ons omringende landen. De gevangenisstrafmaxima in België, Duitsland en Frankrijk liggen immers tussen de vijf en de tien jaren. Nederland zit dus daartussenin. Ook bij de handel, productie, in- en uitvoer van harddrugs (tabel I) houden de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafmaxima het midden tussen de strafbedreigingen die gelden in ons omringende landen. De gevangenisstrafmaxima in België, Duitsland en Frankrijk liggen tussen de vijf en de twintig jaren. Nederland beweegt zich met de nieuwe maximale gevangenisstraffen van twaalf en zestien jaren (in plaats van de huidige acht en twaalf jaar) daar dus steeds tussenin.

Er zijn door de leden van de fracties van CDA en ChristenUnie ook vragen gesteld over het al dan niet maken van een onderscheid tussen softdrugs en harddrugs. De leden van deze beide fracties merken op dat België, Frankrijk en Duitsland voor het bepalen van de strafmaxima geen onderscheid maken tussen softdrugs en harddrugs en vragen of is overwogen om dit onderscheid ook in Nederland te laten vervallen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in dit verband of het met betrekking tot het zogeheten waterbedeffect uitmaakt dat de strafmaxima

¹ De gegevens in deze tabellen zijn ontleend aan de database van de European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), te raadplegen via https://www.emcdda.europa.eu/publications/topic-overviews/content/drug-law-penalties-at-a-glance_en

met betrekking tot softdrugs in Nederland lager liggen. Ik heb in paragraaf 3.4, in reactie op vragen van de leden van de CDA-fractie, aangegeven dat ik het van groot belang vind dat wij in Nederland een onderscheid maken tussen softdrugs en harddrugs. Een belangrijke, en nog steeds geldende reden voor dat in 1976 geïntroduceerde onderscheid is dat misdrijven met harddrugs zozeer de gezondheid en het leven van mensen bedreigen, dat de daaraan gekoppelde strafmaxima daar krachtiger uitdrukking aan moeten geven (vgl. Kamerstukken II 1974/75, 13 407, nrs. 1–3, p. 17–18). Het doel van dit wetsvoorstel is ervoor te zorgen dat meer ruimte wordt gecreëerd om een passende straf op te leggen in geval van grootschalige harddrugscriminaliteit. Juist in die context wordt immers op dit moment soms een gebrek aan strafruimte ervaren. Een en ander vormt geen reden om de huidige systematiek van de Opiumwet te wijzigen en het onderscheid tussen softdrugs en harddrugs los te laten. Een waterbedeffect hiervan vrees ik niet, aangezien ook op strafbare feiten met softdrugs in Nederland hoge gevangenisstraffen zijn gesteld. In geval van grote hoeveelheden geldt een gevangenisstrafmaximum van zes jaar voor zowel het bezit van als de handel, productie, etc. van softdrugs. Ook dat strafmaximum verhoudt zich goed tot de hiervoor besproken strafmaxima die gelden in België, Frankrijk en Duitsland.

4. Gevolgen voor de uitvoering en financiën

De leden van de NSC-fractie vragen of de regering bij het bepalen van het effect op de totale detentiecapaciteit rekening heeft gehouden met de overvolle gevangenissen waar Nederland momenteel mee te maken heeft. Zij vragen of deze verhoging van strafmaxima ertoe leidt dat gedetineerden die zitten voor andere delicten dan Opiumdelicten eerder worden vrijgelaten en zo ja, of de regering zicht heeft op hoeveel gedetineerden hierdoor eerder worden vrijgelaten. Ook de leden van de fractie van D66 vragen naar de gevolgen voor het gevangeniswezen. Zij vragen of de regering concreet kan aangeven hoeveel extra bezetting zij verwacht als gevolg van het verhogen van de strafmaxima en hoe deze extra bezetting zich verhoudt tot de bestaande druk op het gevangeniswezen. Ook vragen deze leden of de regering kan aangeven hoe zij extra capaciteit in het gevangeniswezen zullen realiseren, ook in het licht van de voorjaarsbesluitvorming 2025 waarin geen extra financiële middelen zijn vrijgemaakt om de capaciteitsproblemen binnen het gevangeniswezen op te lossen?

