

Vergaderjaar 2020–2021

35 564

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met versterking van de strafrechtelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit (versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit)

Nr. 21

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2021

Onlangs nam uw Kamer de motie van de leden Bikker c.s. (Kamerstuk 35 564, nr. 18) aan, waarin de regering wordt opgeroepen op korte termijn te onderzoeken hoe de strafmaat voor zware drugscriminaliteit kan worden aangepast om de aantrekkingskracht van Nederland voor grote internationale drugscriminelen terug te brengen en hiertoe vervolgens met voorstellen te komen. Ook wordt de regering verzocht aanvullend onderzoek te doen hoe deze aantrekkingskracht verder kan worden teruggebracht. In deze brief informeer ik uw Kamer hoe ik deze motie zal uitvoeren.

Nederland is een belangrijke schakel in de internationale drugscriminaliteit. Niet alleen Nederlandse drugsproducenten en -handelaren maken misbruik van de goede infrastructuur en voorzieningen die Nederland haar burgers biedt, ook criminelen vanuit het buitenland waarderen het Nederlandse «vestigingsklimaat» voor het bedrijven van internationale drugscriminaliteit. Het toenemende aantal labs voor methamfetamine (crystal meth) dat de laatste jaren wordt opgerold, en waarbij ingezetenen van Latijns-Amerikaanse landen worden aangetroffen, geeft aan dat de aantrekkingskracht van Nederland op internationale drugscriminelen onverminderd groot blijft. Dit baart mij grote zorgen, ook omdat van veel buitenlandse criminele groeperingen bekend is dat zij zeer vermogend zijn en het geweld niet schuwen. Uit een themastudie die het Analisten-netwerk Nationale Veiligheid (ANV) in opdracht van de NCTV heeft uitgevoerd blijkt ook dat vijf van de zes nationale veiligheidsbelangen door georganiseerde criminaliteit kunnen worden geraakt. Deze studie – die ik uw Kamer vandaag met een afzonderlijke beleidsreactie ter kennisneming aanbied – onderstreept het belang om beter zicht en grip te

krijgen op de gelegenheidsstructuren die Nederland aantrekkelijk maken voor criminelen.¹

Drugscriminelen gedragen zich als (illegale) ondernemers en zullen de kosten en baten van hun handelen impliciet of expliciet wegen. Van het vooruitzicht een straf te moeten ondergaan indien zij worden gepakt, gaat in algemene zin afschrikwekkende werking op drugscriminelen uit. Het is daarom terecht dat periodiek de vraag wordt gesteld of de strafzwaarte op het juiste niveau is om (potentiële) drugscriminelen van (voortzetting van) een criminele carrière te weerhouden. In de publicatie «Pact voor de Rechtsstaat» wordt er op gewezen dat in internationaal verband «het aantal jaren dat men moet zitten» in Nederland als laag geldt. Ik zal hieronder op dit signaal en vergelijkbare signalen ingaan. Daarna zal ik schetsen hoe het onderzoek naar het vestigingsklimaat voor drugscriminelen, waartoe ik al opdracht heb gegeven, door het WODC wordt uitgevoerd.

Strafzwaarte voor drugscriminaliteit in Nederland

Bij het beoordelen van de strafzwaarte moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de strafmaxima die in de wetgeving zijn opgenomen, en anderzijds de straffen zoals deze door de rechter worden opgelegd. In de beantwoording van Kamervragen van het lid van Wijngaarden heeft de Minister voor Rechtsbescherming vorig jaar aangegeven dat de Nederlandse strafmaxima voor drugsdelicten vergeleken met die van andere landen in Noordwest-Europa niet bijzonder laag zijn.² Een duidelijke trend in de ontwikkeling van de strafoplegging voor drugscriminaliteit kon volgens de Minister niet worden onderkend, waarbij hij wees op de mogelijkheid dat de toegenomen maatschappelijke afkeuring van drugscriminaliteit rechters er toe beweegt zwaarder te gaan straffen. Een verhoging van de strafmaxima vond de Minister voor Rechtsbescherming daarom niet aan de orde.

