



De heer Kalma (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

Aan de orde is de behandeling van:

- **het voorstel van wet van de leden Heerts, Smilde en Anker tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering in verband met het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers (30538).**

De **voorzitter**: Ik heet de initiatiefnemers van het wetsvoorstel van harte welkom. Ook de heer Ton Langenhuizen, aanwezig ter ondersteuning, heet ik welkom. Tevens verwelkom ik de minister van Justitie, die overigens al aanwezig was.

De algemene beraadslaging wordt geopend.

De heer **Kalma** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid staat in principe positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel van de leden Heerts, Smilde en Anker. Het biedt, met alle nuances die bij dit ingewikkelde onderwerp op hun plaats zijn, een oplossing voor een probleem dat politici, bestuurders en juristen al langere tijd bezighoudt. De PvdA-fractie heeft wel enkele dringende vragen, onder andere over de specifieke afwegingen die de opstellers hebben gemaakt en over de eventuele onbedoelde effecten van wetgeving als deze.

De initiatiefnemers benadrukken terecht dat het er niet om gaat het strafrecht voortaan onbekommerd op publiekrechtelijke organen los te laten. Het blijft, zoals het strafrecht in het algemeen, een ultimum remedium. Het dient met krachtige waarborgen omkleed te zijn, zoals de specifieke uitsluitingsgrond "redelijkerwijs noodzakelijk handelen" die in het wetsvoorstel is opgenomen. Het is een instrument dat nooit in de plaats mag treden van politieke en bestuurlijke verantwoording. Waar het de opstellers om gaat, net als een groot deel van de Kamer bij eerdere gelegenheden, is dat de overheid niet op voorhand immuniteit mag worden toegekend, zoals nu het geval is. Het gaat de opstellers erom dat strafrechtelijke toetsing door de rechter niet bij

voorbaat mag worden uitgesloten. Voor het opheffen van die immuniteit, met alle voorzichtigheid en terughoudendheid die daarbij past, is des te meer reden gezien een tweetal ontwikkelingen binnen het strafrecht die overigens niet zeer recent zijn.

Dat is ten eerste de uitbreiding van het bereik van het strafrecht tot rechtspersonen. Dat roept de klemmende vraag op waarom publieke rechtspersonen daarvan ten principale moeten worden uitgesloten. Het gaat ten tweede om de gevormde jurisprudentie op dit gebied, met als uitkomst dat decentrale overheden wel degelijk strafrechtelijk aansprakelijk zijn, tenzij zij exclusieve overheidstaken vervullen. Dit geldt alleen voor zover het de uitvoering van het ordeningsrecht betreft, bijvoorbeeld op het gebied van milieu en arbeidsomstandigheden.

De PvdA-fractie deelt de mening van de opstellers dat het meten met twee maten zou zijn om tegen deze achtergrond publieke rechtspersonen op nationaal niveau hun immuniteit te laten behouden en ze alleen aan het bestuursrecht onderworpen te laten zijn. Het is uit het oogpunt van rechtsgelijkheid niet goed te verdedigen dat de overheid een bevoorrechte positie heeft. Het is ook niet goed uit te leggen dat individuele ambtenaren eventueel strafrechtelijk aan te spreken zijn, maar de organisaties waarvan zij deel uitmaken niet. Een ruime Kamermeerderheid heeft indertijd de wens uitgesproken dat een dergelijke aansprakelijkheid van de Staat zou moeten verwezenlijkt. Dit wetsvoorstel geeft gestalte aan die wens, op een wijze die de PvdA-fractie passend voor komt.

Onze fractie heeft wel een aantal dringende vragen in het verlengde van de schriftelijke uitwisseling die al heeft plaatsgevonden. De eerste vraag betreft de mogelijke onbedoelde effecten van de voorgestelde opheffing van de immuniteit van overheidsorganen. Het is kleine principiële stap, die met waarborgen is omkleed, maar wordt het ook zo ervaren door individuele ambtenaren of bijvoorbeeld aspirant-bestuurders? Moet op het raakvlak van voorlichting en inhoudelijk debat niet meer duidelijkheid worden verschaft over de vraag wat de voorgestelde wijziging in de praktijk betekent? Wat verandert er bijvoorbeeld voor lokale of nationale bestuurders of voor ambtenaren van departementen? Wie kan voortaan waarvoor strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld en blijft die aansprakelijkheid ook na de vervulling van de desbetreffende functies bestaan?

De beantwoording van dergelijke vragen, die voor een deel al besloten is in het wetsvoorstel, moet plaatsvinden en niet alleen bij de gelegenheid van dit debat. Daarbij is volgens de PvdA-fractie ook een opmerking over het strafrecht als zogeheten ultimum remedium op zijn plaats. De indieners wijzen daar herhaaldelijk op. Maar bestaat in het huidige politieke klimaat niet de neiging om het strafrecht wat minder als laatste redmiddel op te vatten, maar als normaal – om niet te zeggen "te prefereren" – sanctie-instrument? Zijn er wat dat betreft niet onbedoelde effecten te verwachten van de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid? Kan de druk vanuit de samenleving op het OM om in voorkomende gevallen tot vervolging over te gaan, niet groter worden dan de initiatiefnemers lijken te verwachten? Kan een besluit om niet te vervolgen niet leiden tot grote onvrede?

Dan een vraag over de verhouding tussen politieke en bestuurlijke verantwoording enerzijds en het opheffen

## Kalma

van de strafrechtelijke immuniteit van de overheid anderzijds. Politieke en bestuurlijke verantwoording zal altijd voorop moeten staan, zo betogen de opstellers terecht. Dat zal in de praktijk ook het geval zijn. Alleen bij ernstig falen van bestuursorganen, leidinggevendens zoals het in dat verband heet – de direct betrokkenen zijn daarmee bedoeld en ambtenaren – met gevolgen die binnen het Wetboek van Strafrecht vallen, zal het OM vervolging kunnen overwegen en zal de rechter strafrechtelijk kunnen toetsen, waarbij overmacht of, in de termen van het wetsvoorstel, “redelijkerwijs noodzakelijk handelen” als uitsluitingsgrond geldt. Niettemin rijst de vraag of er een wisselwerking gaat optreden tussen de mogelijkheid van politieke en bestuurlijke sancties en die van strafrechtelijk optreden. De indieners sluiten dat niet uit en menen dat er van het strafrecht als ultimum remedium een positieve invloed kan uitgaan op de wijze waarop politieke en bestuurlijke verantwoording wordt gevraagd en afgelegd. Wat hebben zij, is mijn vraag, daarmee precies op het oog? Licht ook niet het omgekeerde voor de hand, namelijk dat de wijze waarop verantwoording wordt gevraagd of afgelegd, effect zal hebben op een eventueel gebruik van het strafrechtelijk instrument? Overigens moeten we ons realiseren dat strafrechtelijke aansprakelijkheid van individuele bestuurders ook op landelijk niveau op een aantal terreinen allang mogelijk is. Dat geldt voor enkele onderdelen van het Wetboek van Strafrecht en ik wijs ook op artikel 119 van de Grondwet dat over ambtsmisdriften gaat.

Vervolgens vraagt de PvdA-fractie de opstellers om een nadere toelichting op een aantal keuzes die zij in het wetsvoorstel hebben gemaakt. Daarbij betrek ik graag het rapport van de commissie-Roelvink Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. De commissie volgde in veel opzichten dezelfde redenering als de opstellers, maar wijkt daar op een aantal niet onbelangrijke punten van af. Naar de mening van de commissie – ik citeer – zijn er geen absolute argumenten die aan iedere strafrechtelijke aansprakelijkheid in de weg staan. Het gaat om een afweging van voor- en nadelen. Daarbij zijn, aldus de commissie, in het bijzonder twee waarden in het geding, namelijk enerzijds de legitimiteit – de eis dat het overheidsoptreden in overeenstemming met het recht en geloofwaardig is – en anderzijds effectiviteit: het strafrecht als ultimum remedium en de vraag of toepassing van het strafrecht ten goede komt aan de effectiviteit van de overheid. Net als de opstellers is de commissie-Roelvink van mening dat aan de bestaande strafrechtelijke immuniteit van de overheid met de uitzonderingen die in de jurisprudentie zijn aangebracht een eind moet komen. Als het echter om de nadere vormgeving van een en ander gaat, wijkt het rapport in ten minste twee opzichten van het voorliggende wetsvoorstel af. Niet de overheid als zodanig moet volgens Roelvink aansprakelijk gesteld kunnen worden, alleen zelfstandige onderdelen van de Staat, diensten, instellingen en andere organisatorische eenheden van de Staat die met een voldoende mate van zelfstandigheid in het maatschappelijk verkeer kunnen optreden, zoals het omschreven wordt. Waarom hebben de opstellers deze middenweg – zo zou je kunnen zeggen – in het langdurig gevoerde politieke en wetenschappelijk debat niet gevolgd?

In de tweede plaats stelde de commissie voor, de aansprakelijkheid te beperken tot de ordeningsregelge-

ving en zogenaamde commune delicten, zoals dood door schuld, verduistering of diefstal buiten beschouwing te laten. Ingeval het optreden van een publiekrechtelijk persoon als een gemeentelijk delict zou kunnen worden aangemerkt, dient een eventueel strafrechtelijk optreden gericht te zijn op de verantwoordelijke functionarissen en bestuurders. De commissie merkt ook op dat strafrechtelijk vervolging van een rechtspersoon wegens bijvoorbeeld dood door schuld licht tot een verwarring van strafrechtelijke, politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheden zou kunnen leiden. Graag het antwoord van de indieners op deze stelling van de commissie.

Tot slot stel ik meer staccato nog een drietal vragen. In hoeverre gaat de nu voorgestelde strafuitsluitingsgrond in de praktijk van vervolging en berechting iets anders betekenen dan in de eerste versie van de in het initiatief genoemde overmacht?

Wat verandert er voor gemeentelijke overheden die nu al onder bepaalde voorwaarden, zoals het uitoefenen van een niet-exclusieve overheidstaak, vervolgd worden?

Wat zal verruiming van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid naar verwachting betekenen voor de belasting van het Openbaar Ministerie? Is het OM in staat om in geval van een beslissing om niet te vervolgen dit goed uit te leggen aan het publiek dat mogelijk, zoals hiervoor al is gesuggereerd, iets anders verwacht? Hoe wenselijk respectievelijk noodzakelijk is de handhaving in de nieuwe versie van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie ten opzichte van het Openbaar Ministerie?

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. De beoordeling van gedragingen van de Staat, de overheid, door de rechter, bijvoorbeeld de bestuursrechter of de civiele rechter, is al lang de gewoonste zaak van de wereld. Ik noem als voorbeeld de brand in het Catshuis waarbij een schilder omkwam. De Staat was daar opdrachtgever van werkzaamheden; civielrechtelijk is het uiteindelijk met een schikking afgehandeld, maar het had ook heel goed voor de civiele rechter kunnen komen.

In dit verband is ook opmerkelijk te noemen dat de Staat bijvoorbeeld in het bestuursrecht ook geen uitzonderingspositie heeft. Bestuurlijke beboeting wegens overtreding van bijvoorbeeld de Arbeidsomstandighedenwet is namelijk gewoon mogelijk. Ook Europese rechters doen dit. Zo kan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vaststellen dat de Staat een verplichting uit hoofde van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens heeft geschonden; het kan dan ten laste van de Staat bepalen dat de getroffen burger een schadevergoeding dient te krijgen. En het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap stelt met een zekere regelmaat vast dat lidstaten communautaire verplichtingen hebben verzaakt. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Maastricht kan dat in tweede instantie zelfs leiden tot veroordeling tot een forfaitaire som of een dwangsom. Van immuniteit voor rechterlijke tussenkomst is in al deze gevallen geen sprake.