De precieze mate waarin de gemiddelde duur van de opgelegde gevangenisstraf als gevolg van de voorgestelde verhoging bij de desbetreffende Opiumwetdelicten zal toenemen laat zich moeilijk inschatten. 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 gevolgen voor het gevangeniswezen. Dat brengt naar verwachting structurele extra detentiejaren met zich mee. De stijging van de straffen zal zich echter naar verwachting met name voordoen in zware zaken waarin 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. 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. Er is uitvoerig gesproken met Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) over de mogelijke effecten van het wetsvoorstel op de detentiecapaciteit. Het capaciteitstekort wordt naar verwachting nog groter vanwege geplande noodzakelijke renovaties. Recente prognoses van DJI wijzen

erop dat de capaciteitsbehoefte verder zal toenemen. 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. De verhoging zal daarom ook naar verwachting geen gevolgen hebben voor de mensen die nu in detentie zitten (voor andere delicten dan Opiumdelicten).

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.

5. Ontvangen adviezen

5.1 Reacties van de adviesorganen

De leden van de PVV-fractie willen weten waarom niet is gekozen voor de zesde geldboetecategorie bij een veroordeling voor de opzettelijke in- of uitvoer, handel, productie of aanwezig hebben van harddrugs. De leden van deze fractie vinden de beredenering erg summier en vragen waarom een maximale geldboete van de vijfde categorie volgens de regering afdoende is, mede gelet op de bedragen die er in deze circuits omgaan en verdiend worden. Vergelijkbare vragen van de leden van de fracties van de BBB en de SP-fracties heb ik in paragraaf 3.1 beantwoord, zodat ik naar die antwoorden verwijs. Kort gezegd heb ik daar uiteengezet dat er al verschillende mogelijkheden bestaan om het gehele met harddrugsdelicten verkregen vermogen af te pakken, zodat het niet nodig is om de geldboetecategorie voor harddrugsdelicten in algemene zin te verhogen. De leden van de VVD-fractie informeren of er contact is geweest met het openbaar ministerie over de uitvoeringsconsequenties van de naar aanleiding van de consultatieadviezen gemaakte keuze om een strafverhogingsgrond te introduceren voor het aanwezig hebben van een grote hoeveelheid harddrugs. Ook vragen zij wat de gevolgen van de voorgestelde differentiatie tussen kleine en grote hoeveelheden harddrugs zullen zijn voor de strafbeschikkingspraktijk. Aan deze leden kan ik mededelen dat de gevolgen van differentiatie tussen het bezit van niet grote en het bezit van grote hoeveelheden harddrugs, met het openbaar ministerie zijn besproken. Volgens het openbaar ministerie betreffen de gevolgen enkel de ICT-systemen en zijn deze beperkt. Voor de strafbeschikkingspraktijk betekent de voorgenomen differentiatie tussen het bezit van grote en niet grote hoeveelheden harddrugs het volgende. Het gevangenisstrafmaximum dat is gesteld op het bezit van een niet grote hoeveelheid harddrugs bedraagt zes jaar en dat zal ook na inwerkingtreding van het wetsvoorstel het geval blijven. Op het bezit van een grote hoeveelheid harddrugs zal gevangenisstraf van maximaal acht jaar worden gesteld. Dat betekent dat een strafbeschikking uitsluitend kan worden opgelegd als sprake is van een niet grote hoeveelheid harddrugs (vgl. Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 11–12). De oplegging van een strafbeschikking zou ook niet passend zijn als het gaat om grote hoeveelheden harddrugs, zeker aangezien er bij grote hoeveelheden vaak een «dealerindicatie» bestaat. Ook in strafvorderingsrichtlijn van het openbaar ministerie wordt dan als uitgangspunt gedagvaard en een gevangenisstraf geëist.

De leden van de VVD-fractie vragen of het openbaar ministerie bereid is te kijken hoe meer drugsrunners die niet voor de rechter kunnen worden gebracht wegens gebrek aan zittingscapaciteit, een strafbeschikking kunnen krijgen. Ook wijzen zij erop dat zij signalen krijgen dat het openbaar ministerie pas tot vervolging (door middel van dagvaarding of

de oplegging van een strafbeschikking) overgaat bij drugsrunners als de politie zeven verschillende afnemers kan vaststellen. Zij willen weten of dit vervolgingsbeleid met betrekking tot drugsrunners wordt herkend en of wordt onderschreven dat het openbaar ministerie sneller en eerder over zou moeten kunnen overgaan tot vervolging. Indien «drugsrunnen» – het als tussenpersoon optreden bij de verkoop van illegale drugs – op grond van de omstandigheden van het geval wordt gekwalificeerd als het handelen in harddrugs, kan geen strafbeschikking worden opgelegd. Dan is immers sprake van overtreding van artikel 2 onder B van de Opiumwet, een strafbaar feit waarop een maximale gevangenisstraf van acht jaar is gesteld. En een strafbeschikking kan alleen worden opgelegd voor een strafbaar feit waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld. Indien het feit in voorkomende gevallen wordt gekwalificeerd als het voorbereidingshandeling in de zin van artikel 10a, eerste lid, van de Opiumwet, is de maximale gevangenisstraf zes jaar en kan wel een strafbeschikking worden opgelegd. De signalen met betrekking tot het opsporing- en vervolgingsbeleid omtrent drugsrunners waarop de vraagstellers wijzen, worden niet herkend. Indien een opsporingsonderzoek leidt tot een zaak waarin wettig en overtuigend bewijs voorhanden is, is het aan het openbaar ministerie te beslissen om al dan niet tot vervolging over te gaan. Als Minister treed ik niet in de vervolgingsbeslissingen van het openbaar ministerie.

Deze leden vragen om bevestiging dat uithalers in elk geval niet in aanmerking kunnen komen voor een strafbeschikking, omdat het beleid nog altijd is dat uithalers worden bestraft met een gevangenisstraf. Ook vragen zij of de regering het daarmee eens is, en of de regering wil ingaan op de ontwikkelingen in de jurisprudentie ten aanzien van de straffen voor uithalers.