Hoewel de strafmaxima in de Opiumwet niet zijn gewijzigd, heeft recent wel verhoging van enkele bijzondere strafbaarstellingen plaatsgevonden of zijn stappen in die richting gezet. Op 1 januari 2020 is de strafmaat voor deelneming aan een criminele organisatie omhooggegaan van 6 naar 10 jaar. De strafmaat voor illegaal bezit en ook de handel in vuurwapens is verhoogd van 4 naar 8 jaar gevangenisstraf. Daarnaast heeft uw Kamer recent het wetsvoorstel Versterking strafrechtelijke aanpak ondermijnende criminaliteit aangenomen, dat onder meer in een aantal strafbaarstellingen en strafverzwaringen voorziet. Het wetsvoorstel voorziet in verhoging van het strafmaximum voor bedreiging van 2 naar 3 jaar. Bedreiging van onder andere ambts-, gezags-, en togadragers vormt in het wetsvoorstel een extra strafverhogingsgrond. Criminele binnendringers in een besloten plaats voor distributie, opslag of overslag voor goederen kunnen maximaal een jaar gevangenisstraf krijgen, waarbij strafverhogingsgronden gelden. Tot slot bevat het wetsvoorstel de mogelijkheid om grondstoffen voor drugs (drugsprecursoren) te verbieden waarvan geen legale toepassing bekend is. Invoer, uitvoer, transport of het voor handen hebben van een aangewezen stof kan worden bestraft met maximaal zes jaar gevangenisstraf.

Ten aanzien van de hoogte van de straffen die worden gevorderd, wijs ik op twee strafvorderingsrichtlijnen die het Openbaar Ministerie recent heeft gewijzigd cq ingevoerd. Per 1 mei 2019 is de richtlijn voor strafvordering Opiumwet, harddrugs aangepast, waarbij de te vorderen straffen

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 315

² Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1596

voor het (mede)plegen van de in- en uitvoer van meer dan 100 kilogram harddrugs zijn geüniformeerd. Aanleiding tot deze uniformering was de wens om beroepscriminelen die zich schuldig maken aan de in- en uitvoer van harddrugs zwaarder te bestraffen. Afhankelijk van het inbeslaggenomen gewicht wordt tegen een koerier tot tenminste 7 jaar gevangenisstraf geëist, tegen een logistiek contactpersoon tot tenminste 9 jaar, en tegen een leidinggevende tot tenminste 11 jaar. Deze te vorderen straffen, die bij meer dan 2.000 kilogram drugs als minimumeis gelden, bevinden zich dicht bij het wettelijk strafmaximum van 12 tot 16 jaar gevangenisstraf.

Om ook in een duidelijk kader te voorzien voor de strafeis voor (voorbereidingshandelingen voor) de productie van synthetische drugs heeft het Openbaar Ministerie op 1 oktober 2020 de richtlijn voor strafvordering voorbereiding/bevordering synthetische drugs ingevoerd. Met deze richtlijn wordt een uniform strafvorderingsbeleid in alle arrondissementen bevorderd. Door tegen een verdachte van voorbereidingshandelingen altijd gevangenisstraf te eisen, geeft het Openbaar Ministerie het signaal af dat taakstraffen voor de productie van synthetische drugs niet als een passende sanctie worden gezien. Daarnaast eist het Openbaar Ministerie bij voorbereidingshandelingen altijd een geldboete, als reactie op het feit dat de verdachte met het plegen van het delict geldelijk gewin beoogde. Deze geldboete staat los van het wederrechtelijk verkregen voordeel, dat in een ontnemingsprocedure dient te worden teruggevorderd.