Vandaag bespreken wij het initiatiefwetsvoorstel waarin ook de immuniteit van de overheid als het gaat om strafrechtelijke aansprakelijkheid, wordt opgeheven. Mijn fractie beziet dit voorstel van de initiatiefnemers met instemming. Wij vinden het eigenlijk ook niet meer goed te verkopen in deze tijd dat de overheid geen of

## De Roon

een beperkte strafrechtelijke immuniteit geniet, terwijl burgers en bedrijven voor eenzelfde soort strafbare feiten wél strafrechtelijk vervolgbaar zijn.

De overheid kan burgers of bedrijven uiteraard ook strafrechtelijk aanspreken op hun verantwoordelijkheden. Het is dan ook goed, als ook die overheid zelf (strafrechtelijk) verantwoordelijk kan worden gehouden voor haar handelen en nalaten. Door het strafrechtelijk vervolgbaar maken van niet alleen de lagere overheden en de centrale overheid, maar ook de ambtenaren daarvan wordt duidelijk gemaakt dat echt iedereen in ons land zich aan de wet heeft te houden. Dat is natuurlijk ook het hele idee van de rechtsstaat.

Daarnaast kunnen ook de verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders nu vrijheidsstraffen krijgen voor een door of onder regie van de overheid gepleegd misdrijf. Dat is een belangrijk vooruitzicht als het gaat om de preventieve werking. Ik denk namelijk dat juist het vooruitzicht van vrijheidsstraffen die ambtenaar of uitvoerders ervan zal kunnen weerhouden om medewerking te verlenen aan iets wat niet deugt. Strafrechtelijke aansprakelijkheid draagt bovendien bij aan de controle op de macht van de Staat en aan het stelsel van checks and balances in onze rechtsstaat.

Natuurlijk blijven politieke verantwoording en bestuurlijke controle vooropstaan. Als achteraf echter blijkt dat deze controlemechanismen gefaald hebben, kan het strafrecht een aanvullende rol hebben, uiteraard als ultimatum remedium. Het is duidelijk dat wij het niet nodig hebben dat er nu een hele stortvloed aan aangiften en strafzaken, alsmede artikel 12-procedures komt. Voor strafrechtjuristen zou dat wel een interessante ontwikkeling zijn, maar noodzakelijk is het niet. Het strafrecht moet in dezen een ultimatum remedium zijn. Dat willen we altijd wel, maar zeker in dit soort zaken. Doordat dit wetsvoorstel ook voorziet in een uitsluiting van de bevoegdheid van de minister van Justitie om aanwijzingen te geven aan het Openbaar Ministerie in concrete zaken betreffende publiekrechtelijke rechtspersonen, wordt ook de schijn van politieke beïnvloeding weggenomen. Natuurlijk moet er rekening kunnen worden gehouden met de bijzondere positie van de overheid. Daarvoor is de specifieke strafuitsluitingsgrond die wordt voorgesteld, het goede middel. In de regel lukt het nog wel om bestuurders van bedrijven voor de rechter te krijgen en om hen te bestraffen voor bijvoorbeeld fraude of wanbeleid, gepleegd door het bedrijf – denk maar aan Ahold – maar het blijkt op dit moment onmogelijk om de centrale overheid en haar leidinggevende functionarissen te vervolgen, laat staan veroordeeld te krijgen wegens ernstige overtredingen of fouten waarvan anderen het slachtoffer zijn geworden. In de rechtspraak is hun strafrechtelijke immuniteit namelijk aanvaard. In mindere mate geldt dit natuurlijk ook nog voor decentrale overheden. Vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid en om slachtoffers meer genoegdoening te geven, moet die immuniteit worden opgeheven. Het vertrouwen in de overheid kan daardoor worden vergroot. Wij achten dit wetsvoorstel dan ook wenselijk uit een oogpunt van legitimiteit van het overheidsoptreden.

Opheffing van immuniteit is onder andere nodig om recht te doen aan de voorbeeldfunctie die overheden moeten hebben in onze samenleving. Juist de overheid moet zich aan de wet houden. Bovendien zijn bestuurlijke en politieke controlemechanismen wel ontzettend belangrijk en moeten zij voorop blijven staan, maar

bieden die geen garantie voor integer handelen van de overheid. Juist om dat te bereiken kan het strafrecht op de achtergrond nog een stok achter de deur zijn.

Ik heb een vraag aan de minister. Als er door de overheid of onder regie van de overheid een onrechtmatige daad wordt gepleegd waarvoor ambtenaren aansprakelijk kunnen worden gehouden, aansprakelijk worden gesteld en aansprakelijk worden beoordeeld door de rechter, gebeurt het nogal eens dat de werkgever, dus de overheid waarbij de ambtenaar in dienst is, uiteindelijk de rekening oppakt en dus de schadevergoeding, die uit hoofde van de onrechtmatige daad verschuldigd is, voor die ambtenaar betaalt. Er zijn zelfs beleidsregels voor hoe en in welke gevallen dat precies moet. Mijn vraag aan de minister is of hij ons kan schetsen hoe dit volgens hem moet gaan als later een ambtenaar door de strafrechter wordt veroordeeld tot betaling van een boete. Kan de minister ons bijvoorbeeld toezeggen dat bij een strafrechtelijke veroordeling van natuurlijke personen tot een geldboete, uiteraard onder de figuur van dit wetsvoorstel, de overheid de boete, die dan bijvoorbeeld aan een ambtenaar wordt opgelegd, nooit voor haar rekening zal nemen?

De minister kan in eerste instantie natuurlijk alleen maar spreken voor de centrale overheid, maar kijkend naar lagere overheden, vraag ik de minister hoe volgens hem kan worden verhinderd dat in dergelijke gevallen lagere overheden de strafrechtelijke boete voor hun ambtenaren gaan betalen. Is daarvoor een wetswijziging nodig?

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Voorzitter. "De cirkel is rond" en "goede wijn heeft tijd nodig" zijn twee toepasselijke uitdrukkingen voor het debat van vandaag. Het is alweer meer dan tien jaar geleden dat een meerderheid van de Kamer het oordeel uitsprak dat ook overheden in principe strafrechtelijk vervolgbaar zouden moeten zijn. Dat waren zij niet, omdat – let wel – in de rechtspraak was uitgemaakt dat de overheid immuniteit geniet. Deze immuniteit is destijds dus niet door de wetgever gecreëerd, maar afgeleid uit de jurisprudentie. De regering werd verzocht om die praktijk tegen het licht te houden en om ten aanzien van de immuniteit een wetsvoorstel voor te bereiden. Daar kwam het alsmaar niet van, dus werd er, zoals vaker gebeurt, een commissie van wijzen in het leven geroepen om de regering in dezen te adviseren: de commissie-Roelvink. Een uitvoerig rapport verscheen, maar verdween in de lade. Het thema borrelde nog wel geregeld op, maar het onderwerp kwam pas echt weer op de agenda toen, alweer drie-en-een-half jaar geleden, collega Wolfsen een initiatiefwetsvoorstel indiende om definitief een einde te maken aan die strafrechtelijke immuniteit van de overheid. Omdat er aan het eerste initiatief behoorlijk wat haken en ogen zaten, heeft het tot vandaag geduurd dat het in versleutelde versie, dat wil zeggen onder meer voorzien van een adequate strafuitsluitingsgrond, zo ver gereed was dat het vandaag in eerste termijn plenair kon worden besproken.

Ik zei het al: goede wijn heeft tijd nodig. Vandaag stellen wij onszelf, ieder vanuit zijn eigen perspectief, de vraag of die wijn inmiddels op dronk is of dat onderdelen ervan, juridische dan wel maatschappelijke aspecten, nog tegen het licht moeten worden gehouden. De vraag

## Van Toorenburg

of wij die wijn wel willen aanschaffen, ligt zelfs nog open. Wat er ook zij, wij mogen ons gelukkig prijzen dat er geruime tijd overheen is gegaan voordat dit debat werd gepland, omdat de tijd de ruimte heeft geboden om een stevige discussie te voeren in de wetenschap, in de rechtspraak en, niet onbelangrijk, in overheidsgeledingen zoals het IPO en de VNG. De CDA-fractie acht deze discussie zeer nuttig, zelfs noodzakelijk, om een goede afweging te kunnen maken. Wij mogen ons op dit dossier niet doof houden voor de verschillende kritische kanttekeningen die in het verleden en ook nog recentelijk zijn gegeven. Die moeten wij zeer serieus nemen. Juist op dit dossier is voldoende draagvlak essentieel. Waar had ik dat nu eerder gehoord?

Waarom is die cirkel nu rond? Nadat in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen haar beslag kreeg, zoals ik al zei, is in de jurisprudentie bepaald dat de overheid slechts in uitzonderlijke gevallen vervolgbaar is. Dat zat velen van meet af aan niet lekker, om maar even klare taal te spreken. Steeds weer kwam de vraag op of het eigenlijk nog langer verdedigbaar is dat de overheid in beginsel geen strafrechtelijk verwijt gemaakt kan worden, terwijl gewone stervelingen en bedrijven die strafrechtelijke knoet wel moesten voelen. Die tijd zouden wij, wat de initiatiefnemers betreft, definitief achter ons moeten laten. Zij stellen dat het al lang niet meer zo is dat de overheid en de private sector twee gescheiden werelden zijn. Inderdaad worden overheidstaken tegenwoordig ook door gewone bedrijven uitgevoerd. Veelvuldig worden bevoegdheden die traditioneel overheidsbevoegdheden waren, aan private ondernemingen toegekend.

Die ontwikkeling noopt, althans naar het oordeel van de initiatiefnemers, tot een herbezinning op de wijze waarop ook de overheid kan worden aangesproken. Dat is een te verdedigen standpunt, maar over de consequenties die daaraan verbonden moeten worden, lopen de meningen uiteen. Het is goed dat vandaag de wetgever weer aan zet is, nadat de rechters aan dit wetsvoorstel een uitleg hebben gegeven. Zo is de cirkel rond en zo hoort het.

Hoe kijkt mijn fractie, die van het CDA, tegen het voorliggende wetsvoorstel aan? Mijn fractie herkent wel een positief gevolg van het eventueel opheffen van de immuniteit, omdat hierdoor ook feitelijk leidinggevers in strafrechtelijke zin ter verantwoording kunnen worden geroepen. Die weg is momenteel inderdaad grotendeels afgesloten. Eerst de rechtspersoon, dan de natuurlijk persoon: zo is bepaald. Natuurlijk wil niemand dat ambtenaren naar het beklaagdenbankje moeten worden gebracht. Dan is het kwaad immers al geschied. Vrijbrieven voor ambtenaren lijken echter, als je je oor op straat te luisteren legt, niet meer van deze tijd.

Op dit punt is dus sprake van een voorzichtige grondhouding, geen onaantastbaarheid meer. Die muur waarachter men tot op heden kon schuilen, wordt met het voorliggende wetsvoorstel geslecht. Het is duidelijk dat gangbare voorwaarden voor aansprakelijkheid zullen gelden. Dit zijn de bekende Slavenburgcriteria: norm-adressant, toerekening, opzet, schuld. In elk geval is het zeer verstandig dat op dat punt geen wijzigingen worden voorgesteld. Zaken worden louter gelijkgetrokken. Er wordt voorgesteld om de overheid tegemoet te treden als iedere andere rechtspersoon.

De vraag blijft echter wat dit zal betekenen voor de positie van, met opzet zo genoemd, overheidsdienaren.

Hieraan is ook aandacht besteed in de schriftelijke ronde en ik kom hierop terug. Zullen de overheidsdienaren zich met een nog groter gevoel voor eigen verantwoordelijkheid van hun taak kwijten of zullen zij zich juist zeer terughoudend opstellen, omdat zij beseffen onder omstandigheden ineens persoonlijk aansprakelijk te zijn? Aan dit punt kunnen en willen wij hier tijdens de plenaire behandeling niet voorbijgaan. Wat zijn naar het oordeel van de indieners op dit onderdeel de kansen en bedreigingen van wat wel op kritische toon de juridisering wordt genoemd? Wij worden bijvoorbeeld benaderd door wethouders en voormalige wethouders die op dit punt heel grote aarzelingen hebben. Zij hebben er erg veel moeite mee dat ook hun handelingen, naar eer en geweten en in het algemeen belang uitgevoerd, voortaan langs die strafrechtelijke meetlat kunnen worden gelegd. Hoe zien de initiatiefnemers dit? Kunnen zij de kanttekening van de Nederlandse Orde van Advocaten in hun reactie betrekken? Zij hebben, in gewonemensentaal, moeite met het feit dat de overheid een belangenafweging moet maken – dat is immers haar dagelijkse verantwoordelijkheid – die vervolgens aan de rechter ter toetsing kan worden voorgelegd. Wat is het antwoord van de initiatiefnemers op het artikel van de heer Jong in het NJB van 2007, waarin wordt gesteld dat het wetsvoorstel onvoldoende rekening houdt met het gemeentelijk gedoogbeleid?

In de schriftelijke voorfase zijn veel inhoudelijke punten de revue gepasseerd. Sommige vragen zijn afdoende beantwoord. Enkele zaken, niet de minste, behoeven nog wat extra aandacht. Ik doel op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat, met hoofdletters geschreven, en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie om die publiekrechtelijke rechtspersonen al dan niet te vervolgen. Op die twee punten wenst mijn fractie vandaag nog serieus terug te komen. Het zit haar, om het populair te zeggen, echt nog niet helemaal lekker. Zij heeft dan ook behoefte aan een inhoudelijke discussie over die punten. Ons inziens lenen principiële debatten als dit over de reikwijdte van het Wetboek van Strafrecht zich daarvoor bij uitstek. Alleen langs die weg kunnen wij uiteindelijk tot een afgewogen oordeel komen over het voorliggende initiatiefwetsvoorstel. Laten wij heel duidelijk zijn en zeggen dat alle opties open liggen.

Ik kom terug op die aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie. In het oorspronkelijke voorstel werd aan artikel 127 van de Wet RO een tweede lid toegevoegd waarin was bepaald dat de minister van Justitie geen aanwijzing inzake opsporing en vervolging van strafbare feiten kon geven indien die waren begaan door een rechtspersoon, zoals bedoeld in artikel 2:1, lid 1 of 2 BW. In de toelichting werd opgemerkt dat dit niet zou inhouden dat daarmee ook de bevoegdheid tot het geven van algemene aanwijzingen kwam te vervallen. De Raad van State uitte op dit punt kritiek. Hij vroeg zich af of die aanwijzingen van elkaar te onderscheiden zijn. De initiatiefnemers hebben derhalve besloten om de gehele aanwijzingsbevoegdheid in stand te laten, maar dat roept uiteraard andere problemen op. Over de vervolging van de centrale overheid zou de verdachte dan zelf moeten beslissen. Dat is vreemd. Hebben de initiatiefnemers ooit overwogen om een soort juridische constructie voor te stellen die maakt dat aan de vervolging van de Staat een rechtelijke toets vooraf gaat, iets van een artikel 12-procedure? Daarmee zou de beslissing om wel of niet



## Van Toorenburg

te vervolgen deels uit handen worden gegeven. Dat wil zeggen dat die beslissing rechterlijk wordt getoetst. Dat kan leiden tot een apolitieke objectieve zienswijze. Of er dan al dan niet behoorlijk wordt vervolgd, blijft dan de verantwoordelijkheid van het OM. Daarvoor draagt de minister van Justitie op zijn beurt weer verantwoordelijkheid. Als dat geen reële optie is, vraag ik mij af wat wij nog wel kunnen bedenken. Of kunnen de initiatiefnemers ons alsnog overtuigen van de opvatting dat het zelf besluiten over die eigen vervolging in casu geen principieel probleem is? En hoe hebben andere landen dat probleem opgelost?

Ik kom op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. Mijn fractie kan er zich, zoals gezegd, wel iets bij voorstellen dat decentrale overheden ten principale niet langer strafrechtelijke immuniteit zouden mogen genieten. In de praktijk ziet zij al dat dit nu en dan gebeurt. De decentrale overheden verschillen inmiddels steeds minder van gewone bedrijven. De vraag is dan ook gerechtvaardigd of het niet tijd wordt om meer principieel en meer genereus die weg naar de strafrechter open te stellen. Bedenk ook dat er al een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Dat is al gezegd. Dat is toch ook een punitieve sanctie? Sommigen vragen zich af wat het verschil is. Bovendien hebben we het slachtoffer in het strafproces een steeds stevigere positie gegeven. Daar lijkt bij te horen dat slachtoffers die rechten kunnen verzilveren jegens de overheid. Critici blijven beweren dat de initiatiefnemers met hun voorstel te veel voorbij gaan aan de bijzondere rol van de overheid in onze samenleving. Ik hecht eraan om te zeggen dat die opmerkingen van de critici ook gehoor vinden bij mijn fractieleden. De kritiek houdt in dat het bedrijfsbelang iets anders is dan het algemeen belang. Daar zit ook iets in. Kunnen de initiatiefnemers daarom nogmaals helder aangeven hoe die bijzondere positie van de overheid in hun voorstel daadwerkelijk recht wordt gedaan?

In de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag is uitvoerig ingegaan op die overeenkomsten tussen de decentrale overheid, de onderdelen die rechtspersoonlijkheid bezitten en de Staat. Daarin staat ook veel over de omvang van de overheid in vergelijking met die van grote ondernemingen. Over de functie van de overheid – dat wat de overheid tot de overheid maakt – en de legitimatie van het handelen in het algemeen belang, lezen wij echter heel weinig. Wij geven de initiatiefnemers daarom vandaag alsnog de ruimte om hierop in dit plenaire debat in te gaan.

In dit verband moeten de initiatiefnemers toch nog het een en ander toelichten, want een veel gehoorde stellingname is dat die bestuurlijke boetes en die civielrechtelijke aansprakelijkheid iets anders zijn dan die strafrechtelijke aansprakelijkheid. In de stukken wordt uitgegaan van een heel dominante gelijkstelling, maar is daarvan wel sprake?

En dan de Staat, met hoofdletters geschreven. Is het werkelijk opportuun om de Staat strafrechtelijk te kunnen vervolgen? Is dit niet iets wat bij uitstek langs het democratisch verantwoordingsproces zou moeten lopen, behoudens de civielrechtelijke aansprakelijkheden gelet op eventuele schadevergoedingen? Is het misschien niet zelfs een farce, omdat in dit geval de strafuitsluitingsgrond bijna altijd van toepassing zal zijn? Mijn fractie worstelt nog met deze vragen. Zij kan zich nog steeds geen goede voorstelling maken van het nut en de

noodzaak van het verlaten van de immuniteit van de Staat. Kunnen de initiatiefnemers ons op dit punt nog overtuigen?

De commissie-Roelvink had een serieus punt toen zij stelde dat het niet de min of meer abstracte Staat zou moeten zijn die vervolgd moet kunnen worden, maar dat gedragingen aan instanties en organen van de Staat zouden moeten worden toegerekend. Op de argumenten die de initiatiefnemers daartegen opwerpen, is wat de CDA-fractie betreft toch echt wel iets af te dingen. Oké, ook een onderneming kan een behoorlijke omvang hebben, waardoor de band tussen daad en dader abstract kan worden genoemd. Maar er is toch een verschil tussen enerzijds een bedrijf van enige omvang, en anderzijds de Staat? Het mag dan wel zo zijn dat de omvang van een rechtspersoon in de vervolging nooit een probleem heeft gegeven, maar ik zei al: er blijft een verschil tussen een onderneming en de Staat. Ik had het daarover al even en de initiatiefnemers geloven daar ook in, want anders hadden ze nooit de noodzaak ingezien van de specifieke strafuitsluitingsgrond.

De heer **Pechtold** (D66): Ik zal straks zelf ook de nodige vragen over dit initiatiefwetsvoorstel stellen. Deze kritiek van de CDA-fractie is echter eigenlijk zo elementair dat ik me afvraag of de fractie een kans ziet dat het wetsvoorstel zo wordt aangepast dat het de steun van de fractie kan krijgen.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Mijn fractie wil eigenlijk nog niet zo ver gaan. Wij kunnen die vraag nog niet beantwoorden. Wij vinden het erg belangrijk om juist over dit zeer principiële punt, namelijk de reikwijdte van onze strafrechtelijke aansprakelijkheid, een heel uitvoerig debat te voeren. Daarvoor hebben wij nu de gelegenheid. Als de heer Pechtold stelt dat hij mij de zaak hoort problematiseren, dan klopt dat. Ik wil namelijk dat alles boven water komt, zodat wij hier straks alle argumenten kunnen afwegen en tot het beste oordeel kunnen komen. Ik zei al dat het open ligt. Mijn fractie wil op al deze punten een heel serieus antwoord horen.

De heer **Pechtold** (D66): Ja, daarom is dit type wetgevingsoverleggen mijns inziens belangrijk. Met sommige vragen kun je aan een diamant nog wat slijpen. Sommige andere vragen zijn echter heel elementair. Ik hoor mevrouw Van Toorenburg uitgebreide kritiek geven en haar het verschil tussen de overheid en private bedrijven benadrukken. Op die punten kan dit wetsvoorstel niet even worden veranderd, want juist daarover gaat dit wetsvoorstel. Ik vind het daarom voor het vervolg van dit debat erg belangrijk om te weten of de grootste fractie, ook in vak K, een mogelijkheid ziet om dit nog aan te passen. Mevrouw Van Toorenburg had het zelf niet over elementaire kritiek, maar zij stelde dat zij de zaak zo veel mogelijk wilde problematiseren om alles te weten te komen. Dat is nogal een schaduw die over de dame en heren in vak K hangt.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA): Ik zie ze daar niet bezorgd kijken. Ik denk dat zij zich uitgedaagd zullen voelen om op deze vragen een goed antwoord te geven, zodat zij mijn fractie kunnen overtuigen. Wij hebben het immers over nogal wat. De Kamer mag niet zonder meer voorbijgaan aan deze kritiek die ook in de afgelopen tijd tot ons is gekomen. Mijns inziens is het goed om al deze

## Van Toorenborg

belangrijke elementen nog een keer op tafel te leggen, zodat wij goed met de initiatiefnemers en met de minister van gedachte kunnen wisselen. Op die manier kunnen wij ervoor zorgen dat als de Tweede Kamer de keuze straks maakt, daarna ook de Eerste Kamer zich erin kan vinden. De Tweede Kamer vormt geen eilandje; wij weten dat het voorstel nog een hele weg te gaan heeft. Ik zei al dat draagvlak hierbij belangrijk is. Dit moet echt bijna tot vervelens toe worden bediscussieerd om zo een goed oordeel te kunnen vellen.

De heer **Pechtold** (D66): U hebt het over draagvlak. Als u maar geen peiling onder ANWB-leden gaat houden.

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Ik noemde dit niet voor niets in reactie op de heer Pechtold.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Bij mij rees dezelfde vraag. In dit wetsvoorstel ligt het fundamentele principe verankerd dat er geen reden is voor het maken van een onderscheid tussen privaatrechtelijke rechtspersonen en publiekrechtelijke rechtspersonen. Gaat de CDA-fractie van ditzelfde fundamentele principe uit? Waarom zouden burgers en bedrijven in strafrechtelijke zin niet de dans ontspringen, terwijl de overheid de dans wel ontspringt?

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Dat is een reële vraag. In de stukken wordt er op dit moment echter vrij snel van uitgegaan dat er een gelijkstelling kan zijn. Wij willen ook de schijnwerper zetten op wat de overheid tot de overheid maakt. Wij willen ook de praktische uitwerkingen bezien. Ik stel nu nogmaals deze kritische vragen om dat beeld ook van de indieners heel helder te krijgen.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Dit is inderdaad een bom onder de discussie over dit wetsvoorstel. Als mevrouw Van Toorenborg het fundamentele principe dat in dit wetsvoorstel ligt verankerd, niet kan onderschrijven, zegt zij eigenlijk bij voorbaat dat zij hierin niet mee kan gaan.

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Sta mij toe om een klein uitstapje te maken. Toen ik nog een proefschrift schreef waarin het ging over de aansprakelijkheid, heb ik alle debatten gelezen die bijna een eeuw geleden zijn gevoerd in de Kamer. Die debatten over aansprakelijkheid waren werkelijk waar zo breed als ik het debat vandaag wil voeren. Wij zijn misschien in de politiek al zo ver gekomen dat wij ons vrij snel kanaliseren op een punt. Kijkend naar de rechts- en wethistorie, wil ik het terugpakken; dit debat moet hier breed worden gevoerd en dat doe ik.

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Dat is prima, maar mevrouw Van Toorenborg refereert zelf aan het feit dat het rapport van de commissie-Roelvink jaren in een lade heeft gelegen. Zij refereert nu aan een discussie van ruim een eeuw. Ik mag toch hopen dat wij de komende weken tot een afronding kunnen komen van dit wetsvoorstel. Anders kunnen wij wat de CDA-fractie betreft nog eens een eeuw eraan vastplakken.

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Als wij denken dat wij hier snel doorheen kunnen vliegen zonder alle argumenten goed af te wegen, krijgen wij opnieuw een zeer

fundamentele discussie, die toch wel zal worden gevoerd, ook in de Eerste Kamer en de maatschappij. Daarom moeten wij die discussie hier gewoon heel breed voeren. Daar staan wij voor. Dan kan ik naar mijn fractie teruggaan om een advies te geven en zeggen: hier gaan wij wel of niet voor.

Ik wil heel kort terugkomen op de aansprakelijkheid van de Staat. Om nog maar eens even door te gaan met problematiseren, wij zien ook wel dat het raar zou zijn om bijvoorbeeld bij lozingen van gif een verschil te maken tussen gemeenten en Rijkswaterstaat. Daar zijn heel belangrijke dingen over te zeggen. Wij willen de initiatiefnemers graag uitnodigen om daarop in te gaan.

Mede na de interrupties, kan ik hiermee mijn inbreng beëindigen, want zoals ik al zei: de cirkel is rond en de wetgever is weer aan zet nadat in de jurisprudentie een bepaalde koers is gekozen. Het is dus goed dat de initiatiefnemers nu de handschoen hebben opgepakt om dat debat hier in de Kamer nieuw leven in te blazen, hetgeen misschien ook een antwoord is op de vraag van mevrouw Azough. De vraag blijft echter: is de wijn op dronk? Wij vrezes nog wat bijsmaakjes en hebben de initiatiefnemers vandaag uitgenodigd om op de ons aangelegen punten in te gaan, want over smaak valt wel te twisten.

De heer **Kalma** (PvdA): Mevrouw Van Toorenborg zegt dat het debat breed moet worden gevoerd en dat alle opties open liggen. Dat vind ik niet geheel bevredigend als standpuntbepaling van de CDA-fractie. Ik heb namens de PvdA-fractie ook een aantal vragen gesteld. Kan zij iets meer zeggen over haar grondhouding ten opzichte van het wetsvoorstel? Een van de kenmerken van de stukken die wij eerder schriftelijk hebben besproken, is dat er nog allerlei vragen uit rijzen, maar dat de grondhouding, de invalshoek erin helder is. Wat is de grondhouding van haar fractie hier tegenover? Daar hoor ik graag wat meer over.

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Die vraag kan ik alleen procedureel beantwoorden: mijn grondhouding is dat ik zeer ingenomen ben met het feit dat de initiatiefnemers die handschoen hebben opgepakt en dat wij hierover spreken. Meer over mijn grondhouding zal de heer Kalma hier niet horen.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik doe nog één poging. Mevrouw Van Toorenborg heeft verwezen naar het rapport van de commissie-Roelvink en vervolgens gezegd dat in het voorstel op een aantal punten daarvan is afgeweken, niet helemaal tot haar genoegen. Mag ik daaruit afleiden dat de richting die de commissie-Roelvink kiest, namelijk opheffing van de strafrechtelijke immuniteit onder bepaalde voorwaarden, de richting is die de CDA-fractie wil kiezen en dat de CDA-fractie, hoewel daarbij nog allerlei vragen op een bevredigende manier zijn te beantwoorden, goed met die visie kan leven?

Mevrouw **Van Toorenborg** (CDA): Het zou heel gemakkelijk zijn als ik ja of nee zou zeggen dan wel: prima, met een paar kanttekeningen, of: het is niks tenzij jullie dit veranderen. Dat doen wij niet. Wij willen vandaag onze punten naar voren brengen zoals wij dat ook tijdens de schriftelijke ronde hebben gedaan. Op basis van de antwoorden op deze fundamentele vragen,

## Van Toorenburg

want dat zijn ze, kunnen wij uiteindelijk zeggen: dit willen wij of niet. Het is niet anders.

□

Mevrouw **Azough** (GroenLinks): Voorzitter. Als ik naar de CDA-fractie luister, geloof ik dat wij naar aanleiding van het antwoord op de laatste vraag van de heer Kalma mogen concluderen dat er misschien wel heel veel geblaft is tijdens haar inbreng, maar vraag ik mij af of er straks ook doorgebeten wordt.

Over de strafrechtelijke immuniteit van overheden zijn hele bibliotheken volgeschreven. Het gaat dan ook wel om de fundamentele vraag of overheidsorganen vervolgd kunnen worden voor strafbare feiten die in de uitoefening van publieke taken zijn begaan. De veranderde positie van de overheid in het maatschappelijk verkeer noopt tot een heroverweging van dit starre uitgangspunt. De strafbaarheid van rechtspersonen, waartoe overheidsorganen worden gerekend, is geregeld in artikel 51 in het Wetboek van Strafrecht. Daar werd al aan gerefereerd. De tekst van dit artikel, dat in 1976 is ingevoerd, is helder, daar het spreekt over rechtspersonen in het algemeen. De bedoeling van de wetgever was daarentegen niet helder. In de memorie van toelichting erkent de minister van Justitie dat het onrechtvaardig zou zijn als publiekrechtelijke lichamen onvervolgd zouden blijven, zeker met het oog op de overheid als ondernemer, maar geeft vervolgens geen antwoord op de vraag of er dan inderdaad sprake moet zijn van vervolging.

In jurisprudentie – en dan heb ik het met name over het befaamde Pikmeerarrest van de Hoge Raad – is helderheid gegeven over de strafbaarheid van decentrale overheidsorganen. Immuniteit voor strafvervolging van decentrale overheidsorganen, zoals gemeenten en provincies, gaat alleen op indien de desbetreffende gedraging naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kan worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuursstaak, zodat uitgesloten is dat derden, in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam, aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. Kortom, ik begrijp heel goed waarom hele bibliotheken zijn volgeschreven. Dit is immers tamelijk taaie kost. De Hoge Raad heeft expliciet verschijnselen als "privatisering", "maatschappelijke opvattingen die gewijzigd zijn" of "de rol van de overheid" zwaarder laten wegen. Als de overheid zich opstelt als ondernemer, kun je uiteindelijk niet volhouden dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de overheid en de ondernemer.

De commissie-Michiels is niet genoemd. Zij heeft in 1998 een advies aangeleverd. Zij bepleitte destijds al opheffing van strafrechtelijke immuniteit voor de decentrale en de centrale overheid. Mevrouw Van Toorenburg refereerde ook al aan het rapport van de commissie-Roelvink, dat toch jaren in een lade heeft gelegen.

Ik begin dus met complimenten aan de initiatiefnemers, die nu in vak K zitten, en met name aan collega Wolfsen, die hier niet meer bij zal zitten, voor het initiatief dat zij hebben genomen tot indiening van dit wetsvoorstel. Er is inderdaad al heel lang over gesproken, ook in deze Kamer, maar het heeft niet mogen

leiden tot een concreet voorstel waar wij over kunnen discussiëren.

Als het gaat over het initiatiefwetsvoorstel, komt het erop neer dat de Staat, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en alle lichamen waaraan krachten de Grondwet verordende bevoegdheden zijn verleend, net als alle andere rechtspersonen vervolgbaar zijn. Dat kan mijn fractie volledig steunen. Het gaat immers uit van een heel simpele logica: hoe kun je nu de burger en een bedrijf aanspreken op hun verantwoordelijkheden als de overheid zelf de dans ontspringt? Wat mij betreft moet er wel een aantal kritische en noodzakelijke vragen gesteld worden, maar dat fundamentele principe onderschrijf ik volledig. Vanuit datzelfde fundamentele principe kan ik de indiening van dit wetsvoorstel accorderen.

De Raad van State is huiverig geweest om een al te ruime strafrechtelijke aansprakelijkheid voor overheden in het leven te roepen en veronderstelt dat het algemeen belang overheden verhindert om hun werkzaamheden naar eigen inzicht te kunnen richten. Het algemeen belang, zegt de Raad van State, vergt soms handelingen die aan anderen niet zijn toegestaan. Terecht stellen de initiatiefnemers hier tegenover dat dit allerminst rechtvaardigt dat de algemene immuniteit van overheden daarom in stand moet worden gehouden, maar zij gebruiken hetzelfde argument. Ik citeer pagina 8 van de nota naar aanleiding van het verslag: "Op de eerste plaats zouden wij erop willen wijzen dat publiekrechtelijke rechtspersonen publieke taken uitoefenen die het redelijkerwijs noodzakelijk kunnen maken dat een wettelijk voorschrift dat een ander belang beoogt te beschermen, wordt overtreden." Daarmee halen de initiatiefnemers eigenlijk de Raad van State aan en zijn zij het op dat specifieke punt met de Raad van State eens. Ik zou dan toch wel van hen willen vernemen hoe zij dat dan met elkaar verenigen, te weten het indienen van dit initiatiefvoorstel dat haaks staat op dit uitgangspunt. Welke concrete gevallen hebben de indieners dan voor ogen? Op welk moment kan de overheid de wet overtreden in het algemeen belang? In de nota naar aanleiding van het verslag worden er heel concrete vragen over gesteld die niet concreet beantwoord worden. Er wordt een tikje zijdelings langs heen gegaan. Misschien is dat op basis van het feit dat ze niet echt een antwoord hebben, maar ik ga ervan uit dat dit laatste niet het geval is. Ik ga ervan uit dat er een fantastisch, mooi en uitgebreid antwoord gegeven gaat worden door de indieners.

Verder stelt de Raad van State de vraag wat dit wetsvoorstel concreet betekent voor ambtenaren en ambtsdragers. Onder welke omstandigheden is er sprake van risico op strafrechtelijke vervolging? Die vraag wordt ook gesteld in de nota naar aanleiding van het verslag en ook daarop ontbreekt een bevredigend antwoord. Ik hoop dat de indieners daarop nader ingaan, want ik vind dit wel een belangrijke vraag. Ik kan mij voorstellen dat ambtenaren en ambtsdragers willen weten onder welke omstandigheden hun een zekere strafrechtelijke aansprakelijkheid toegekend kan worden. Dat hoeft niet per se te leiden tot jurisdisering of risicomijdend gedrag. Je hoeft ook niet meteen te zeggen dat alle ambtenaren zullen proberen zich in te dekken, zoals in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gesteld. Dat is niet de kern van de vraag. Die is waar deze ambtenaren en ambtsdragers uiteindelijk op kunnen rekenen.

## Azough

Door het IPO is gewezen op het gevaar van risicomijdend gedrag en juridisering. Nu moet ik zeggen dat ik in eerste instantie enigszins teleurgesteld was in de reactie van het IPO. Het is aan het IPO en andere reageerders om serieus in te gaan op het fundamentele principe dat in dit wetsvoorstel is verankerd, namelijk dat ook provinciale staten, gemeenten en centrale overheden strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. Ik vind dat het een iets te gemakkelijke "hakken in het zand"-reactie heeft opgeleverd in eerste instantie. Maar de vraag blijft wel degelijk terecht of er sprake is van een risico op juridisering. Hoe gaat men dat gevaar tegen?

Ook over het gedoogbeleid wordt in de nota aanleiding van het verslag een concrete vraag gesteld. In hun antwoord stellen de indieners dat ambtenaren en ambtsdragers niet verantwoordelijk behoeven te worden gesteld voor strafbare feiten, gepleegd in hun territorium. Maar daarmee gaan de indieners voorbij aan de kern van de vraag en aan de kern van gedoogbeleid, namelijk dat men kiest voor het doden van strafbare feiten. Dus ook daarom zijn de indieners wat mij betreft de Kamer een antwoord schuldig. Het brengt namelijk wel degelijk een zekere verantwoordelijkheid met zich voor strafbare feiten, gepleegd in het eigen territorium.

Er werd reeds gesteld dat dit een ultimatum remedium zal moeten zijn. Ik kan mij eerlijk gezegd ook niet anders voorstellen. Zowel vanuit de indieners als vanuit de samenleving zal hiervan niet lichtzinnig gebruikgemaakt kunnen worden, ook gezien de specifieke strafuitsluitingsgronden. Pas als politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid onvoldoende verantwoording heeft opgeleverd komt dit wetsvoorstel in zicht. Ik verbaasde mij er overigens enigszins over dat de ambitie op dit punt zich beperkt tot de nationale overheid. Zou de discussie over dit wetsvoorstel niet aanleiding kunnen zijn om te bekijken in hoeverre er een vervolgstap gezet zou kunnen worden? Nederland zou zich kunnen inzetten voor een vergelijkbare Europese regeling om Europees-rechtelijke organen eveneens strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen. Er is de afgelopen jaren toch een aantal incidenten geweest dat hiertoe aanleiding kan geven. Mijn vraag aan de indieners is dan ook of zij van mening zijn dat het de regering zou sieren om zich in EU-verband in te zetten voor de opheffing van Europees-rechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke EU-rechtspersonen en hun leidinggevenden. Ik ben heel benieuwd naar het antwoord van de indieners op dit specifieke punt.

□

De heer **Pechtold** (D66): Voorzitter. Allereerst spreek ik mijn waardering uit voor de inspanningen van de indieners. Een initiatiefwet opstellen en verdedigen vergt heel veel werk, zeker bij een verstrekkend voorstel zoals wij hier vandaag bespreken. Gelukkig heeft oud-collega Wolfsen een groot deel daarvan voor zijn rekening genomen; anderen memoreerden dat ook al.

Voordat ik aan de inhoud toekom, maak ik nog een opmerking over het dualisme. De afgelopen tijd hebben wij gezien dat het dualistisch ideaal – dat is de verhouding tussen de regering en het parlement – soms ver te zoeken was. De constellatie hier geeft dat dualisme een nieuwe dimensie. De fracties van de drie collega's in het kabinetvak vertegenwoordigen niet alleen een meerderheid in de Kamer, zij behoren ook precies tot de

coalitiepartijen waar het kabinet-Balkenende IV op dit moment nog op rust. Over de invulling van democratische controle gesproken!

Het voorstel om strafrechtelijke immuniteit van publieke rechtspersonen op te heffen, gaat over de vraag of de politieke en bestuurlijke verantwoording in onze democratische rechtsstaat adequaat zijn en ook adequaat geregeld zijn. De discussie over deze complexe vraag wordt al vele jaren binnen en buiten het parlement gevoerd. De huidige stand van zaken hebben de indieners helder uiteen gezet. Kort gezegd komt het hierop neer: belangrijke onderdelen van de overheid zijn immuun voor strafrechtelijke vervolging. De indieners willen dit wijzigen zodat alle overheden, overheidsinstellingen en leidinggevenden daarbinnen via het strafrecht verantwoordelijk kunnen worden gesteld, tenzij hun handelen redelijkerwijs noodzakelijk was ter uitvoering van hun publieke taak.

Zij motiveren de noodzaak tot opheffing van de immuniteit hoofdzakelijk door te verwijzen naar de voorbeeldfunctie die de overheid vervult. Zij stellen terecht dat ook de overheid zich aan de regels moet houden. Anders zal de door de burgers gevoelde te grote afstand tot de overheid alleen maar groeien. De formulering "de door de burgers gevoelde te grote afstand tot de overheid" komt overigens uit de memorie van toelichting. Het is goed om te zien dat CDA en ChristenUnie hun handtekening onder deze constatering hebben gezet. Zij schrijven ook dat een meerderheid van de EU-landen geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat kent. Uiteraard zijn er veel andere variabelen. Mijn vraag is of de indieners hebben kunnen vaststellen wat de invloed hiervan is op het vertrouwen in de politiek in de verschillende landen.

Behalve deze normbevestiging pleit ook het oogpunt van gelijke behandeling van rechtspersonen voor een wijziging. Zo deel ik de mening van de indieners en van de commissie-Roelvink dat het verschil in vervolgbaarheid tussen de bestuursorganen OPTA – namelijk: volledig vervolgbaar – en NMA – niet vervolgbaar – uitsluitend op basis van het verschil in rechtspersoonlijkheid moeilijk valt uit te leggen. Hoe ziet de minister deze discrepantie?

Ook vanuit de positie van het "slachtoffer" bezien, zou er aanleiding tot aanpassing kunnen zijn. Een strafrechtelijke procedure kan meer genoegdoening en erkenning van het leed opleveren en ervoor zorgen dat op eenvoudigere wijze schadevergoeding wordt verkregen, hoewel die schadevergoeding ook langs de civielrechtelijke weg had kunnen worden afgedwongen.

Mijn fractie ziet ook grote nadelen aan dit voorstel. Het strafrecht richt zich naar zijn aard op burgers onderling. En hoewel de rechtspersonen daar later aan zijn toegevoegd, is het strafrecht er niet voor geschreven om de overheid eronder te laten vallen. Ook veel van de strafrechtelijke sancties zijn slecht toepasbaar op de overheid. En voor ambtenaren en politieke ambtsdragers rijst de vraag hoe ver hun aansprakelijkheid strekt. Kan het, even dramatisch gesteld, voorkomen dat zij bijvoorbeeld privé genoopt worden tot de verkoop van hun huis en aansprakelijk worden gesteld? De risico's lijken mij slecht verzekeraar. En welk effect zal deze strafrechtelijke aansprakelijkheid hebben op de bereidheid van politici om bepaalde ambten te vervullen en, voor anderen, om voor de overheid te werken?



## Pechtold

De indieners stellen in de memorie van toelichting dat het gebruik van de Staat en bestuursrechtelijke instrumenten voor correctie en controle kan worden gestimuleerd door hun voorstel. Maar achten zij het tegenovergestelde ook mogelijk? Namelijk, zoals zij in de nota naar aanleiding van het verslag stellen, dat een strafrechtelijke veroordeling tot een milder politiek oordeel zou leiden. Met die laatste redenering wordt de deur opengezet om de strafrechtelijke aanpak in bepaalde gevallen de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures naar de achtergrond te drukken en kunnen politiek verantwoordelijken een niet-schuldig oordeel van de strafrechter of een sepot van het OM als politieke rechtvaardiging aandragen. In die zin zou het voorstel tot een verdere vermenging van het politiek en het strafrechtelijk domein kunnen leiden die onwenselijk is en een verdere juridisering van onze samenleving, zoals dat met een zware term is gaan heten. En zal dit voorstel niet de claimcultuur versterken? Graag op dit punt een bespiegeling van zowel de indieners als de minister.

Voorzitter. Het voorstel van indieners zet het spanningsveld tussen strafrechtelijke aansprakelijkheid en politieke controle verder op scherp en roept ten eerste de vraag op welke leidraad wordt gehanteerd om te bepalen welke van de twee prevaleert. En ten tweede, wie, in geval van twijfel, bepaalt welke dat is? Over de vraag welke van de twee mechanismen het primaat heeft, laten de indieners voor mijn gevoel twee geluiden horen. Ik citeer uit de memorie van toelichting: "Bovendien kan het in de rede liggen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon voorop te stellen." In de nota naar aanleiding van het verslag lees ik: "Politieke en bestuurlijke controlemechanismen dienen in een democratische rechtsstaat voorop te blijven staan." Het lijkt mij haaks op elkaar te staan. Kunnen de indieners dit verduidelijken?

Dan de tweede vraag. Wie bepaalt in een concreet geval of het strafrecht of de democratische verantwoording primaat heeft? Is dat het OM dat invulling geeft aan het opportuniteitsbeginsel? Daarbij merk ik op dat het criterium ontijdigheid mij in deze context lastig lijkt te hanteren. En fungeert de minister van Justitie dan als achtervang en politiek verantwoordelijke? Deze heeft immers de bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Dat is dus de aanwijzing dus om in individuele zaken wel of juist niet, of niet verder op te sporen en te vervolgen. De indieners kiezen er op dit punt voor het advies van de commissie-Roelvink niet te volgen. Dat zou de minister van Justitie in een bijzondere positie kunnen plaatsen. Hoe zien de indieners dan zijn verhouding ten opzichte van zijn collega-ministers? Wat als de minister van Justitie zelf strafrechtelijk onderzocht wordt? Is de cirkel weer rond als de bal bij het parlement komt te liggen en hij hier verantwoordelijkheid aflegt? Graag ook hier een reactie van de indieners en de minister.

Als er vooraf niets wordt geregeld, kan er dus wel degelijk sprake zijn van interferentie tussen politieke en bestuurlijke controle en strafrechtelijke vervolging. Want terecht schrijven indieners dat in de politiek en in het strafrecht veelal verschillende maatstaven worden gebruikt. Maar zien zij ook een overlap? Hoe denken indieners dat deze twee verantwoordingssystemen in de praktijk op elkaar afgestemd zouden moeten worden? Kunnen zij dit aan de hand van enkele concrete gevallen illustreren?

Los van de verschillende normen in deze twee domeinen, geldt voor mijn fractie, zeker bij strafzaken, het adagium "als de rechter spreekt, zwijgt de politiek". Dit is reden voor mijn fractie om terughoudend te zijn. Wij zien dat deze norm in de politiek niet altijd even helder meer geldt. Is dit een trend die wij willen versterken? Zorgt dit voorstel ervoor dat wij hier vaker zullen spoeddebatteren over bepaalde aspecten van lopende rechtszaken? Interessant hierbij is dat de indieners de, uiteraard juridische, redenering van de Hoge Raad dat beide stelsels hun eigen plaats innemen, aanhalen om te beargumenteren dat van een conflict tussen beide verantwoordingsmechanismen geen sprake hoeft te zijn. Hoe is echter hun politieke oordeel over deze spanning? Kunnen zij daarbij ook ingaan op de complicerende factor dat het belang van de democratische verantwoording vraagt om optimale openheid van bestuurders, terwijl diezelfde bestuurders als verdachten in een strafproces zich niet hoeven te verantwoorden als dat in strijd zou komen met hun eigen procesbelang? Wat mijn fractie betreft, ligt het primaat in deze gevallen bij de politieke en bestuurlijke verantwoording. Mij bekruipt, ondanks de schriftelijke beantwoording van de indieners, het gevoel dat wij bezig zijn om het probleem van de tekortschietende democratische controle heen te organiseren. Kunnen zij dit gevoel wegnemen? Welke mogelijkheid tot verbetering van de verantwoording binnen de politieke verhoudingen zien de indieners, zowel in de cultuur als in de structuur? Waarom zetten zij daar niet op in?

Een laatste punt betreft het fundamentele onderscheid dat de indieners maken tussen enerzijds beleid en anderzijds uitvoering. Ik zie het niet. Democratische verantwoording gaat wel degelijk en steeds vaker niet alleen om beleid en de besluitvorming, maar juist ook om de uitvoering daarvan. Dat geldt voor gemeenteraden evengoed als voor de Tweede Kamer. Ik hoor hier graag een reactie op.

Voorzitter, ik rond af. Dit voorstel heeft behoorlijke implicaties voor de scheiding der machten, die sowieso al onder druk staat. Ik heb daarover een aantal fundamentele vragen gesteld en zie met belangstelling uit naar de beantwoording van de indieners en de minister.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik wil de heer Pechtold eenzelfde soort vraag stellen als aan mevrouw Van Toorenburg. Hij heeft een aantal zeer relevante vragen gesteld. Toch mis ik in zijn conclusie een eerste voorlopige afweging. In de Kamer wordt dit debat al lang gevoerd. Een grote meerderheid van de Kamer heeft vastgesteld dat wij deze richting op moeten. De initiatiefnemers proberen daaraan een invulling te geven. Nogmaals, de heer Pechtold stelt een aantal belangrijke vragen, maar is zijn grondhouding dat het die richting uit moet of is zijn grondhouding eerder kritisch?

De heer **Pechtold** (D66): De heer Kalma heeft gelijk. Ik haal het er nog even bij: in juni 1997 was de D66-fractie een van de ondersteuners van de motie-Rehwinkel op dit gebied. Wij praten er dus al meer dan een decennium over. Ik denk dat het gevoel dat velen al die tijd hebben gehad dat dit een mogelijkheid zou moeten kunnen zijn, nog steeds prevaleert, maar dat het uitgewerkte voorstel en de vragen die ik namens mijn fractie vandaag heb opgeworpen, misschien toch het gevoel geven dat deze oplossing het probleem alleen maar groter maakt. De D

## Pechtold

in de naam van mijn partij – de D van democratie – drukt uit dat de overheid en de democratie eromheen andere zaken zijn dan het strafproces en de strafrechtelijke gevolgen die, zoals mevrouw Azough zojuist ook beschreef, voor anderen gelden. Dat maakt ons zeer aarzelend om op dit pad verder te gaan, maar om de heer Kalma gerust te stellen benadruk ik dat wij meedoen aan het debat om te kijken wat er mogelijk is.

□

Mevrouw **Gerkens** (SP): Voorzitter. Vandaag behandelen we een onderwerp dat al vele jaren wordt besproken; het is vandaag al een aantal keer aangehaald. Dit is echt geen nieuwe discussie. Van de buitenkant lijkt het dat er misschien wel twee “kampen” zijn, om het zo maar te noemen. Er zijn mensen die fel voor zijn of mensen die fel tegen zijn. Het gaat vandaag erover of het wenselijk en noodzakelijk is om de immuniteit op te heffen.

De SP-fractie vindt dit op voorhand een aantrekkelijke en ook wel redelijke wens. Ik kan mij een aantal voorbeelden voor de geest halen waarbij strafrechtelijke immuniteit een vervolging mogelijk in de weg heeft gestaan, zoals de Schipholbrand, de vuurwerkramp in Enschede en de brand in het Catshuis. Terecht wordt er vaak gewezen op de voorbeeldfunctie van de overheid en op het rechtsgevoel van de burger dat wordt aangetast als de overheid of leidinggevend van de overheid in de ogen van de burgers de dans ontspringen. De SP-fractie kijkt met een positieve blik naar het wetsvoorstel maar zij is nog niet ervan overtuigd dat de voordelen daadwerkelijk opwegen tegen de nadelen. Daarom heb ik een aantal nadere vragen.

Ik betreur het dat er in de beantwoording van de schriftelijke vragen voorafgaand aan deze behandeling niet meer werk is gemaakt van een rechtsvergelijking. Ik vind dat jammer omdat juist daarin een indicatie gevonden kan worden van de gevolgen van het opheffen van immuniteiten. Ik zou graag weten tot hoeveel zaken dit in andere, vergelijkbare rechtssystemen heeft geleid. Hoe is het gesteld met het proces van de politieke verantwoording? De sprekers voor mij hebben deze vraag ook diverse keren opgeworpen. Ik wil er echt op aandringen dat wij meer inzicht krijgen in de praktijk van andere landen. Ik vraag de indieners of zij aan die vraag tegemoet willen komen.

Het blijft voor de SP-fractie onduidelijk waar de aansprakelijkheid in strafrechtelijke zin uiteindelijk moet worden neergelegd. Het hangt natuurlijk af van de individuele gevallen. Dat klopt. Ik vind het echter te gemakkelijk om steeds te zeggen dat het wel zal meevallen of dat het zich in de praktijk wel zal wijzen. De indieners doen dit steeds. Dat is echt te gemakkelijk. Is het de bedoeling dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid de verantwoordelijkheid in hiërarchische lijn zal gaan volgen? Zal dit de praktijk worden? Wie zal uiteindelijk strafrechtelijk ter verantwoording worden geroepen? Hoe gaan wij bepalen waar de verantwoordelijkheid van de ambtenaar, van zijn superieur of van het hoofd van het ambtenarenapparaat begint of eindigt? Zal het in de praktijk zo zijn dat uiteindelijk in bijna alle gevallen de publiekrechtelijke rechtspersoon aansprakelijk zal worden gesteld? Deze praktische valkuilen liggen duidelijk op de loer in dit wetsvoorstel. Ik wil graag een nadere toelichting over de verwachting van de indieners en ook over welke mogelijkheid zij zien om dit te voorkomen.

De SP-fractie heeft grote zorg over de te verwachten invloed van de introductie van een strafrechtelijke aansprakelijkheid op de democratische verantwoordingsstructuur. Zien de indieners het gevaar van uitholling van de democratische verantwoordingsstructuur als meer overheidshandelen strafrechtelijk zal worden vervolgd? Zal dan het gevolg niet juist kunnen zijn dat politieke en bestuurlijke controle en verantwoording worden gefrustreerd door een ingestelde strafrechtelijke vervolging? Welke verantwoordingsprocedure zal bij gelijkwaardigheid voorrang dienen te krijgen? Ik zou de praktijk uit andere landen graag bij dit punt betrekken. Het blijft nu steeds koffiedik kijken hoe dit in de praktijk uitwerkt. Niemand weet wat wij ons op de hals halen.

Mijn fractie is bezorgd over de mogelijke uitkomst van het opheffen van immuniteiten in die zin dat strafrechtelijke aansprakelijkheid mogelijk zal gaan leiden tot risicomijdend gedrag van ambtenaren en publiekrechtelijke rechtspersonen. Herkennen de indieners dat daarmee de effectiviteit van het bestuur ook gevaar kan lopen? Wat is het oordeel van de indieners over dit mogelijk verlamme effect? Zien zij dit ook als een potentieel gevaar voor de publiekrechtelijke dienstverlening aan de burgers?

Het opleggen van boetes aan publiekrechtelijke rechtspersonen vormt naar mijn mening ook een probleem. Het is de vraag in hoeverre dergelijke strafrechtelijke sancties effectief zullen blijken te zijn. Natuurlijk kan een preventieve werking uitgaan van een veroordeling tot een symbolische straf. Een dergelijke straf kan ook bijdragen aan het gevoel van genoegdoening voor burgers. Een daadwerkelijk opgelegde boete zal uiteindelijk weer ten laste van diezelfde burgers worden gebracht, hetzij in de vorm van de te betalen belasting, hetzij in de vorm van minder publieke dienstverlening. Ik heb daarom gerede twijfel of de indieners dit gevoel voldoende onderkennen. Graag vraag ik om een nader onderbouwde uitleg van de indieners waarom zij dit bezwaar niet zien.

De heer **Kalma** (PvdA): Mevrouw Gerkens zet vraagtekens bij de boetes. Dat is al eerder in het debat gebeurd. Toen werd gesproken over het vestzak-broekzakprincipe. Mijn vraag is waarom hier zo veel nadruk op gelegd wordt, terwijl het in andere gevallen toch heel normaal is. Bijvoorbeeld wordt soms door gemeenten na bepaalde handelingen een schadeloosstelling uitgekeerd aan burgers. Dat is toch ook vestzak-broekzak en dat accepteren wij toch ook? Er is een wetsvoorstel ingediend, aangenomen en inmiddels van kracht op basis waarvan dwangsommen gelden voor een overheid die te traag opereert. Daarvan vragen wij ons toch ook niet af of wel met dwangsommen moet worden gewerkt? Nee, dat hebben wij geaccepteerd. Waarom zouden wij boetes in dit geval niet accepteren?

Mevrouw **Gerkens** (SP): Over de gevallen die de heer Kalma noemt, zijn ook wij zeer kritisch zijn geweest, juist vanwege het vestzak-broekzakprincipe. Als wij wetgeving willen aannemen, is onze vraag wel degelijk reëel. Wij willen geen regeling maken op basis waarvan wij kunnen bepalen welke straffen wij zullen opleggen. Wij willen een regeling maken die ertoe leidt dat de overheid verantwoordelijkheid neemt voor haar daden en daardoor uiteindelijk zorgvuldiger handelt. Daarnaast lijkt het mij reëel om de vraag te stellen wat de effectiviteit is



Mevrouw Gerkens (SP)

© M. Sablerolle – Gouda

van een boete als de burger, die al gedupeerd is door het handelen van de overheid, die boete uiteindelijk zelf moet ophoesten. In de voorbeelden die de heer Kalma benoemt, is dat even legitiem. Hij zegt "dat hebben wij geaccepteerd", maar ik neem aan dat hij daarmee voor zichzelf spreekt.

De heer **Kalma** (PvdA): Ik neem aan dat mevrouw Gerkens op zichzelf geen vraagteken zet bij de mogelijkheid die lokale overheden hebben om in bepaalde gevallen schadeloosstelling te betalen aan burgers. Is dat geen reden om het eerder in de discussie heel zwaar aangezette argument van de nadelen van boetes ten minste iets te relativeren?

Mevrouw **Gerkens** (SP): Voor de fractie van de heer Kalma misschien wel, maar voor mijn fractie niet. Het gaat hier om iets waarover onze fractie echt twijfels heeft.

De schadeloosstelling vind ik heel iets anders. Er kunnen veel redenen zijn om een schadeloosstelling uit te keren. Daarmee wordt de burger gecompenseerd. Maar een boete komt uiteindelijk niet ten goede aan de burger. Daar zit een groot verschil tussen.

Ik rond mijn betoog af. Ik begon mijn betoog met de mededeling dat mijn fractie het wetsvoorstel positief benadert. Mijn kritische vragen en kanttekeningen doen daar niets aan af. Op dit moment ben ik echter nog niet overtuigd dat de voordelen ook daadwerkelijk groter zullen zijn dan de nadelen. Ik kan mij nu wel voorstellen waarom deze discussie al zo lang duurt. Ik wacht de beantwoording van de indieners dan ook met interesse af.

□

De heer **Van der Staaij** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Het is niet voor de eerste keer dat wij in deze Kamer spreken over de problematiek van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, zoals andere collega's vanmiddag al naar voren hebben gebracht. Ik heb nog even de motie erbij gezocht die in 1997 is ingediend door de heer Rehwinkel van de PvdA-fractie en medeondertekend door de fracties van

het CDA, de VVD, GroenLinks en de SGP. In deze motie werd de regering verzocht voorbereidingen tot wetswijziging in gang te zetten waardoor de mogelijkheden voor strafrechtelijke vervolging van overheden worden verruimd en de Kamer hierover voor 1 januari 1998 te rapporteren. Door het aannemen van deze motie werd gehoor gegeven aan de wens van onder meer het college van procureurs-generaal dat het goed zou zijn als ook de politiek op dit punt duidelijk kleur bekent. Welke kant moet het nu op en welke kant willen wij met deze ingewikkelde problematiek uit? Toen er een aantal jaren later uitgebreide stukken van de regering voorlagen – het betrof een advies van de Raad van State en een kabinetsstandpunt daarover – heb ikzelf namens de SGP-fractie naar voren gebracht, een jaar of tien geleden inmiddels, dat het kabinet allerlei moeilijkheden noemde, maar dat ik mij afvroeg of er wel voldoende oog was voor de mogelijkheden die er zijn. Nu is er, jaren later, een wetsvoorstel. Toen ik mij echter op de materie stortte, dacht ik eigenlijk: nu is er wel veel oog voor de mogelijkheden, maar is er wel voldoende oog voor de moeilijkheden die er bij deze ingewikkelde problematiek zijn?

Je neemt zo'n dossier nog eens door en dan blijkt dat er in de afgelopen tien jaar fijn over is nagedacht. Er zijn van allerlei kanten boeken en artikelen over verschenen. Ik had de hoop en de wens dat het "kat in het bakkie" zou zijn, duidelijk en uitgekristalliseerd; zo doen wij het, dit is het! Ik zeg het met enig schaamrood op mijn kaken, maar ik had toch ook wel het gevoel dat de fracties van het CDA en D66 hebben. Er is veel sympathie, maar is dit het nu helemaal? Zijn wij er nu? In dat kader moeten de vragen worden gezien die ik zal formuleren. Ik begin met een positief vertrekpunt, maar ik heb nog heel wat kritische vragen om een beetje te kunnen toetsen of dit nu echt de beste oplossing is voor deze ingewikkelde problematiek.

Laat ik niet vergeten om mijn welgemeende complimenten voor de initiatiefnemers van dit wetsvoorstel tot uiting te brengen. Dan moet ik eigenlijk teruggaan naar oud-collega's Wolfsen en Van de Camp en degenen die nadien dit werk hebben overgenomen en op zich hebben genomen. Veel complimenten omdat ook zij hun tanden in deze ingewikkelde materie hebben gezet. Wat voor de SGP-fractie een reden is om de huidige stand van zaken onbevredigend te achten, zit eigenlijk voornamelijk in het feit dat er ook uit de Pikmeerarresten uit de jaren negentig – de manier waarop het in de jurisprudentie uiteindelijk vorm kreeg – een verschil naar voren kwam tussen de strafrechtelijke aansprakelijkheid van enerzijds de decentrale overheden en anderzijds de Staat. Dat vond de SGP-fractie eigenlijk onbevredigend. Zij vond, en vindt nog steeds, geen overtuigende argumentatie die iedere strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat in de weg zou staan. Dat is onze visie over de vraag waar nu eigenlijk het probleem ligt. Dat komt toch door het gevoel dat wat is ontstaan, onbevredigend is. Is de scheidslijn die wordt gehanteerd voor de bevoegdheden van de decentrale overheden wel gerechtvaardigd en is dat verschil tussen enerzijds decentrale overheden en anderzijds de Staat wel te verdedigen, te handhaven?

Het is echter wel eens goed om naast de theoretische invalshoek van "deugt het systeem nu wel" toch nog eens even na te denken over de vraag wat er nu eigenlijk in de praktijk misgaat. Wat is nu eigenlijk in de praktijk het probleem? Wat zal er in de praktijk door dit wetsvoor-

stel veranderen? Dat vind ik bijna nog lastiger vast stellen. Je kunt natuurlijk meegaan met wat de initiatiefnemers in de toelichting op het wetsvoorstel over de geloofwaardigheidskwestie opmerken. Hoe kan de overheid immers wetten en regels handhaven als zijzelf niet de verantwoordelijkheid op zich neemt, die nakomt en daarover rekenschap aflegt; het geloofwaardigheidsverlies van de overheid? Dat zijn sterke woorden, maar is dat in die zin niet een beetje theoretisch als wij zien dat de overheden op allerlei manieren wel degelijk rekenschap moeten afleggen over hun gedrag? Ook via bestuurlijk toezicht, en via de politieke verantwoordingsplicht wordt er wel degelijk verantwoording gevraagd en wordt laakbaar handelen aan de kaak gesteld. Is er dan praktisch gesproken wel echt sprake van zo'n enorm geloofwaardigheidsprobleem?

Als je al zegt dat dit geloofwaardigheidsprobleem toch wel heel zwaar weegt, dat er toch te veel vanuit een bijzondere positie van de overheid wordt geredeneerd, dan is vervolgens de vraag of dit wetsvoorstel wel een bevredigende oplossing biedt. Het wetsvoorstel spreekt namelijk aan de ene kant over het op gelijke voet vervolgbaar zijn van overheden, maar aan de andere kant worden toch weer bijzondere uitzonderingsbepalingen voor de publiekrechtelijke lichamen in het leven geroepen. Ik verwijs naar de strafuitsluitingsgrond die wordt toegevoegd en het feit dat van het Openbaar Ministerie wordt verwacht dat het bij het vervolgingsbeleid rekening houdt met de bijzondere positie van de overheid. In hoeverre wordt daarmee niet met de ene hand teruggenomen wat met de andere hand is gegeven? Roept het niet weer nieuwe geloofwaardigheidsproblemen op, namelijk dat makkelijk het verwijt kan worden gemaakt dat die vervolgbaarheid er in theorie is, maar dat er in de praktijk toch weer allerlei haken en ogen aan zitten, waardoor van die gelijkheid dan weer weinig terecht komt?

De democratische verantwoording via Kamerdebatten, parlementaire enquêtes en externe onderzoeken moet ook niet licht worden genomen. In de praktijk zie je dat die ook een heel belangrijke functie kunnen vervullen in de normbevestiging. Hoe kijken de initiatiefnemers aan tegen de verhouding tussen de verschillende instrumenten? Mij is opgevallen – collega Pechtold zei het ook al – dat de initiatiefnemers allemaal van coalitiepartijen afkomstig zijn, dus ik vraag mij ook af of zij strafrechtelijke compensatie zoeken voor het feit dat er van de democratische controle onvoldoende terecht komt wegens gebrek aan dualisme. Graag een reactie op dat punt.

De initiatiefnemers wijzen erop dat de overheid wel genoodzaakt kan zijn om bepaalde wettelijke voorschriften te overtreden, ter bevordering van een publiek belang. Dat punt is voor ons nog steeds niet helder. Aan wat voor gedwongen overtredingen denken de indieners dan? Moet de overheid er niet juist naar streven, dergelijke conflicten van belangen zoveel mogelijk op te lossen door op een normale manier via de bedding van de rechtstaat uitzonderingen mogelijk te maken als echt geboden is dat de overheid hierin een heel bijzondere weg inslaat? Kan er nog wel gesproken worden over een noodzaak van overtreding? Is het dan niet in feite gewoon een gebrekkige regelgeving? Als het echt nodig zou zijn, moet je daar dan een speciale voorziening voor treffen?

Over de samenloop van de verschillende controlemechanismen is ons nog niet helemaal duidelijk hoe dat in de praktijk zou moeten gaan. Hoe moeten de rechter en het OM er rekening mee houden dat dit mechanisme er is? Betekent dit dat, als er een debat in de Tweede Kamer is gehouden waaruit het politieke oordeel naar voren is gekomen dat de Staat niet verwijtbaar heeft gehandeld, er ook geen strafrechtelijke mogelijkheid meer is om op te treden? Kan het feit dat dit zoveel mogelijk uit elkaar moet worden getrokken, een risico opleveren dat we op elkaar gaan wachten, dat eigenlijk ook de democratische controle en verantwoording moet gaan wachten, omdat er nog gekeken wordt of er mogelijk nog strafrechtelijk zou worden opgetreden?

Een volgende vraag is, meer praktisch gesproken, wat dit wetsvoorstel, indien het wordt aangenomen, zou gaan betekenen. Om welk soort gedragingen gaat het? Als ik kijk naar de literatuur, dan valt mij op dat nogal veel voorbeelden worden aangereikt vanuit de vuurwerk-ramp in Enschede en de cafébrand in Volendam. Daarbij ging het echter in heel veel gevallen juist om strafrechtelijk lastiger aan te pakken kwesties dan dat er sprake was van een min of meer tekortschietend toezicht of handelen van de overheid. In de Europeesrechtelijke uitspraken die ook genoemd worden in de literatuur en in de zaak van de vuilnisbelt in Turkije speelt dat ook een rol. Er was te weinig gedaan door de overheid. Juist in situaties waarin het gaat om een niet-tijdig optreden, is het veel lastiger om duidelijk te zeggen dat een harde strafrechtelijke norm is geschonden door de overheid. Valt er op dit punt nu wel zo veel te verwachten van dit wetsvoorstel?

Ik sluit mij aan bij de vragen die ingingen op de politieke praktijk ten aanzien van het gedoogbeleid. Dat kan zowel op lokaal niveau als ook landelijk aan de orde zijn.

Dan is er nog het punt van de kwetsbare positie van het OM. Is het geen pijnpunt dat de politieke verantwoordelijkheid voor het vervolgingsbeleid van het OM moeilijk kan worden waargemaakt en dat er dan ook nauwelijks voorstelbaar is dat hier sprake is van aanwijzingen? Kunnen de initiatiefnemers tevens ingaan op de vraag of het OM ook de Staat moet aanklagen wegens eigen handelen dat in strijd is met het strafrecht? Hoe zit het met de positie van het OM zelf?

In de sfeer van de gevaren van juridisering heb ik ook nog de vraag of de mogelijkheid die dit wetsvoorstel biedt om publieke rechtspersonen aan te klagen, niet aan allerlei burgers of instanties de mogelijkheid zou kunnen bieden om alsnog te proberen hun gelijk te halen via de strafrechter. Hoe wordt voorkomen dat de drempel om de overheid aan te klagen te laag wordt, dat deze mogelijkheid tot een grote uitvoeringslast aanleiding geeft? Ik sluit mij aan bij de vragen die zijn gesteld over de gevolgen voor de positie van ambtenaren. In hoeverre is de kritiek van onder andere het IPO terecht dat in de praktijk kopschuwe, zich indekkende medewerkers kunnen ontstaan door risicomijding als gevolg van dit wetsvoorstel?

De indieners spreken van gelijke behandeling van private en publieke rechtspersonen. Er blijven echter grote verschillen bestaan tussen deze rechtspersonen. Van een echt gelijke behandeling zal nooit helemaal sprake kunnen zijn, juist omdat het bij publieke rechtspersonen gaat om het algemeen belang en publiekrecht-



## Van der Staaij

telijk opgelegde taken. Ik sluit mij ook aan bij de vragen die daarover zijn gesteld.

Tot slot zeg ik dat het ook voor mijn fractie echt nog een open kwestie is. Wij vinden het een heel belangwekkende en interessante discussie. Wij willen daar graag van zo veel mogelijk kanten het oordeel over afwachten. Ik vraag de minister nog hoe het eigenlijk zit met het conceptwetsvoorstel dat ooit tot stand is gebracht, ik meen onder het vorige kabinet, op dit punt. Heeft dat nog enig vervolg gekregen? Als de immuniteit zou moeten worden opgeheven, als dat ook de politieke conclusie zou zijn, geheel of gedeeltelijk, is dit dan naar de mening van de minister de beste manier of zijn er alternatieve routes die naar zijn mening de voorkeur zouden verdienen?

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Allereerst wil ik veel waardering uitspreken voor het werk dat de indieners en ook hun voorgangers hebben gedaan. Het valt nooit mee om zo'n initiatiefwetsvoorstel te maken. Er gaat een hoop tijd en werk in zitten. Het is altijd te prijzen als leden van deze Kamer die moeite nemen. Mijn complimenten daarvoor.

Het uitgangspunt van de VVD-fractie in het bestuursrecht is de politieke verantwoording. De heer Pechtold zei daar al iets over. Ook vindt mijn fractie het antwoord in de nota naar aanleiding van het verslag mager – dat moet maar gezegd – wat betreft de toepassing van het strafrecht gecombineerd met andere verantwoordings- en sanctiemechanismen. Er wordt heel gemakkelijk opgemerkt dat er geen sprake is van strijd met politieke verantwoordelijkheid van ambtsdragers of bestuurlijk toezicht op het publiekrecht of publiekrechtelijke lichamen. De indieners melden dat bij evident onrecht ook de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden beschikbaar moet zijn, maar lichten dat niet toe. Ik hoor graag een reactie op dit punt.

Juist in hun opmerkingen over overtredingen van ordeningsvoorschriften hanteren indieners naar de mening van mijn fractie een tactiek die een beetje doet vrezen. Het blijvend plegen van overtredingen, zo zeggen zij, kan toch geen reden op zich zijn voor niet-strafrechtelijk optreden. Ik zou het willen omdraaien. Als een publiekrechtelijk lichaam blijvend overtredingen pleegt, geen misdrijven, maar overtredingen – is dan strafrechtelijk optreden überhaupt wel gewenst, zeker in het licht van opmerkingen die de indieners zelf maken over het strafrecht als ultimum remedium? De VVD-fractie maakt zich er dus ook enige zorgen over dat de indieners de bijzondere rol van bestuursorganen niet volledig herkennen. Is dat zo?

De indieners lijken met de Slavenburgjurisprudentie van de jaren tachtig in het achterhoofd te kiezen voor een wat makkelijke weg, namelijk via de constructie van feitelijk leidinggeven in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht te ontsnappen aan het advies van de Raad van State om de ambtsdelicten ten aanzien van privépersonen als die in dienst zijn van publiekrechtelijke lichamen uit te breiden. Toch blijft nog wel steeds de vraag bestaan waarom die weg door de opstellers nadrukkelijk niet is gekozen. Kunnen zij dat nader toelichten plenair, in hun antwoorden? Ik zeg dit ook een beetje in het licht van wat mevrouw Van Toorenburg hier al over heeft opgemerkt.

De indieners lijken een norm bovenop de publieke taak te plaatsen. Ik zeg met nadruk "lijken", want het is mij niet helemaal duidelijk uit de memorie van toelichting en nog minder uit de beantwoording en de nota naar aanleiding van het verslag. Zij zeggen namelijk dat er redelijkerwijs geen andere keus was voor het publiek rechtelijk lichaam dan te handelen dan zoals is gedaan. Dat is naar ons oordeel wel heel kort door de bocht en breidt de Pikmeer II-jurisprudentie in zeer aanzienlijke zin uit. Zien indieners dat ook zo of zien zij het anders?

Nederland lijkt het enige land binnen de Europese Unie te worden waar aan een natuurlijke persoon binnen een overheidsorganisatie een strafbaar feit kan worden toegerekend terwijl er geen directe, persoonlijke betrokkenheid is. Is dat eigenlijk wel de bedoeling van indieners? Zou Nederland wel naar zo'n uitzonderingspositie toe moeten, zo vraag ik hun.

Op pag. 6 van het verslag lijken indieners zichzelf tegen te spreken waar het de vervolging van rechtspersonen en natuurlijke personen betreft. Het IPO stelt bijvoorbeeld, onzeziens terecht, dat strafrechtelijke aansprakelijkheid wegvalt als er geen politieke verwijtbaarheid is. Dat is natuurlijk precies de discussie over de vraag of wordt aangeknoopt bij artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht dan wel de weg via het uitbreiden van de ambtsdelicten wordt gekozen. Ik vraag de indieners of zij niet wat erg kort door de bocht zijn gegaan met de vaststelling dat er nu al strafzaken zijn tegen publiekrechtelijke rechtspersonen die in een veroordeling eindigen – zulke zaken zijn er inderdaad – en dat dit alleen al de reden zou zijn waarom dit wetsvoorstel een meerwaarde zou hebben.

Ik plaats enkele opmerkingen over de functie van het strafrecht. Naar het oordeel van de VVD-fractie gaan indieners wat eenvoudig voorbij aan de bezwaren die verband houden met slachtoffers. Bij strafrechtelijke vervolging van een overheidsorgaan, een publiekrechtelijke rechtspersoon, zal het vaak gaan om ingewikkelde zaken, die zich sowieso niet lenen voor slachtofferclaims in het strafrecht. Immers, daarbij moet het gaan om eenvoudige claims; anders verwijst de rechter die door naar civielrechtelijke zaken. Zien indieners deze bezwaren ook? Als er bij een publiekrechtelijke rechtspersoon sprake is van gebleken onrecht, zou die publiekrechtelijke rechtspersoon, een overheid, dan eigenlijk niet al uit zichzelf moeten betalen? Als een overheid het niet goed doet en wordt vervolgd, zou dat dan niet op zich al moeten leiden tot een uitbetaling van een slachtofferclaim? De VVD verwacht dit wel van een betrouwbare overheid. Mét indieners zijn wij van mening dat een strafrechtelijke vervolging niet zou moeten afstuiten op het vestzak-broekzakargument. Collega Kalma heeft hierover ook enkele opmerkingen gemaakt.

De wezenlijke meerwaarde van dit wetsvoorstel lijkt te zitten in het kunnen vervolgen van publiekrechtelijke rechtspersonen, ook in die gevallen waarin het strafbare feit de uitvoering van een exclusieve bestuurstaak betreft. Aan de minister van Justitie stel ik in dit verband wel de vraag of het niet dringend noodzakelijk is om goede afspraken te maken met het Openbaar Ministerie over het in te zetten vervolgingsbeleid als dit voorstel kracht van wet krijgt. Wij moeten immers naar mijn mening juist in dit soort zaken voorkomen dat er sprake is van willekeur. Graag krijg ik een reactie op dit punt.

De VVD-fractie is bevreesd voor de bureaucratie die dit wetsvoorstel met zich kan meebrengen. Nog meer dan

## Teeven

nu zullen protocollen het uitgangspunt zijn voor overheidshandelen, omdat de individuele ambtenaar zich zal willen wapenen tegen de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Vinden indieners dat geen groot risico?

Indieners lijken iets te eenvoudig te reageren op de vragen van de fracties van de SP en de ChristenUnie in de nota naar aanleiding van het verslag op pag. 13 en 14. Juist bij gedoogbeleid lijkt er een casus te kunnen zijn waarbij een ambtenaar heeft nagelaten om bijvoorbeeld leiding te geven aan een overheidsactiviteit. De verbinding die indieners hebben gelegd met de aansprakelijkheid via artikel 51 Sr brengt naar het oordeel van de VVD-fractie met zich mee dat een ander publiek belang wel eens onvoldoende strafuitsluitingsgrond zou kunnen zijn. Artikel 51 Sr en de uitleg in de jurisprudentie enerzijds en de strafuitsluitingsgrond die nu wordt geïntroduceerd anderzijds verdragen zich niet altijd even goed met elkaar. Graag krijg ik een reactie op dit punt.

Ik plaats enkele opmerkingen over de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie. Ronduit ongelukkig is de VVD-fractie met het antwoord van indieners op pag. 21 van de nota naar aanleiding van het verslag, waar melding wordt gemaakt van een aanwijzing opsporing en vervolging publiekrechtelijke rechtspersonen. Indieners zijn echter buitengewoon zuinig met voorbeelden in het algemeen belang die ertoe zouden kunnen nopen om af te zien van vervolging. Wat is een goede gang van zaken van het bestuurlijk proces, zo vraag ik hun. Moet onze fractie dit zo uitleggen dat strafrechtelijk optreden pas kan als het bestuurlijk proces volledig is afgerond? Dat lijkt de VVD-fractie niet.

Interessant is overigens de vraag of stukken uit de bestuurlijke verantwoording altijd zouden moeten kunnen dienen als bewijs of ontlastend materiaal in een eventuele strafrechtelijke procedure tegelijkertijd. Zien indieners en eigenlijk ook de minister van Justitie het zo, dat bij een aanhangig gemaakte strafprocedure geheimhoudingsbepalingen uit de bestuurlijke verantwoording opzij zouden moeten worden gezet? Welke verantwoording gaat nou eigenlijk prevaleren volgens de indieners?

Met de D66-fractie heeft de VVD-fractie zorg over een ongewenste vermenging van verantwoordelijkheidskaders. Met name is de VVD-fractie bevreesd voor de professionele bezwaarmakers die via de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor hun bestuurstaak eens temeer nog eens een nieuw podium krijgen om hun bezwaar ook via het strafrecht nog eens aan te kaarten, inclusief de al veel bekritiseerde artikel 12-procedure die wij op dit moment kennen. Wat de terminologie betreft, vraagt de VVD-fractie zich ook nog af of onder "ambtenaar", dus "ambtenaar" in de zin van het voorstel, niet alleen de ingehuurde arbeidscontractant moet worden verstaan, zoals de indieners bij de nota naar aanleiding van het verslag antwoordden, maar ook, laten wij maar zeggen, de zzp'er die zichzelf verhuurt aan de overheid of de interim-manager die bijvoorbeeld bij de voorziening tot samenwerking Politie Nederland de automatisering op gang moet brengen en in zo'n proces wellicht een strafbaar feit pleegt. Is dat dan een "ambtenaar"? Zien de indieners dat zo? Of valt zo iemand niet onder de term "ambtenaar"? Graag krijg ik een toelichting op dat punt.

Ik rond af. Met de Raad van State blijft de VVD-fractie de vrees delen dat de uitkomsten van een strafrechtelijk

onderzoek zullen leiden tot meer regels en geprotocolleerd werken en dus tot meer overheidsbureaucratie, ten koste van eigen initiatief op basis van professionele afwegingen. Hoewel de indieners dat niet als problematisch zien en het in hun reactie afdoen met een vergelijking die wij maar een beetje als een kwinkslag opvatten, lijkt het eigen initiatief van de ondernemer – want de vergelijking met de private onderneming wordt gemaakt – niet op voorhand het beste vergelijkingsmateriaal met de ambtenaar bij een publiekrechtelijk rechtspersoon. Wij zien uit naar de reactie van indieners op dit punt, maar stellen nu als VVD-fractie al vast dat dit onderwerp in ieder geval ultimum remedium moet zijn. Het is een open discussie waarbij de vraag aan de orde is of de wet nog wel nodig is, met zo veel waarborgen.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: Hiermee zijn wij aan het eind gekomen van de eerste termijn van de kant van de Kamer. Ik kijk even naar de indieners, die heel veel vragen hebben meegekregen. Ik maak heel wat debatten mee en zit vaak bij andere commissies, maar dit is best zware kost. Over twee, drie weken zijn de indieners aan de beurt, tenzij zij dit vanavond kunnen doen! Misschien kan minister Hirsch Ballin de vragen snel beantwoorden, want voor hem is de kost niet zo zwaar als voor mij.

Mevrouw **Gerkena** (SP): Vijf minuten schorsen!

De **voorzitter**: Nee, dat gaan we niet doen.

De heer **Heerts** (PvdA): Ik denk dat ik mede namens de andere indieners spreek als ik zeg dat de kans klein is dat wij de vragen nog voor het eerstkomende reces kunnen beantwoorden, omdat wij ook internationaal een aantal dingen moeten doen.

De **voorzitter**: Het is goed dat u die opmerking even maakt.

De vergadering wordt van 16.40 uur tot 19.00 uur geschorst.

**Voorzitter: Boelhouwer**