Artikel 138aa Sr stelt strafbaar het wederrechtelijk verblijf op een in een haven, luchthaven of spoorwegemplacement gelegen besloten plaats voor distributie, opslag of overslag van goederen. Deze strafbepaling vormt de wettelijke basis voor de vervolging van zogenoemde uithalers. In de Richtlijn voor strafvordering 138aa (uithalers) (2023R007) van het openbaar ministerie is opgenomen dat in strafzaken op grond van artikel 138aa Sr in beginsel onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen worden geëist. Beleid van het openbaar ministerie, dat is vastgelegd in voornoemde richtlijn, is dat tegen een uithaler die «first offender» is en zich schuldig maakt aan het basisdelict (artikel 138aa, eerste lid, Sr), een gevangenisstraf van 4 maanden wordt geëist. Bij recidive of wanneer toepassing wordt gegeven aan het tweede en derde lid van artikel 138aa Sr worden hogere straffen geëist. In de rechtspraak lijkt zich thans een lijn af te tekenen waarbij «first offenders» die worden vervolgd op grond van dit artikel doorgaans een (deels) voorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd krijgen, terwijl aan recidivisten of personen die eerder in aanraking zijn gekomen met soortgelijke strafbare feiten, in voorkomende gevallen een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt opgelegd. Het aantal uithalers is in 2024 in de Rotterdamse Haven flink gedaald, zo blijkt uit de cijfers van het openbaar ministerie (zie het Jaaroverzicht HARC 2024, raadpleegbaar op de website van het openbaar ministerie). Deze lijn, in combinatie met de overige maatregelen die zijn getroffen om drugscriminaliteit in en rond de havens terug te dringen, lijkt effect te sorteren. Volgens de Zeehavenpolitie hebben fysieke maatregelen het uithalen bemoeilijkt, waardoor de modus operandi waarbij verdovende middelen uit containers worden gehaald – het zogenoemde «uithalen» – minder frequent lijkt voor te komen in de haven van Rotterdam. Dat beschouw ik als een zeer positieve ontwikkeling.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader kan toelichten waarom zij het advies van de NVvR en de politie om het strafmaximum voor deelname aan een criminele organisatie gericht op harddrugsdelicten te verhogen van tien naar twaalf jaar niet heeft overgenomen. Met de leden van de fractie van de VVD meen ik dat het ontzettend belangrijk is dat als het gaat om deelneming aan een criminele organisatie die zware strafbare feiten beoogt, zoals de handel in en productie van harddrugs, een zware straf kan worden opgelegd. Daarom is het gevangenisstrafmaximum dat is gesteld op deelneming aan een criminele organisatie die de meest ernstige misdrijven beoogt, met de Wet herwaardering actuele delictsvormen (die in 2020 in werking trad) verhoogd. Deze strafmaximumverhoging kent zijn achtergrond in de wens om onder andere deelnemers aan criminele organisaties met het oogmerk om harddrugs in- of uit te voeren, strenger te kunnen bestraffen, gelet op het ondernemende effect dat van dergelijke misdrijven uitgaat (Kamerstukken II 2018/19, 35 080, nr. 3, p. 5). Omdat deze strafverhogingsgrond alleen in het Wetboek van Strafrecht is opgenomen, en niet in de Opiumwet, bestaat er in de praktijk twijfel over de vraag of deze strafverhogingsgrond toepassing vindt als het gaat om een organisatie die het plegen van een ernstig Opiumwetmisdrijf als oogmerk heeft. De Opiumwet kent namelijk een eigen strafbaarstelling van deelneming aan een criminele organisatie die (hard)drugsdelicten tot oogmerk heeft (artikel 11b Opiumwet), en daarin is de hiervoor genoemde strafverhogingsgrond niet opgenomen. In dit wetsvoorstel wordt daarom van de gelegenheid gebruik gemaakt om te verduidelijken dat het hogere strafmaximum van tien jaar ook in een dergelijk geval moet kunnen worden opgelegd. Daartoe wordt een aanpassing voorgesteld van artikel 11b van de Opiumwet. Als gevolg van de in dit wetsvoorstel voorgestelde strafmaximumverhogingen voor de harddrugsdelicten zelf, zal het hogere strafmaximum van tien jaar dat is gesteld op deelneming aan een criminele organisatie niet alleen gelden in de gevallen waarin de organisatie de in- en uitvoer van harddrugs als oogmerk heeft, maar ook in de gevallen waarin de organisatie de productie van en handel in harddrugs als oogmerk heeft.

Een verdere strafmaximumverhoging is niet nodig. Daarbij moet worden bedacht dat artikel 11b Opiumwet – net als artikel 140 Sr – een zelfstandige strafbaarstelling inhoudt van het deelnemen aan een netwerkmachtige structuur waarbinnen strafbare feiten worden beraamd of gepleegd, terwijl de steeds binnen die structuren gepleegde strafbare feiten afzonderlijk worden bestraft met de (verhoogde) strafmaxima die daarop zijn gesteld. Door toepassing van de regeling van meerdaadse samenloop kan de maximum gevangenisstraf in gevallen waarin iemand deelneemt aan een criminele organisatie en in dat verband zich schuldig maakt aan harddrugsdelicten, tot ver boven de tien jaren oplopen. In zaken waarin de verdachte harddrugs heeft geproduceerd in de context van een criminele organisatie, zou bijvoorbeeld een maximum gevangenisstraf van zestien jaar kunnen worden opgelegd (twaalf jaar voor de productie van harddrugs, vermeerderd met een derde). Vanwege de voorgestelde strafverhogingen voor de grootschalige drugscriminaliteit en de recente verhoging van het strafmaximum voor deelneming aan een criminele organisatie die zware strafbare feiten beoogt, is er geen noodzaak tot het verder verhogen van het strafmaximum voor deelneming aan een organisatie die het plegen van harddrugsdelicten als oogmerk heeft.

Voor de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de redenen waarom het advies van de politie om te differentiëren in geldboetecategorieën en bij ernstige gevallen de geldboete te verhogen naar de zesde categorie, niet is overgenomen, verwijs ik naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de BBB-fractie, in

paragraaf 3.1. Op die plaats ben ik ingegaan op de reeds bestaande en toereikende mogelijkheden om het gehele met harddrugsdelicten verkregen vermogen af te pakken. Zo kan de zesde geldboetecategorie al worden opgelegd aan een natuurlijke persoon, als de waarde van de drugs hoger is dan een kwart van de vijfde geldboetecategorie; de waarde moet dus hoger zijn dan ruim € 25.000 (artikel 12 van de Opiumwet). En het gehele crimineel verkregen voordeel kan met toepassing van de ontnemingsmaatregel worden afgepakt.

De leden van de NSC-fractie halen het consultatieadvies van de Nationale Politie aan, waarin is uiteengezet dat bij het aantreffen van een drugslaboratorium niet per definitie voldoende aanwijzingen bestaan voor opzettelijke export waardoor de hoogste strafbedreiging niet in beeld komt. Deze leden vragen om dit punt te verduidelijken en geven aan dat het wellicht wenselijk is dat in dit soort situaties de hoogste strafbedreiging kan worden opgelegd. De politie heeft in zijn consultatieadvies voorgesteld om het strafmaximum voor de productie van harddrugs gelijk te stellen aan het strafmaximum voor de in- en uitvoer van harddrugs. Dit zou recht doen aan de sterke opkomst van de productie van synthetische drugs in Nederland en de zeer schadelijke effecten die deze drugsproductie voor de samenleving met zich brengt. Ik heb uiteraard oog voor het feit dat de productie van harddrugs zeer kwalijk is en daarom zwaar moet kunnen worden bestraft. Dat geldt zeker nu in Nederland steeds meer drugslaboratoria opduiken, met alle mogelijke gevaren voor de omgeving van dien. Daarom wordt in dit wetsvoorstel het gevangenisstrafmaximum dat is gesteld op de productie van harddrugs verhoogd van acht naar twaalf jaren en zal ik – naar aanleiding van de vraag van de BBB in paragraaf 3.1 – bij nota van wijziging een strafverzwarringsgrond introduceren voor die gevallen waarin van de productie levensgevaar of gevaar voor zwaar lichamelijk letsel te duchten is. Daarop wordt gevangenisstraf van vijftien jaren gesteld.

Het kabinet houdt wel vast aan gedifferentieerde strafmaxima voor enerzijds de in- en uitvoer van harddrugs en anderzijds de productie van en handel in harddrugs. De maximum gevangenisstraf die is gesteld op de in- en uitvoer van harddrugs wordt in dit wetsvoorstel verhoogd van twaalf naar zestien jaren. De rechtvaardiging daarvoor wordt gevonden in de omstandigheid dat Nederland een belangrijke schakel vormt in de internationale drugshandel en drugsproductie. Nederland is een belangrijk doorvoerland; er worden drugs ingevoerd en vervolgens doorgevoerd naar hoofdzakelijk Europese afzetmarkten. Daarnaast vindt productie in Nederland plaats, waarvan een groot deel weer wordt uitgevoerd. Dat betekent dat de productie van drugs grotendeels plaatsvindt met het oog op de uitvoer naar het buitenland (vgl. het fenomeenbeeld drugs 2024 van de politie, «Georganiseerde drugscriminaliteit in beeld», p. 12 en p. 15). Grensoverschrijdende gedragingen versterken en verruimen ook de mogelijkheden voor (nog) grootschaliger productie en handel van harddrugs en georganiseerde, internationale druggerelateerde criminele netwerken (vgl. Kamerstukken II 2024/25, 36 705, nr. 3, p. 23). Het zijn bovendien doorgaans de kopstukken van een criminele organisatie die zich met name zullen bezighouden met de internationale – en dus grensoverschrijdende – handel in (al dan niet in Nederland geproduceerde) harddrugs, terwijl de producent ook iemand kan zijn die lager in de hiërarchie van die organisatie staat (vgl. over de achtergronden van misdaadondernemers T. Spapens en D. van de Mheen, *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*, WODC 2022, p. 21 e.v.). Een en ander rechtvaardigt dat op de in- en uitvoer van harddrugs een hoger gevangenisstrafmaximum is gesteld dan op de productie van harddrugs.

In reactie op de vraag van de leden van de D66-fractie waarom de regering ervoor heeft gekozen de grote hoeveelheid harddrugs vast te stellen op 500 gram, in plaats van op 25 kilogram of 50 kilogram, zoals gesuggereerd door de NVvR, verwijs ik allereerst naar het antwoord op een soortgelijke vraag van de fractie van het CDA, in paragraaf 3.4. Daar is uiteengezet waarom de grens van de grote hoeveelheid is gesteld op 500 gram. Eén van de redenen om de grote hoeveelheid op 500 gram te stellen, is dat daarmee een sterk signaal wordt afgegeven richting de rechtspraak dat het aanwezig hebben van harddrugs streng moet worden bestraft. Als de grens zou worden gesteld op 25 kilogram of 50 kilogram – zoals de NVvR voorstelt – zou die signaalwerking vrijwel volledig verloren gaan. Dan zou immers voor de meeste zaken het bestaande gevangenisstrafmaximum van zes jaren blijven gelden als richtinggevend voor het bepalen van een straf(eis). Op de vraag van deze leden of hiermee onevenredig veel gevallen onder de strafverzwarringsgrond worden geschaard die logischerwijs niet als grootschalige drugscriminaliteit worden aangemerkt kan worden gezegd, zoals eveneens in paragraaf 3.4 is opgemerkt, dat de rechter zijn straftoemettingsvrijheid in alle gevallen behoudt. Hij kan dus altijd een straf opleggen die hij passend acht gelet op de ernst van het feit en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Dat de grens van de grote hoeveelheid op 500 gram wordt vastgesteld betekent dat voor het bepalen van een straf(eis) voor zo'n hoeveelheid als referentiepunt het voorgestelde strafmaximum van acht jaar zal komen te gelden, maar het blijft altijd mogelijk om – gebaseerd op de omstandigheden van het individuele geval – een gevangenisstraf te eisen dan wel op te leggen die lager ligt dan zes jaren.

5.2. Reacties op internetconsultatie

II. Artikelsgewijze toelichting

III. Overig

De leden van de fractie van de PVV vragen welke strafmaxima eventueel binnen redelijke kaders nog verder verhoogd kunnen worden, mede gelet op de mogelijke verjaring.

Voor de beantwoording van deze vraag wordt verwezen naar de beantwoording van de vraag van de leden van de fractie van de VVD in paragraaf 1, over de verhoging van de straffen voor alle strafbare feiten die samenhangen en onlosmakelijk verbonden zijn met de georganiseerde misdaad.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan aangeven hoe de wet wordt geëvalueerd, welke indicatoren daarbij worden gehanteerd en door wie deze evaluatie wordt uitgevoerd. Zij vragen wanneer volgens de regering sprake is van een succes. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is het vaststellen van de effecten van de verhoging van het wettelijke strafmaximum op de daadwerkelijk door de rechter opgelegde straffen uitermate complex. De hoogte van opgelegde straffen wordt immers beïnvloed door een veelheid aan factoren, waaronder de ernst en aard van het delict en de maatschappelijke impact ervan. Daar komt bij dat het effect van een wijziging in de wettelijke strafmaxima veelal pas op langere termijn is waar te nemen. In het bijzonder geldt dat voor onderhavig wetsvoorstel, waarin de verruiming van het strafmaximum met name ziet op grootschalige, drugsgelateerde strafzaken. Bovendien moet worden bedacht dat het nieuwe strafmaximum alleen kan worden toegepast op feiten die zijn gepleegd na inwerkingtreding van de wet. De verwachting is dan ook dat eventuele wijzigingen in de strafoplegging zich pas na verloop van een aanzienlijke periode zullen voordoen. Bovendien dient te worden onderkend dat ontwikkelingen in de hoogte van

opgelegde straffen niet zonder meer kunnen worden toegeschreven aan een verhoging van het wettelijke strafmaximum. Ook maatschappelijke factoren, zoals een toenemende ernst of frequentie van bepaalde vormen van criminaliteit, beleidswijzigingen bij het openbaar ministerie of veranderende opvattingen binnen de rechtspraak, kunnen van invloed zijn op het opleggen van zwaardere straffen. Gelet op het voorgaande is het dan ook lastig om een eventuele stijging in opgelegde straffen op termijn eenduidig toe te schrijven aan de met dit wetsvoorstel beoogde verhoging van de wettelijke strafmaat. Wel zal, zoals ook thans het geval is, jaarlijks door het WODC aan de hand van de overzichten *Criminaliteit en Rechts-handhaving* worden gemonitord hoe vaak bepaalde straffen worden opgelegd en voor welke duur. Deze overzichten kunnen in de toekomst worden benut om ontwikkelingen in de straftoemeting, waaronder een eventuele stijging of daling van de gemiddelde strafhoogte, te blijven analyseren. Wat ten slotte niet moet worden vergeten, is dat met de voorgenomen strafmaximaverhoging wordt voldaan aan een in de praktijk bestaande behoefte om de meest ernstige gevallen van harddrugscriminaliteit strenger te kunnen bestraffen. Dat aan die behoefte kan worden voldaan met dit wetsvoorstel, zie ik als bijzonder nastrevenswaardig. De leden van de D66-fractie constateren dat het wetsvoorstel beoogt een harde normering te stellen door de strafmaxima te verhogen, maar dat lange gevangenisstraffen ook negatieve neveneffecten kunnen hebben, bijvoorbeeld in het kader van recidive of detentieschade. De leden van deze fractie vragen of de regering kan aangeven hoe eventuele neveneffecten van het verhogen van het strafmaxima, zoals het effect op recidive, detentieschade of zelfs de detentiecapaciteit, worden geëvalueerd en meegewogen bij de evaluatie van de wet.

Het is – zeker als het gaat om de ernstige criminaliteit die in dit wetsvoorstel centraal staat – vanuit het oogpunt van vergelding belangrijk dat een passende, maar proportionele, bestraffing volgt. Daarom is het noodzakelijk om de gevangenisstraffen voor deze feiten nu te verhogen. Maar ik zie net als deze leden in dat er ook oog moet zijn voor de (neven)effecten van lange detentie. Voorkomen moet worden dat veroordeelden na hun detentie opnieuw strafbare feiten plegen en in de vicieuze cirkel van criminele activiteiten blijven draaien. Het verkrijgen van inzicht in de neveneffecten van detentie is echter niet alleen in verband met dit wetsvoorstel van belang, maar in het algemeen van belang voor het detentiebeleid en het re-integratiebeleid. Op dit moment verricht het WODC dan ook een (literatuur)onderzoek naar de sociale en maatschappelijke gevolgen van in het bijzonder lange detenties. Gekeken wordt naar de gevolgen die lange detentie – zowel tijdens de detentiefase als daarna – heeft op bijvoorbeeld de (psychische) gezondheid, welbevinden, vaardigheden en sociale netwerken. Het doel van het onderzoek is om kennis over de effecten van lange detenties op veroordeelde personen te ontsluiten, welke kennis vervolgens gebruikt kan worden om het beleid in Nederland aan te scherpen. De uitkomsten van dit onderzoek worden in het najaar van 2025 verwacht.

Met betrekking tot het voorkomen van recidive kan ik zeggen dat uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het vooral van belang is dat tijdens en na detentie wordt gewerkt aan re-integratie, om ex-gedetineerden succesvol te laten terugkeren in de maatschappij. Re-integratie kan slagen als wordt voldaan aan een aantal basisvoorwaarden, te weten het hebben van een geldig identiteitsbewijs, werk en inkomen, onderdak, inzicht in schulden en passende zorg. Deze voorwaarden vormen een belangrijk onderdeel van het re-integratiebeleid. Het WODC monitort daarom sinds 2011 elke twee jaar de nazorg voor ex-gedetineerden. Het laatste monitoringsonderzoek vond plaats in 2024 (Monitor nazorg ex-gedeteneerde personen – 7e meting) en het rapport is aan Uw Kamer verzonden. Uit dit onderzoek blijkt dat de

detentieduur niet of nauwelijks effect lijkt te hebben op de situatie van (ex-)gedetineerden, voor zover het gaat om het in orde hebben van de basisvoorwaarden na detentie. Voor de vraag of ex-gedetineerden na detentie erin slagen werk, inkomen en onderdak te hebben en geen schulden te hebben, is de detentieduur dus niet medebepalend. Wel blijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen het op orde brengen en houden van deze basisvoorwaarden en de kans dat iemand in herhaling valt. Belangrijk is daarom, zoals aan Uw Kamer in reactie op het bovengenoemde rapport is toegezegd, om te blijven werken aan het verkrijgen, maar vooral ook aan het behouden van de basisvoorwaarden van (ex)gedetineerden, samen met alle betrokken partners (Kamerstukken II 2023/24, 29 270, nr. 158).

De leden van de D66-fractie onderschrijven de boodschap dat grootschalige drugscriminaliteit hard moet worden aangepakt. Het is echter moeilijk om het verhogen van de strafmaxima los te zien van andere maatregelen die worden getroffen om grootschalige drugscriminaliteit terug te dringen. Kan de regering aangeven hoe het drugsbeleid in brede zin wordt geëvalueerd? Welke indicatoren worden hierbij gehanteerd en door wie wordt deze bredere evaluatie van het Nederlandse drugsbeleid uitgevoerd? In 2009 heeft het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu onderzoek gedaan naar de ranking van verschillende typen drugs, alcohol en tabak (Kamerstukken II 2008/09, 24 077, nr. 237). Daarnaast hebben het Trimbos-instituut en het WODC het rapport «Evaluatie van het Nederlands drugsbeleid» gepubliceerd (Kamerstukken II 2008/09, 24 077, nr. 237). In dit rapport is het drugsbeleid sinds 1995 geëvalueerd. Op 13 juni 2024 is de rapportage van Het Coördinatiepunt Assessment en Monitoring nieuwe drugs (CAM) naar uw Kamer gestuurd. Hierin staat dat het CAM concludeerde dat de laatste evaluatie uit 1995 nog steeds actueel is en op dit moment geen update benodigd is (Kamerstuk II 2023/24, 24 077, nr. 544).

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