Met deze strafbaarstellingen, strafverzwaringen en de genoemde richtlijnen wordt tot uitdrukking gebracht dat drugscriminaliteit en de verschijnselen waarmee deze gepaard gaat, zoals de bedreiging van burgers en bestuurders, onaanvaardbaar zijn. Ook gaat er een afschrikwekkend effect op drugscriminelen vanuit, in de zin dat het drijven van een criminele onderneming risicovoller wordt. In hoeverre deze strafbaarstellingen en strafverzwaringen effectief zullen bijdragen aan het buiten de grens houden van internationale drugscriminelen, is op dit moment nog niet vast te stellen. De ernst van internationale drugscriminaliteit en de rol die Nederland daarin vervult, maken dat niet rustig kan worden afgewacht of de recent ingevoerde en voorgenomen strafverzwaringen voldoende vruchten afwerpen. Ik heb daarom het WODC opdracht gegeven tot het uitvoeren van onderzoek naar het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland. Dit onderzoek is volgens de planning uiterlijk 1 april 2022 gereed. Dit onderzoek licht ik nu toe.

WODC-onderzoek naar vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit

De studie van het ANV toont aan dat het van groot belang is om structureel te investeren in het beheersbaar krijgen van ondermijnende criminaliteit. Als dit sluipende en vaak onzichtbare fenomeen kan blijven voortwoekeren, komt onze nationale veiligheid en onze democratische rechtsorde in het geding. Deze waarschuwing is duidelijk en mag niet genegeerd worden. Daarom vind ik het van groot belang dat er op korte termijn meer inzicht komt in de factoren die Nederland aantrekkelijk maken voor georganiseerde criminaliteit en hoe we die factoren kunnen beïnvloeden. In de beantwoording van de vragen van het lid Yesilgöz-Zegerius d.d. 19 juni 2020 over het bericht «Politie luidt noodklok over toename crystalmethlabs» heb ik uw Kamer aangekondigd hiernaar onderzoek te laten verrichten.³ Dit onderzoek maakt deel uit van de kennisagenda in het kader van het brede offensief tegen georganiseerde ondermijnende criminaliteit en is inmiddels door het WODC ter hand genomen. De in het onderzoek te beantwoorden onderzoeksvragen zijn:

³ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3230

- Welke factoren bepalen het vestigingsklimaat van een land voor de *productie* en *doorvoer* van drugs?
- In hoeverre zijn de vastgestelde factoren meetbaar en welke typen data kunnen iets zeggen over de factoren?
- In welke mate zijn deze factoren beïnvloedbaar?
- Hoe ziet het vestigingsklimaat van Nederland eruit?

Ten aanzien van de beïnvloedbaarheid van factoren is in de startnotitie opgenomen dat een uitgebreide beschrijving wordt gewenst van de factor strafzwaarte. Op basis van het onderzoek kan worden besloten welke factoren – gezien hun beïnvloedbaarheid en meetbaarheid – het meest kansrijk zijn om actief beleid te voeren op een voor drugscriminelen zo onaantrekkelijk mogelijk vestigingsklimaat. Hieruit kunnen verschillende beleidsopties voortvloeien, waaronder mogelijk ook het verder verzwaren van de straffen voor drugsdelicten. Ik wil het onderzoek daarom eerst afwachten en neem op dit moment geen stappen richting een generieke verzwarende van de strafmaxima voor drugsdelicten.

Tot slot ter beschouwing nog het volgende. Straffen kunnen worden verhoogd om uitdrukking te geven aan veranderende normen in de samenleving: gedrag kan strafwaardiger worden bevonden. Als overwogen wordt straffen te verhogen vanwege het mogelijke voorkó-mende effect dat daarvan uitgaat, is het zaak vooraf zorgvuldig na te gaan of dit effect zich redelijkerwijs zal voordoen. En of het beoogde effect niet ook, of even goed, langs andere weg kan worden bereikt, zoals door de inzet op preventie (voorkomen van jonge aanwas) of versterking van het criminele verdienmodel. Gevangenisstraf is voor zowel de samenleving als gedetineerde een kostbare sanctie die als ultimum remedium moet worden ingezet.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus