

Strafrechtelijke immuniteit

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:
 - **het voorstel van wet van de leden Recourt, Oskam en Segers 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 wederom van harte welkom. Ik heet de minister en de adviseurs ook van harte welkom. Ik zie dat de leden er ook zijn. Het debat is vandaag wat hinderlijk onderbroken door twee andere, korte, debatten. Dat was nodig in verband met stemmingen. Ik geef zo weer het woord aan de heer Recourt, namens de initiatiefnemers, maar geef ik eerst het woord aan de heer Van der Steur. Hij was namelijk bezig met een interruptie.

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De heer Van der Steur (VVD):

De eerste vraag die ik stelde, luidde als volgt. Wat gebeurt er als een ernstig feit volgens ons in de Kamer moet worden besproken en waarvan het Openbaar Ministerie aankondigt dat vervolging zal worden ingesteld of dat er bijvoorbeeld allerlei mensen zijn aangehouden in de aanloop naar een juridische procedure? Dan geldt de hoofdregel dat wij daar in de Kamer niet over spreken, omdat de zaak onder de rechter is. Het antwoord van de heer Recourt was dat die hoofdregel in dit specifieke geval, namelijk een zaak die volgens ons in de Kamer moet worden besproken, niet geldt. Dan kunnen wij volgens hem tegelijkertijd het strafrechtelijke onderzoek laten plaatsvinden en over hetzelfde onderwerp het debat voeren in de Kamer.

Na deze lange inleiding kom ik op mijn vervolgvraag. Hoe moet een bewindspersoon zich volgens de heer Recourt gedragen als zo'n situatie zich voordoet? Met het wetsvoorstel kan een bewindspersoon namelijk zelf onderwerp van strafrechtelijk onderzoek zijn of worden. In Nederland geldt de hoofdregel dat elke verdachte het recht heeft om niet aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Dat kan betekenen dat de betreffende bewindspersoon zich over dat onderzoek in stilzwijgen kan hullen. Daar heeft hij volgens mij het volste recht toe, als hij anders het risico loopt om aan zijn eigen veroordeling mee te werken. Volgens mij is het debat dan dus vleugellam. Wat vindt de heer Recourt van dat dilemma, het gelijktijdig laten verlopen van die zaken?

□

De heer Recourt (PvdA):

Er zit een praktische en een meer principiële kant aan het verhaal. Laat ik met de praktische kant beginnen. In alle strafrechtelijke onderzoeken naar lagere overheden en de centrale overheid – ik verwijs naar de Schipholbrand waarbij het ambtsmisdrijven betrof – is de justitiële weg een lange weg. Die justitiële weg is gelijktijdig met de weg van politieke verantwoording bewandeld. Dat heeft elkaar in de praktijk niet in de weg gezeten. Waarom niet? Onder meer omdat de discussie meestal niet over de fei-

ten gaat. Daar wordt onderzoek naar gedaan, zowel politiek als juridisch. De discussie waar je strafrechtelijk mee te maken hebt, betreft tot nu toe vragen als: is het een exclusieve overheidstaak enzovoort? Het feitenmateriaal is meestal wel bekend en raakt niet het verbod op zelfincriminatie. Alhoewel, ik bedoel het recht op zelfincriminatie. Nee, het is toch het verbod op zelfincriminatie. Ik moet het heel zuiver zeggen.

Kortom, ook de Staat mag zich op zijn zwijgrecht beroepen, maar dat zal in de praktijk, tot nu toe, niet voorkomen. Mocht dat wel voorkomen – je kunt niet in de toekomst kijken – dan stel ik de heer Van der Steur de volgende wedervraag. Hoe zou hij de bewindspersoon in kwestie beoordelen als die in een politiek debat, met andere afwegingen, zegt: ik doe hier geen uitspraken over, zoekt u het maar uit; ik houd mijn kruit droog voor de strafrechter? Ik denk het antwoord wel te weten: minister, wij hebben geen vertrouwen meer in u.

De voorzitter:

De heer Van der Steur hoeft daar niet op te antwoorden, maar mag nog wel een vraag stellen.

De heer Van der Steur (VVD):

Ik zal er wel op antwoorden. Hier in deze Kamer houden wij het recht hoog van elke Nederlander om niet mee te werken aan zijn eigen veroordeling. Het voorstel van de heer Recourt is nu, om dit ten aanzien van ministers tot consequenties te laten leiden. Dat zou een heel rare zaak zijn. De laatste vraag is dan: bent u het met mij eens dat je de situatie die u nu schetst rond de onderzoeken uit het verleden niet kunt vergelijken met de toekomst? Uw wetsvoorstel was toen nog niet aangenomen. Gesteld dat het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan is de situatie totaal anders dan ten tijde van die afschuwelijke Schipholbrand en al die andere afschuwelijke zaken die wij hebben gehad. Die kun je niet met elkaar vergelijken en daarom is het antwoord dus niet juist. Bent u het ook met mij eens dat het voor een minister die wordt geconfronteerd met een situatie die zo ernstig is als de Schipholbrand, verstandig is om niet zelfstandig onderzoek te willen doen en geen kennis te willen dragen van de omvang van de situatie? Met name zou hij geen documenten moeten opvragen over het onderzoek. Daarmee zou de minister indirect, via de weg van het parlement, de strafrechtelijke procedure in de weg kunnen zitten of, zonder dat hij dat zou willen, zichzelf weer daarin kunnen betrekken. Ik zie op dat punt echt grote problemen en ik hoop dat u mij ervan kunt overtuigen dat die er niet zijn. Dit zeg ik overigens via u, mijnheer de voorzitter, tegen de heer Recourt.

De heer Recourt (PvdA):

Dit is een heel lange vraag met een hoop elementen. Laat ik hopelijk de kern pakken. De kern is dat ons wetsvoorstel niet zo heel veel verschil maakt waar het individuele ambtenaren en bewindspersonen betreft. Wij kunnen dus wel naar het verleden kijken. Daarmee kun je de toekomst niet voorspellen, maar je kunt wel zeggen: laten wij in ieder geval bezien hoe het in het verleden is gegaan. Ook toen kon worden onderzocht – en dat is ook gebeurd – of er bijvoorbeeld sprake was van een ambtsmisdrijf. Daarom haalde ik de Schipholbrand aan en daarom is die ook relevant voor de toekomst, ook voor dit wetsvoorstel. Het feit dat dit onderzoek wordt uitgevoerd, heeft op geen enkele wijze en op geen enkel moment het politieke debat beïnvloed. Dat is terecht en begrijpelijk, omdat er sprake

Recourt

ke is van twee verschillende grootheden, waarbij een andere afweging wordt gemaakt. In het politieke debat en de politieke verantwoording gaat het over de vraag of de overheid binnen haar verantwoordelijkheid heeft gehandeld en op basis van welke kennis. Is het beleid op een juiste manier uitgevoerd? Dit is een bestuurlijke afweging die veel breder is dan de wat engere strafrechtelijke afweging. Daarbij gaat het om de vraag of er een strafbaar feit is gepleegd en zo ja, of degene die dat gedaan heeft strafbaar is. Ik wijs vervolgens op het tegenovergestelde, wat ik vele malen kwalijker vind, in de zaak van de Probo Koala, waarin de overheid een belangrijke rol had in een ernstig milieu-incident. Welke rol dat was, weten wij niet. Vervolgens liepen de slachtoffers voortdurend met hun hoofd tegen de muur, omdat de overheid uit principe immun is. Welk principe dat is weet ik eigenlijk niet zo goed, want ik ben nu juist aan het vertellen dat dit principe geen legitiem principe is. Dat vind ik onaanvaardbaar voor de slachtoffers in die zaak en voor andere slachtoffers, hoewel wij niet in de toekomst kunnen kijken. Bij de Schipholbrand was er natuurlijk wel sprake van een politiek gevolg, omdat minister Donner opstapte. Kort daarna was minister Donner opnieuw minister. Slachtoffers konden op geen enkele manier hun schade inbrengen in het strafproces. Wij laten mensen met lege handen staan en dat lijkt mij geen menselijke situatie.

Mevrouw Van Toorenburg (CDA):

Ik wil daar wel even op voortborduren. In de zaken die nu worden voorgehouden, gold de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de bewindspersonen nog niet. Wij zijn hier in de Kamer natuurlijk vaak de eersten die roepen dat de onderste steen boven moet komen. Wij geven de minister opdracht om het allemaal uit te zoeken. Maar als diezelfde bewindspersoon strafrechtelijk aansprakelijk kan zijn, bijt dat elkaar dan niet? Kunnen wij dan van een bewindspersoon vragen dat hij zijn ambtenaren opdracht geeft om alles uit te zoeken, terwijl iedereen in die lijn vervolgens tegenover de strafrechter zal staan met de bevindingen uit het eigen onderzoek? Is er niet ook een risico dat zo'n onderzoek kan worden verstoord of dat het onjuist kan worden uitgevoerd, juist omdat men weet dat het vervolgens de basis kan vormen van een strafrechtelijk onderzoek?

De heer Recourt (PvdA):

Als bijvoorbeeld na een incident met een politieagent de vraag is of hij zijn dienstwapen wel of niet juist gebruikt heeft, dan is het om de redenen die mevrouw Van Toorenburg ook noemde gebruik dat de Rijksrecherche, een onafhankelijke instantie, daar onderzoek naar doet. Ik kan mij voorstellen dat er situaties zijn waarin je zegt: dat moet het ministerie niet zelf doen, hier stellen wij een commissie voor in of we vragen de Rijksrecherche. Dat is ook nu al het geval. Evident, want de slager moet niet zijn eigen vlees keuren. Als dat aan de orde kan zijn, moet je ervoor zorgen dat je dat zuiver regelt. Dat is ook nu al het geval. Uit mijn eigen ervaring kan ik spreken over ambtenaren die strafrechtelijke feiten hebben begaan. Dan volgt er een dubbele procedure: een procedure voor de ambtenarenrechter, waarin de persoon in kwestie ontslagen kan worden, en een procedure voor de strafrechter. Dat zijn twee aparte procedures. De ambtenarenrechter hoeft niet te wachten op de strafrechter. Hij heeft zijn eigen afweging, verzamelt zijn eigen feiten en komt tot zijn eigen oordeel. Hetzelfde geldt voor de strafrechter. Zo is het ook voor de politieke afweging.

De heer De Wit (SP):

De heer Recourt noemt meermaals het voorbeeld van de Schipholbrand en van het strafrechtelijke onderzoek dat daarover heeft plaatsgevonden. Ik neem aan dat hem bekend is dat dit een onderzoek was naar aanleiding van een aangifte van een advocaat. Het onderzoek was dus niet geëntameerd door bijvoorbeeld de minister van Justitie of door het OM. Nee, een advocaat heeft aangifte gedaan van een aantal ambtsmisdrijven. Afgewezen, artikel-12-procedure, het vervolg is bekend. Vindt de heer Recourt dat dan een goed voorbeeld in dit verband?

De heer Recourt (PvdA):

Jazeker, want ik gebruik het om aan te geven dat het grote verschil zit in de aansprakelijkheid van de Staat, de publiekrechtelijke rechtspersoon, en de lagere overheden waar het een exclusieve overheidstaak betreft, en niet zozeer individuele ambtenaren of bewindspersonen. Juist daarom haal ik het voorbeeld aan. Er waren immers al ambtsmisdrijven, los van de manier waarop die ambtsmisdrijven aan de orde worden gesteld. In dit geval gebeurde dat door een advocaat. Prima. Ik kan mij dat in de toekomst ook voorstellen op basis van ons eigen wetsvoorstel, als het wordt aangenomen. Wie uiteindelijk aangifte bij de politie doet, daar verandert niets in.

De heer De Wit (SP):

Is het volgens u mogelijk dat de Kamer naar aanleiding van een ernstige gebeurtenis met de minister spreekt, op een moment dat er nog geen sprake is van een strafrechtelijk onderzoek, dat zij tot de conclusie komt dat de minister van Justitie grenzen heeft overschreden en dat zij de minister van Justitie in een motie opdraagt, het OM een aanwijzing te geven om hem te vervolgen?

De heer Recourt (PvdA):

Dat zou ik een zeer onzuivere en onwenselijke situatie vinden, omdat daarmee die twee domeinen op een naar mijn mening onaanvaardbare wijze door elkaar lopen. Los van de vraag of het juridisch wel of niet mogelijk is, lijkt het mij onmogelijk vanwege de implicaties en de achterliggende normen.

De heer De Wit (SP):

Het is wel de consequentie van de mogelijkheid die u opent als de Staat vervolgbaar is. Dan neemt de Kamer de politieke verantwoordelijkheid, wetende dat er ook nog een mogelijkheid is om een bewindspersoon, de Staat, strafrechtelijk te vervolgen. Wat vindt u daar dan de oplossing voor, als de Kamer dat zou vinden?

De heer Recourt (PvdA):

Laten we beginnen met hier in de Kamer uit te spreken dat dit wetsvoorstel dat op geen enkele wijze beoogt. De Kamer heeft wel meer mogelijkheden waarmee zij zeer onwenselijke situaties kan creëren in termen van checks and balances, de manier waarop we hier in Nederland de macht hebben verdeeld. We hoeven er geen aparte regelingen voor te maken om te voorkomen dat dit gebeurt. We gaan ervan uit dat de Kamer wel binnen de grenzen blijft die haar gegeven zijn.

De voorzitter:

De heer Recourt kan zijn betoog voortzetten.

Recourt

De heer **Recourt** (PvdA):

Dank u. Ik sla een heel stuk over, dankzij de interruptie die we zojuist gehad hebben.

Ik ga door naar het hoofdstuk overheid. In dit blok antwoorden willen wij vooral ingaan op vragen over de bijzondere positie van de overheid. Ook op de geïntroduceerde strafuitsluitingsgrond komen wij terug. Daar zal de heer Oskam het woord over voeren.

De woordvoerders van de PvdA en het CDA vroegen een aantal jaren geleden naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat. Is de Staat niet te groot en te abstract om strafrechtelijk aansprakelijk te worden gesteld? Daaraan gekoppeld werd ook gevraagd of de oplossing van de commissie-Roelvink niet beter was, namelijk om niet de Staat zelf, maar alleen zelfstandige onderdelen ervan strafrechtelijk verantwoordelijk te maken. Op zichzelf begrijp ik de gedachte om niet de Staat zelf aansprakelijk te stellen, maar in plaats daarvan het staatsonderdeel waaraan het feit kan worden toegeschreven. De commissie-Roelvink achtte dit vooral wenselijk omdat in het geval de Staat strafrechtelijk aansprakelijk zou worden gesteld de afstand tussen het strafbare feit en de dader wel eens te groot zou kunnen blijken. Wij begrijpen dit, maar maken toch een andere keuze dan de commissie.

Wij geven er de voorkeur aan de rechtspersoon Staat strafrechtelijk vervolgbaar te maken. In de memorie van toelichting zijn wij daar ruim op ingegaan. Daarin hebben wij gewezen op het feit dat grote privaatrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld, ook voor feiten die zijn begaan in bijvoorbeeld een filiaal van die rechtspersoon. Wij hebben volgens mij Shell als voorbeeld genomen. Shell kan heel goed worden veroordeeld voor een relatief klein milieudelict dat is gepleegd in een onderdeel van het concern. In het geval dat de Staat als rechtspersoon voor de strafrechter komt te staan, is het heel goed mogelijk om het verband tussen daad en dader te bewijzen. Natuurlijk zijn er verschillen in strafrechtelijke positie tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen. Het verschil tussen beide is echter op de keper beschouwd niet de grootte van deze rechtspersoon. Het verschil zit heel ergens anders in.

Doorgaans zal ook duidelijk zijn door welk onderdeel van de Staat, een ministerie, de Rijksgebouwendienst of welk ander onderdeel dan ook, het feit is begaan. Ook al leidt dit tot een verdeling van de rechtspersoon Staat als zodanig, de Staat zal in het proces worden vertegenwoordigd door een persoon afkomstig van dat onderdeel. Ik wijs er bovendien op dat ook in het civiele recht de Staat als rechtspersoon wordt aangesproken voor het handelen van andere, ondergeschikte, onderdelen zonder dat dit problemen oplevert of zonder dat de Staat in het civiele recht wordt opgesplitst in zelfstandige onderdelen. Ik wijs er daarnaast op dat ook andere grote bestuurlijke organisaties, zoals de gemeente Rotterdam, provincies of waterschappen, niet worden opgeknipt.

Het laatste argument is dat het moeilijk definieerbaar is wat de zelfstandige onderdelen zijn. De commissie-Roelvink heeft het over – ik citeer – de niet over rechtspersoonlijkheid beschikkende dienst, instelling, onderneming, inrichting of andere organisatorische eenheid die deel uitmaakt van de Staat en zelfstandig aan het maatschappelijk verkeer deelneemt. Voor het zelfstandig deelnemen aan het maatschappelijk verkeer gelden dan weer vele criteria, variërend van eigen afgebakende taken en budget tot briefpapier. Daarmee creëer je een enorme interpretatieruimte met allerlei potentiële geschillen. We

hebben het over nu over zbo's, RWT's, agentschappen, baten-lastendiensten en noem maar op. De rechtspersoon is ook praktisch gezien de meest efficiënte wijze om deze strafbaarstelling aan toe te rekenen.

De VVD-fractie vroeg om nader in te gaan op de mogelijkheid om de ambtsdelicten uit te breiden en wat in het geval van uitbreiding nog de meerwaarde is van het voorliggende wetsvoorstel. Ik ben van mening dat met alleen het uitbreiden van de ambtsdelicten te veel voorbij wordt gegaan aan het feit dat het ook mogelijk is dat de rechtspersoon een strafbaar feit begaat. Niet in alle gevallen zal een individuele ambtenaar kunnen worden gevonden aan wie een feit kan worden toegeschreven, als je dat in eerste instantie al wenselijk vindt. Het kan heel goed in de aard van de rechtspersoon zelf liggen, zoals een slechte bedrijfscultuur waarin iedereen zijn gang kon gaan, dat strafbare feiten ontstaan.

Daarnaast zou uitbreiding van ambtsdelicten betekenen dat wel de ambtenaar meer in beeld van het strafrecht komt, maar de rechtspersoon waarvoor hij of zij werkt niet. De essentie bij verantwoording is dat de overheid niet weg kan blijven als er ernstige zaken gebeuren. Op die manier worden burgers in hun rechtsgevoel geholpen, terwijl zij daarin worden geschaad als het niet gebeurt. Het is een ultimatum remedium, het moet als laatste worden toegepast, maar de overheid kan niet weglopen voor haar verantwoordelijkheid. Dat is de kern. Wij hebben helaas een aantal keren gezien dat het wel zo heeft gewerkt, en dat is zeer onbevredigend.

De fracties van GroenLinks, de SGP en de VVD hebben vragen gesteld over een passage in de nota naar aanleiding van het verslag. Het ging daarbij om de volgende zinsnede: "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." De genoemde fracties vragen onder andere om dit concreter te maken. Dat doe ik als volgt. De overheid moet bij het uitoefenen van haar in de wet vastgelegde publieke taken vaak conflicterende belangen dienen en daaruit een keuze maken. Zo mag een brandweerauto verkeersovertredingen maken. Die overtredingen zullen namelijk over het algemeen redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de publieke taak om een brand te bestrijden. Maar als de chauffeur van die brandweerauto de verkeersregels aan zijn laars lapt om heel andere redenen – om snel thuis te zijn, om maar iets te noemen – is dat niet proportioneel. Op dat moment overtreden de betreffende chauffeur en de brandweer de wet. Het gebruik van geweld door de politie is een ander voorbeeld waarbij in concrete omstandigheden moet worden afgewogen of dat valt onder noodweer of een andere strafuitsluitingsgrond om te bepalen of het gerechtvaardigd is of niet. Ik heb zojuist al aangegeven dat dit gelukkig ook telkens gebeurt door de Rijksrecherche.

Ik denk dat ik het hierbij kan houden. Over alle andere punten hebben wij volgens mijn aantekeningen bij interrupties al gesproken of ze zijn anderszins niet relevant voor vandaag. Ik wil hiermee dus graag mijn bijdrage als eerste spreker beëindigen en het woord aan mijn collega-indiener de heer Oskam geven.

Recourt

De voorzitter:

Ik dank de heer Recourt van harte voor het antwoord in eerste termijn. Ik zie dat de heer De Wit nog een vraag voor hem heeft.

De heer De Wit (SP):

Ik begon zopas met het stellen van een vraag over het gelijkheidsbeginsel. De heer Recourt zou daaraan in ieder geval nog aandacht besteden. Hij zegt dat er voor private rechtspersonen sprake is van gelijkheid met publieke rechtspersonen. In zijn betoog heeft hij echter al aangegeven dat de overheid toch een heel speciale positie inneemt. Wat is nu de strekking van dat gelijkheidsbeginsel? Waarom is dat volgens hem een argument?

De heer Recourt (PvdA):

Collega Oskam komt zo te spreken over een extra strafuitsluitingsgrond die de bijzondere positie van de overheid markeert. Die bijzondere positie erken ik. In essentie neemt die echter niet weg dat voor een gewone rechtspersoon en een publiekrechtelijke rechtspersoon geldt dat zij gelijk zijn wat betreft het uitvoeren van respectievelijk hun private taken en hun publieke taken. Individuele ambtenaren kunnen bij de uitvoering van de publieke taak echt strafrechtelijke feiten plegen. In dat opzicht verschillen zij in helemaal niets van hun collega's die bij een gewoon bedrijf werken. Hetzelfde geldt voor de leidinggevende, de verantwoordelijke. Dat is essentieel hetzelfde. Vervolgens is een punt van discussie waarin beide van elkaar verschillen. Daarover komt collega Oskam zo te spreken. In essentie zijn zij echter gelijk. Als je hen ongelijk gaat behandelen, kom je dus aan het gelijkheidsbeginsel.

De heer De Wit (SP):

Ik ben het met de heer Recourt eens dat in zijn wetsvoorstel de gelijkenis bestaat in het over de schreef gaan; daar gaat het uiteindelijk om. Maar waar zit nu die gelijkheid? De Raad van State benadrukte dit punt al. Je kunt een private onderneming die ook een private rechtspersoon is niet qua inhoud, taken en verantwoordelijkheden vergelijken met een publiekrechtelijke onderneming. De Staat, bijvoorbeeld, kan niet anders dan wetten maken, uitvoeren en handhaven. De Staat heeft geen keuze om dingen te doen. Misschien zit er gelijkheid daar waar een ambtenaar de grenzen overschrijdt, maar er is toch een wezenlijk onderscheid tussen een publiekrechtelijke rechtspersoon en een private? Er is toch geen enkel argument om hier te spreken van de noodzaak om strafrechtelijke aansprakelijkheid in te voeren?

De heer Recourt (PvdA):

Waar een private onderneming een privaat belang dient, dient een publiekrechtelijk orgaan het publieke belang, het algemeen belang. Tot zover zijn we het helemaal met elkaar eens. De heer De Wit knipt het publiekrechtelijke in drieën: wetten maken, wetten uitvoeren en wetten handhaven. Het kan fout gaan bij de middelste, bij de uitvoer. Je kunt bijvoorbeeld een prachtige wet maken maar vervolgens komt er een gifschip binnen en gebeuren er met medewerking van de ambtenaren allerlei vervelende dingen met dat gif. Op dat moment is er in de uitvoering geen wezenlijk verschil tussen de ambtenaar en de private werknemer, het private bedrijf of de overheid. Het zit hem in het element van de uitvoering. Daarin is ten principale geen verschil.

De voorzitter:

Het is goed dat de heer Recourt nog even is blijven staan, want ook de heer Van der Steur heeft nog een vraag.

De heer Van der Steur (VVD):

Ik zat nog even na te denken over het voorbeeld van de brandweerauto dat de heer Recourt zojuist gaf. Ik wil het goed begrijpen. Hij gaf het voorbeeld van een brandweerman die op weg naar huis te hard rijdt. In dit geval zou hij dan dus niet bezig zijn met een overheidstaak. Zijn we het er met elkaar over eens dat op grond van het Pikmeearrest juist dergelijke gedragingen al lang strafbaar zijn? In dit specifieke voorbeeld is dit wetsvoorstel dus niet nodig om de brandweerman die te hard naar huis rijdt gewoon strafrechtelijk aansprakelijk te maken. Dit kan al op basis van de huidige wet. Het betreft de uitvoering van een niet-exclusieve overheidstaak. Is de heer Recourt het op dit punt met mij eens?

De heer Recourt (PvdA):

Daar ben ik het helemaal mee eens. In het stuk van mijn tekst dat ik heb overgeslagen, staan veel voorbeelden. Er wordt in de jurisprudentie heel veel de afweging gemaakt of iets onder de publieke taak valt – dan staat het erbuiten – of niet. In dat laatste geval is het een aansprakelijkheid.

De heer Van der Steur (VVD):

Ik heb nog een andere vraag. De heer Recourt gaf eerder al antwoord op een vraag van de VVD-fractie over de uitbreiding van de ambtsmisbruiken. Kan hij nog eenmaal uitleggen waarom het niet juist heel mooi zou zijn als je dat doet? Dan heb je een heel specifieke omschrijving van een aantal duidelijk onacceptabele zaken, in het kader van de overheid. Zou dat niet de oplossing zijn?

De heer Recourt (PvdA):

Ik noem heel kort de essentie van mijn betoog: een ambtsmisdrifft ziet op een individuele ambtsdrager en ons wetsvoorstel wil juist de Staat strafrechtelijk aansprakelijk stellen, net zoals de bv strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kan worden. Wij willen niet specifiek de individuele ambtenaar achterovertrekken, want vaak zijn de verantwoordelijkheden gedeeld en is die ambtenaar bovendien gedekt door de verantwoordelijkheid van de minister. Nee, wij willen de Staat als rechtspersoon voor de rechter kunnen krijgen. Wij willen dit mede omdat wanneer je specifiek op de ambtenaar of de politieke ambtsdrager de strafbaarheid zou plakken, dit in de praktijk betekent dat veel zaken wederom verdwijnen in het niet. Immers, het is heel vaak niet mogelijk om het individueel te linken.

De voorzitter:

Ik heb het idee dat de discussie als vanzelf terecht is gekomen op het terrein van de heer Oskam. Ik wil hem dan ook heel graag het woord geven om de vragen te beantwoorden die aan hem zijn gesteld.



De heer Oskam (CDA):

Dank u wel voorzitter.

Ik wil graag met de collega-Kamerleden het onderdeel "strafuitsluitingsgrond" bespreken. Daarover zijn vragen gesteld door de PvdA, de VVD en de SGP. Die woordvoerder van die laatste partij heeft inmiddels de Kamer ver-

laten. Die vragen laten zich het beste samenvatten in de woorden van de woordvoerder van de SGP. Hij vroeg zich af in hoeverre met de introductie van die strafuitsluitingsgrond met de ene hand wordt teruggenomen wat met de andere hand wordt gegeven, namelijk de afschaffing van de immuniteiten. Wat ons, de initiatiefnemers, betreft, is het antwoord op deze vraag ontkennend. Het woord zegt het al: strafrechtelijke immuniteiten van overheden brengen met zich dat het strafrecht niet toekomt aan de beoordeling of het gedrag van deze overheden strafbaar is. Niemand kan iets doen; ze zijn immuun. Het opheffen van de immuniteiten, zoals voorzien is in het wetsvoorstel, heeft tot gevolg dat het mogelijk wordt om strafrechtelijk te beoordelen of het gedrag van de overheden strafbaar is. Daarvoor komt er een toets door een rechter of een officier van justitie. Het is daarbij zeker niet zo dat een beroep op de strafuitsluitingsgrond altijd slaagt omdat de overheid handelt als overheid. Integendeel. Het is namelijk niet voldoende dat het strafbare feit wordt begaan bij de uitoefening van een publieke taak alleen, maar daarnaast vereist ons wetsvoorstel dat overtreding van dat wettelijke voorschrift gegeven de omstandigheden noodzakelijk was om de publieke taak te kunnen dienen. Met andere woorden: de overheid had geen andere keus dan zich strafbaar te gedragen om een bepaalde situatie te redden. Dit houdt in dat als het redelijkerwijs mogelijk is om de publieke taak op een andere manier te behartigen zonder andere voorschriften te overtreden, dit ook moet. Anders wordt de overheid veroordeeld door de strafrechter. Het is geenszins zo dat de strafuitsluitingsgrond wegneemt wat met de opheffing van de immuniteiten is gegeven.

De heer De Wit sprak diverse malen over de toegevoegde waarde van de voorgestelde strafuitsluitingsgrond ten opzichte van de reeds bestaande commune strafuitsluitingsgronden. Het zou inderdaad het meest zuiver zijn als we zouden zeggen: gelijke monniken, gelijke kappen; de overheid en de andere rechtspersonen zijn allemaal gelijk. Dat is alleen niet zo, want de overheid heeft een extra taak: een zorgtaak. De overheid zorgt voor ons en beschermt ons onder omstandigheden. We hebben daarover nagedacht, maar we zijn met zijn drieën tot de conclusie gekomen dat de strafuitsluitingsgrond er wel degelijk in moet blijven staan, zeker om de bijzondere positie van de overheid te benadrukken.

Collega Recourt gaf aan de hand van concrete voorbeelden al eerder aan dat het behartigen van de publieke taak met zich brengt dat de overheid soms in een positie komt te verkeren dat het redelijkerwijs niet anders kan dan met het oog op deze taken wettelijke voorschriften worden overtreden. De overheid maakt nu al gebruik van de bestaande strafuitsluitingsgronden, zoals het opvolgen van een wettelijk bevel, overmacht, noodweer, noodweer-exces enzovoorts. Op zich zouden die uitsluitingsgronden genoeg moeten zijn om voor de overheid handelingen te rechtvaardigen die niet door de beugel kunnen. We hebben vanwege de bijzondere positie en de vele vragen van de Kamer hierover echter gemeend om een afzonderlijke strafuitsluitingsgrond toe te moeten voegen. Die strafuitsluitingsgrond gaat materieel gezien niet verder dan de reeds bestaande, maar dient vooral ter verduidelijking hoe wij in dit kader tegen overheidshandelen aankijken: een bijzondere positie. Daarom hebben we een nieuw lid aan artikel 42 toegevoegd, dat een speciale bepaling bevat ten opzichte van de strafuitsluitingsgrond, namelijk het wettelijk voorschrift. De strafbaarheid wordt ook uitgesloten als een ambtenaar of publiekrechtelijke rechts-

persoon een feit heeft begaan dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de publiekelijke taak die bij wettelijk voorschrift is opgedragen, waarbij de voorwaarde geldt dat hij eigenlijk geen andere keus had. Hiermee wordt ook het bijzondere karakter tot uitdrukking gebracht van het belang dat bij de wet opgedragen publieke taken kunnen worden uitgevoerd. Dat belang weegt weliswaar zwaar, maar als het handelen dat daaruit voortvloeit niet in verhouding staat tot de publieke taak, blijft het strafbaar, net zoals dat nu het geval is op grond van de bestaande strafuitsluitingsgronden en op grond van de bestaande jurisprudentie daarover.

Ik heb de heer Van der Steur beloofd om hem te triggeren. Hij stelde een vraag over het gedoogdbeleid, waarbij een ambtenaar heeft nagelaten om bijvoorbeeld leiding te geven aan een overheidsactiviteit. De VVD-fractie vreest dat een ander publiek belang weleens onvoldoende strafuitsluitingsgrond zou kunnen zijn. Wij zijn het daarmee niet eens. Onder "gedogen" verstaan wij "niet ingrijpen". Dat zal sowieso meestal geen strafbaar feit kunnen zijn. Dat beogen we ook niet en dat willen we ook niet in dit soort situaties. Het is immers niet de ambtenaar zelf die een strafbaar feit begaat, maar iemand anders. Van het CDA kan geen ander voorbeeld verwacht worden dan de coffeeshophouder. Die begaat het strafbare feit en niet de politiemans of de gemeenteambtenaar die niet ingrijpt omdat hij daarmee uitvoering geeft aan een OM-richtlijn. Dit lokale maatwerk zal de minister aanspreken.

De voorzitter:

Ik merk dat u niet de heer Van der Steur, maar de heer De Wit en mevrouw Van Toorenburg hebt getriggerd.

De heer De Wit (SP):

Ik ben niet hard genoeg naar de microfoon gelopen, want mijn vraag gaat nog over het vorige deel van het betoog, over de strafuitsluitingsgrond. Ik wil het met de indieners hebben over lid 2 van artikel 42. Daarin staat: de immuniteit blijft overeind als sprake is van het begaan van een feit dat redelijkerwijs noodzakelijk is in het kader van de uitvoering van een taak. De heer Oskam zei daar overigens "wettelijke" bij; hij sprak over een wettelijke taak. In het voorafgaande heeft de heer Recourt meermalen betoogd dat de strafbare feiten die plaatsvinden en waar de heer Oskam nu over spreekt, hoofdzakelijk te maken hebben met nalaten. Hoe zit het dan met deze strafuitsluitingsgrond? In het tweede lid van dit artikel gaat het over het begaan van feiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn; dat is de strafuitsluitingsgrond. Nalaten zit hier naar mijn idee niet in.

De heer Oskam (CDA):

Daar kijken wij iets anders tegen aan. Nalaten is eigenlijk een fictie in de wetgeving. Nalaten is iets wat je niet doet. Dat kan echter wel een strafbare gedraging zijn. Wat ons betreft, zit dat dus wel in dat tweede lid. Het gaat echter niet alleen om nalaten, maar ook om actief gedrag. Ik geef een voorbeeld. Als Rijkswaterstaat ervoor kiest om olie te lozen in de Maas terwijl er andere mogelijkheden waren om problemen te voorkomen, doet deze rijksdienst iets wat niet mag. Als Rijkswaterstaat echter kan uitleggen dat deze handelwijze de enige mogelijke was en dat men niet anders kon, vinden wij dat Rijkswaterstaat onder die uitzondering, onder die strafuitsluitingsgrond, moet vallen. Dat geldt echter ook voor nalaten. Nalaten is, onder om-

Oskam

standigheden, gewoon een strafbare gedraging; dat weet de heer De Wit ook wel.

De heer **De Wit** (SP):

Daarom had u naar mijn idee moeten kijken naar wat u doet met situaties waarin sprake is van nalaten. Neem het voorbeeld van de gemeente Stichtse Vecht, dat we al meermalen genoemd hebben. Daar was sprake van het nalaten van het herstel van een ernstige situatie op de weg. Hoe omschrijft de heer Oskam dat strafbare feit dan?

De heer **Oskam** (CDA):

Dat zou bijvoorbeeld dood door schuld kunnen zijn. Ik zeg toe dat wij nog eens goed naar dit artikel zullen kijken. Ons standpunt is dat nalaten onder de strafbare gedraging valt. Wij zullen nog even overleggen met Bureau Wetgeving en nagaan of de juristen daar dit ook vinden op basis van de jurisprudentie. Zo nodig zullen wij het wetsvoorstel aanpassen. Ik dank de heer De Wit voor de suggestie.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA):

Het mooie van het Nederlandse strafrecht is dat wij aan het Openbaar Ministerie een grote vrijheid toekennen. Zo kan het OM overeenkomstig het opportuniteitsbeginsel bepalen dat er niet wordt vervolgd. Er is heel veel tijd over de bespreking van dit wetsvoorstel in de Kamer heen gegaan. Er is ooit iets gezegd over het College van pg's. Is de indieners een duidelijke visie van het OM hierop bekend? Wat vindt het OM hiervan? Hoe kijkt het OM hier tegen aan? Gelet op de tijd die verstreken is, zouden wij graag een actueel oordeel krijgen van de voorzitter van het College van pg's.

De heer **Oskam** (CDA):

Ik ben blij dat mevrouw Van Toorenburg deze vraag stelt. De indieners zijn dezelfde mening toegedaan. Het advies van het Openbaar Ministerie over dit wetsvoorstel, waarin het OM een ingewikkelde rol krijgt, was in het verleden positief. Ik zeg er meteen bij: het is gedateerd. De heer Recourt en ik hadden deze week een afspraak gepland met de voorzitter van het College van pg's om over dit onderdeel – ik zal dit straks nog bespreken – verder van gedachten te wisselen, niet alleen om te bekijken of het functioneel parket de meest aangewezen vervolgingsinstantie zou zijn, maar ook om eens te kijken naar de ingewikkelde rol van het Openbaar Ministerie in deze zaak, zoals de heer Van der Steur die net heeft benoemd, mede in het kader van checks-and-balances.

Gisteren ben ik echter gebeld door de raadsadviseur van de minister met de mededeling dat de minister het toch geen gelukkige keuze van ons vond om met de voorzitter van het College van pg's te gaan praten. De minister zal zelf in de Kamer het kabinetsstandpunt bekendmaken. Dat is ook het OM-standpunt. Wij wachten dus af wat de minister daarover zal zeggen, maar wij vinden het jammer dat wij niet met de heer Bolhaar over dit onderwerp van gedachten hebben kunnen wisselen.

Mevrouw **Van Toorenburg** (CDA):

Dat vind ik een gemiste kans. Ik vind het jammer dat er geen vrijheid is om met de voorzitter van het College van pg's te spreken, dat altijd adviezen geeft aan de Kamer. Gelukkig is de minister erbij. Wij hopen dat hij ons die zienswijze kan geven. Wij zouden daar mogelijk namelijk

wel van gedachten over willen wisselen. Volgens mij kan op zo'n hoog niveau wel een uitwisseling plaatsvinden tussen Kamerleden en het OM.

De heer **Oskam** (CDA):

Ik dank mevrouw Van Toorenburg voor haar steun. Wij wilden dat natuurlijk ook graag, maar ik ga ervan uit dat de minister, die altijd open is in dit soort zaken, hierover zo iets zal zeggen in zijn advies.

De **voorzitter**:

De heer Oskam kan zijn betoog voortzetten.

De heer **Oskam** (CDA):

Dan moet ik even zoeken. We waren gebleven bij de coffeeshophouder. De coffeeshophouder die het strafbare feit begaat, wordt natuurlijk vervolgd, niet de politiemans of de gemeenteambtenaar die uitvoering geeft aan de OM-richtlijn. Zo hebben we het namelijk besproken. Wij als indieners bedoelen hiermee dat de gemeente niet van zelf strafrechtelijk aansprakelijk kan of moet worden gehouden voor burgers die binnen een gemeente strafbare feiten begaan. Dat beogen wij ook niet. Van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de gemeente of ambtenaren kan alleen in bijzondere situaties sprake zijn, bijvoorbeeld wanneer concrete aanwijzingen voor onmiddellijk dreigend gevaar voor de burgers bewust worden genegeerd, terwijl dat gevaar had kunnen worden weggenomen.

Ik noem deze zaken, omdat we veel ervaring hebben met de vervolging van gemeenten en niet met die van de overheid. Zij is namelijk op dit moment immuun, maar wij willen graag met concrete voorbeelden komen. Wij hebben dus geen voorbeelden van zaken waarbij het mis is gegaan waarbij het OM had willen vervolgen, omdat dat gewoon niet aan de orde is. Daarom komen we met voorbeelden die zich vooral op gemeentelijk niveau afspelen. Je kunt wel een vertaalslag maken naar de rijksoverheid.

De **voorzitter**:

U hebt de heer Van der Steur toch getriggerd.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Dat heeft de heer Oskam gedaan toen hij verwees naar de coffeeshophouder. Recentelijk is er een buitengewoon lezenswaardig boekwerk uitgekomen, geschreven door de heer Spong, naar aanleiding van een pleidooi dat zijn kantoor gehouden heeft in de zogenaamde "blowbootzaak" in Almere. Hij betoogt hierin op zeven, acht of misschien zelfs negen gronden dat de Nederlandse overheid vanwege het gedoogbeleid op zijn minst medeplichtig is aan het strafbare feit dat het Openbaar Ministerie de verdachten wenst aan te rekenen. Stel nu even dat hier een kern van waarheid in zou zitten, dan zou de uitvoering van het gedoogbeleid, wat een exclusieve overheidstaak is, nu niet leiden tot strafrechtelijke vervolging van de Staat. Als dit wetsvoorstel echter wordt aangenomen, zou dit dus wel kunnen leiden tot strafrechtelijke vervolging, mits de heer Spong gelijk heeft in zijn betoog. Het interessante punt is nu wel dat de heer Oskam zegt dat het allemaal niet aan de orde is, dat er niets aan de hand is en dat het geen probleem is voor die ambtenaren, terwijl het voor hen wel degelijk een probleem is. Wat dat betreft kan de invoering van het wetsvoorstel tot gevolg hebben dat ambtenaren zullen zeggen: hier ga ik niet aan beginnen, want hierbij loop ik strafrechtelijke risico's. Dat is een van de zorgen van de VVD-fractie.

De heer **Oskam** (CDA):

Ik deel die zorgen van de heer Van der Steur niet. Als iemand naar eer en geweten handelt, kan uitleggen wat hij gedaan heeft en daar een goed verhaal bij heeft, dan zal het begrepen worden. Er zijn nog wel wat toetsen, die ik de Kamer straks ook zal voorhouden bij de beantwoording van de vragen.

Ik kom op de eerste toets. Iemand gaat ermee naar de politie. De politie bekijkt of het een zaak is. Het wordt met de officier van justitie besproken. Die besluit om wel of niet te vervolgen. Bij dit soort zaken zeggen wij: laat dit door het Functioneel Parket doen; laat het een klein clubje doen die wel goed kan meten of een zaak tot vervolging zou moeten leiden en of dat een meerwaarde heeft in dit soort zaken. Stel dat Spong naar het gerechtshof gaat en een artikel 12-procedure begint. Dan zijn er drie raadsheeren die ernaar kijken en die de beslissing nemen of er in dit soort zaken wel of niet moet worden vervolgd. Ik weet dat het vervelend voor een ambtenaar is als hij wordt vervolgd. We kunnen dat misschien ook wel aan de heer Krol vragen. Het is natuurlijk heel vervelend als je bij de strafrechter moet komen, maar de andere kant van het verhaal is dat het misschien goed is om dingen uit te zoeken, transparant te maken en om de rechter als laatste te laten spreken.

Ik zal de heer Van der Steur nog een voorbeeld geven uit mijn eigen praktijk. Toen ik in de jaren negentig officier van justitie was in Rotterdam, was er een advocaat die het leuk vond om, als een officier van justitie met een strafeis kwam, te zeggen: u bent medeplichtig aan 40 woninginbraken of 60 autodiefstallen. Dan vroegen wij natuurlijk: hoezo? In die tijd was er een cellentekort en was de term "wegzendofficier" heel bekend. Die wegzendofficier stuurde junks weg. Die junks gingen de straat op en gingen weer inbraken plegen. Dit werd het Openbaar Ministerie verweten. De advocaten zeiden namelijk dat men ze maar had moeten opsluiten.

We moeten ons gezond verstand gebruiken. Dat geldt ook voor het verhaal van Spong. Het is leuk bedacht, maar wij zien er geen risico in voor de ambtenaren.

De heer **Van der Steur** (VVD):

De heer Oskam zei twee dingen. Hij zei dat het aan rechters is voorbehouden om de individuele ambtenaren te beoordelen. Maar daarna zei hij: nee, wij zien dat helemaal niet zo; dat is geen probleem. Ik denk dat het wel een probleem. Sterker nog, dit is precies de crux waar het om draait. In de normale situatie wordt de minister naar de Kamer geroepen. Hij wordt door het parlement ter verantwoording geroepen en hem wordt gevraagd: wat bent u in vredesnaam aan het doen met het gedoogbeleid? Ik ga er hierbij even van uit dat fracties dit zouden vinden. Tegen de minister wordt gezegd: zie eens welke problemen zich voordoen in de uitvoering van dat beleid. De zorg van de VVD is dat, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, de individuele ambtenaar in strafrechtelijke zin erbij zou worden betrokken en dat het debat in de Kamer dan niet kan plaatsvinden, omdat we moeten zeggen dat de zaak onder de rechter is. Ik wil graag dat de heer Oskam die zorg wegneemt.

De heer **Oskam** (CDA):

Ik grijp even terug op wat de heer Recourt gezegd heeft. De kern van dit wetsvoorstel is niet om individuele mensen aan te pakken. Die mogelijkheid bestaat al. Als een ambtenaar buiten de pot piest, moet hij bij de rechter ko-

men. Daar komt het eigenlijk op neer. In het soort zaken waar dit wetsvoorstel op ziet, kunnen we niet iemand individueel aanwijzen. Stel dat iemand individueel iets heeft gedaan, maar dat daar een hele trits medewerkers van een ministerie of van Rijkswaterstaat of welk centraal overheidsorgaan dan ook, bij betrokken is. We zouden dan moeten zeggen: het is niet reëel om die individuele ambtenaar op zijn vestje te spugen, maar we pakken het overheidsorgaan aan.

Met dit wetsvoorstel kun je er ook voor zorgen dat de centrale overheid de situatie moet herstellen. Dat heeft de heer Recourt niet gezegd, maar dat wil ik er wel even bij zeggen. Dit betreft namelijk ook een van de doelen van het strafrecht die de heer De Wit net noemde. Zo'n vorm van straffen is een mogelijkheid om de situatie in de oude staat te brengen. Dat is natuurlijk een toegevoegde waarde.

De **voorzitter**:

Mijnheer Van der Steur, ik wil u nog wel één keer het woord geven, maar dan kort.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Maar het is toch expliciet de bedoeling van dit wetsvoorstel dat je een ambtenaar wel individueel kunt vervolgen als je weet dat hij medeplichtig is aan een misdrijf of nagelaten heeft iets te doen aan een misdrijf en dat er individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid is? Het is toch de bedoeling dat er niet alleen een boete kan worden opgelegd of herstelrecht kan worden gebruikt – dat kan ik mij overigens heel goed voorstellen – maar dat er ook een straf kan worden opgelegd? Dat is expliciet de bedoeling van dit wetsvoorstel, als ik het goed begrijp. Dan gaat het argument van de heer Oskam toch niet of in mindere mate op.

De heer **Oskam** (CDA):

Als bepaald kan worden dat het individueel is, kun je het individu ook aanpakken. Vaak doen zich situaties voor waarin het niet terecht is dat een individu wordt aangepakt. Soms is ook helemaal niet duidelijk wie verantwoordelijk is, maar dan komt het wel uit de koker van een ministerie of van Rijkswaterstaat. Uiteindelijk is het ook niet aan ons. Wij beogen dat ook niet. Uiteindelijk moet de afweging om tot vervolging over te gaan door het Openbaar Ministerie worden gemaakt. Het kan zijn dat de minister daar een rol in speelt. Daar kom ik straks nog even op. Die kans acht ik echter erg klein. Als de heer Van der Steur mij mijn verhaal verder laat vertellen, komen wij hierover straks waarschijnlijk nog even met elkaar te spreken.

De **voorzitter**:

Gaat u het eens proberen.

De heer **Oskam** (CDA):

Ik ga in op het Openbaar Ministerie. Dat is misschien meteen een mooi bruggetje.

Meerdere fracties hebben vragen gesteld over de positie van het Openbaar Ministerie en over de checks en balances. De heer De Wit heeft daar nu ook al een vraag over, zo zie ik.

De **voorzitter**:

Heeft de heer De Wit daar een vraag over?

Oskam

De heer **De Wit** (SP):

Heb ik goed begrepen dat de heer Oskam zijn betoog over de strafuitsluitingsgrond heeft afgerond?

De heer **Oskam** (CDA):

Ja.

De heer **De Wit** (SP):

Dan heb ik daar nog een vraag over, als u mij toestaat om die te stellen, voorzitter.

De **voorzitter**:

Dat sta ik toe.

De heer **De Wit** (SP):

De strafuitsluitingsgrond vinden wij in lid 2 van artikel 42. Het begaan van een feit dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van de wettelijke taak: zo vat ik het maar even samen. Dat is een.

Twee is de rechtspraak met de betrekking tot de lagere overheden: Pikmeer II. Dit arrest is ook al meerdere malen aan de orde gekomen. In de nota naar aanleiding van het verslag hebben de initiatiefnemers gezegd dat Pikmeer II het uitvoeren van een exclusieve overheidstaak betreft. Daar moet het dus om gaan wil er sprake zijn van immuniteit of van niet-strafbaarheid. Vervolgens zeggen de initiatiefnemers in de nota naar aanleiding van het verslag dat deze rechtspraak ondertussen wat meer is ingekaderd. Zij halen immers het voorbeeld aan van de brandweerman die een cursus volgt; het is vandaag al meerdere malen genoemd. Volgens de initiatiefnemers zegt de rechtbank Utrecht dat niet alleen bekeken moet worden of hierbij sprake is van een exclusieve overheidstaak; de rechtspraak is echter al een stapje verder gegaan en heeft ook bekeken hoe die exclusieve overheidstaak dan wordt uitgevoerd.

De **voorzitter**:

De heer Oskam.

De heer **De Wit** (SP):

Nee, voorzitter, want nu komt dus de vraag.

De **voorzitter**:

Dan moet u niet zulke lange inleidingen houden, mijnheer De Wit.

De heer **De Wit** (SP):

Jawel, want dat is nodig om aan de indieners te vragen wat nu het verschil is tussen de strafuitsluitingsgrond en de rechtspraak op dit moment.

De heer **Oskam** (CDA):

Met de strafuitsluitingsgrond leggen wij de ontwikkelingen vast die zich na Pikmeer II hebben voorgedaan.

De heer **De Wit** (SP):

Mijn vraag is dus of er wel een verschil is. Is er wel een verschil tussen de strafuitsluitingsgrond die de initiatiefnemers formuleren met "redelijkerwijs noodzakelijk" – er is dus een marginale toetsing door de rechter, waarbij deze naar een aantal zaken kijkt – en de rechtspraak die is ontwikkeld na Pikmeer II, te weten een exclusieve overheidstaak? Door de rechtbank Utrecht worden immers de woorden "zorgvuldig" en "onachtzaam" gebruikt. Is er dus wel een verschil tussen die twee?

De heer **Oskam** (CDA):

Ik durf daar nu geen uitspraak over te doen. Ik wil de heer De Wit vragen of hij het goed vindt dat wij hieraan in onze volgende termijn aandacht besteden.

De **voorzitter**:

Dat vindt de heer De Wit goed, zo te zien. U kunt dus verdergaan met uw betoog, mijnheer Oskam.

De heer **Oskam** (CDA):

Goed.

In de memorie van toelichting hebben wij al geschreven dat de maatschappelijke druk op het OM om bij elk ernstig incident waarbij een overheidsorgaan is betrokken een vervolging in te stellen, groot kan zijn. Toch denken wij dat het Openbaar Ministerie dat aankan. Het functioneel parket, dat ook in het wetsvoorstel is genoemd, is juist belast met dit soort specifieke, ernstige zaken zoals milieurampen en fraudezaken. Naar onze mening zou dat parket dat moeten aankunnen. Wij zijn er ook een voorstander van om het bij het functioneel parket te beleggen. Zou je dat immers op lokaal niveau doen, dan kan ik mij voorstellen dat de schoen een beetje wringt doordat de hoofdofficier de plaatselijke korpschef en de burgemeester goed kent. Dat kan spanning geven. Dat is ook de reden voor ons om te zeggen dat het maar een klein groepje moet zijn dat dit doet. Het functioneel parket is ook belast met milieuzaken en daar zal het in de praktijk vaak op uitkomen. Het heeft ook een zekere mate van distantie, daarom zijn wij tot die keuze gekomen.

Het Openbaar Ministerie zou eigenlijk in dit soort zaken, ook omdat er nu best wel kritiek op is, goed moeten kunnen uitleggen waarom het in het ene geval wel en in het andere geval niet tot vervolging overgaat of waarom in het ene geval de rechtspersoon wordt aangesproken en in het andere geval alleen de ambtenaar, zoals de heer Van der Steur net zei. Het zal moeten kunnen uitleggen waarom wordt afgezien van strafvervolging op gronden die zijn ontleend aan het algemeen belang, want dat kan ook nog. Wij snappen dat die druk er is, maar wij hebben geen aanleiding om te veronderstellen dat het dat niet aan zou kunnen.

Sowieso verwacht de samenleving al steeds meer dat de rechterlijke macht, waaronder het Openbaar Ministerie ook valt, publiekelijk verantwoording aflegt. Dat vinden wij een goede zaak, maar wij zijn er niet helemaal zeker van of het zo ver zou moeten gaan dat wij in de Tweede Kamer over rechterlijke besluiten moeten spreken, wat in toenemende mate het geval lijkt te zijn. Dat zal natuurlijk wel gebeuren, omdat ook het democratisch proces een rol moet krijgen, zoals net al bij die checks-and-balances is genoemd, maar wat ons betreft staan die twee dingen los van elkaar. De strafrechter hanteert een andere meetlat dan de Tweede Kamer of welk ander democratisch politiek orgaan dan ook. Het is in ieder geval een uiting ervan dat het Openbaar Ministerie en de rechters steeds meer in de samenleving komen te staan en zich meer dan vroeger ervan bewust moeten zijn dat zij hun beslissingen moeten uitleggen en transparant moeten zijn over hun beslissingen. Dat geldt zowel voor het Openbaar Ministerie als voor rechters.

Dan kom ik op de positie van het Openbaar Ministerie ten opzichte van de overheid, meer specifiek ten opzichte van de minister van Veiligheid en Justitie en zijn aanwijzingsbevoegdheid. De vraag is in dit verband of het Openbaar Ministerie de Staat zelf moeten kunnen aanklagen.

Over de aanwijzingsbevoegdheid van de minister hebben wij zelf ook getwijfeld. Is het wel zuiver dat de minister zelf kan ingrijpen op het moment dat het OM hem of zijn collega's wil vervolgen? Nee, dat is niet zuiver, maar het is ook eigenlijk nog nooit voorgekomen. Ik vroeg in de pauze even aan de minister of er al eerder een aanwijzing is geweest.

Het staat mij bij dat in het noorden van het land een keer een officier van justitie de opdracht had gekregen om in een euthanasiezaak waar hij geen trek in had, toch vervolging in te stellen, maar dat was vóór de Wet RO. Vervolgens is wel van hogerhand gezegd dat die zaak voor de rechter moest worden gebracht, omdat dat nu eenmaal het beleid was van het Openbaar Ministerie.

De minister kijkt wel uit. Hij gaat niet zomaar een aanwijzing geven. In de wet staat ook dat hij als hij een aanwijzing geeft aan het OM, de leden van de Staten-Generaal, Eerste en Tweede Kamer, moet informeren. Als hij een vriendje de hand boven het hoofd zou houden of iemand een kunstje zou willen flikken, dan zou hij natuurlijk in grote politieke problemen komen, dus dat doet hij nooit. Toch? Hierbij kijk ik even naar links.

We hebben die aanwijzingsbevoegdheid van de minister intact gelaten om de volgende redenen. In de eerste plaats zal de minister niet lichtvaardig een aanwijzing geven, zoals ik net al heb gezegd. Wij denken dat dit een in hoge mate theoretisch probleem zal zijn. In de ogen van de Kamer zou ongewenst gebruik van het aanwijzingsinstrument door de minister tot politieke problemen kunnen leiden.

In de tweede plaats bestaat er rechterlijke controle op het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie, op grond van het al genoemde artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. Een belanghebbende kan, in het geval dat het Openbaar Ministerie geen actie onderneemt, niet wenst te vervolgen, aan het gerechtshof vragen om aan het OM een bevel tot vervolging te geven. We hebben dat in het verleden gezien in de zaak-Wilders. Het komt regelmatig voor dat het hof zo'n bevel geeft. Een bevel tot vervolging door het hof kan niet door een aanwijzing van de minister ongedaan worden gemaakt. Als het hof zegt dat er vervolgd moet worden, kan de minister niet zeggen dat het gewoon niet gebeurt. Zo is het gelukkig geregeld in Nederland.

In de derde plaats vinden wij het ongewenst om het OM wat betreft de vervolgingsbeslissing in individuele strafzaken betreffende publiekrechtelijke rechtspersonen geheel op afstand te zetten. Wij willen dat de minister politieke verantwoording kan dragen voor zijn beslissingen. Hij moet gewoon zijn werk kunnen doen en ook kunnen instaan voor de beslissingen van het Openbaar Ministerie, dat onder de minister valt, ook als het gaat om het vervolgen van de overheid. Het CDA heeft gevraagd of wij hebben overwogen om een soort juridische constructie voor te stellen die het mogelijk maakt dat aan de vervolging van de Staat een rechterlijke toets voorafgaat. Het CDA vraagt dus eigenlijk om een constructie waarbij eerst een rechter naar dit soort zaken kijkt, die vervolgens een beslissing neemt of al dan niet tot vervolging moet worden overgegaan. Wij hebben daarover nagedacht. Het is op zich een sympathiek idee. Het doet echter een beetje afbreuk aan het systeem dat we nu hebben. Het Openbaar Ministerie is de monopolist op vervolgen. Het OM beslist of er vervolgd wordt. Eventueel kan het gerechtshof bij een artikel 12-procedure zo'n beslissing nemen. En natuurlijk kan de minister ook nog een aanwijzing geven.

Ik wil nog iets zeggen over die toets of tot rechterlijke vervolging moet worden overgegaan. Het voordeel daarvan is dat het wordt gedepolitiseerd, dus dat de minister buitenspel wordt gezet. Het is niet zo dat wij dat willen, maar de minister zou dan geen beslissing hoeven te nemen over zijn eigen vervolging. Het is een beetje een theoretisch geval, want de rechter is onafhankelijk. Aan de andere kant blijft het vervolgingsbeleid zelf dan wel weer bij het OM en is de minister daar weer politiek verantwoordelijk voor.

Voor zover ik het kan overzien, kan de minister dan ook geen aanwijzingen geven om alsnog niet te vervolgen, omdat het rechterlijk oordeel boven zijn aanwijzingsbevoegdheid gaat. Ik voorzie geen praktische problemen met de aanwijzingsbevoegdheid. Daarom zie ik geen echte reden om iets aan de procedure met betrekking tot de aanwijzingsbevoegdheid te veranderen. Ook de artikel 12-procedure is verder prima. Kortom, wij vinden het een goed idee van het CDA maar wij denken dat het huidige systeem beter gehandhaafd kan worden. Daar moet niet te veel verandering in worden aangebracht.

Er is nog een andere mogelijkheid om ervoor te zorgen dat niet lichtvaardig tot vervolging kan worden overgegaan. Als de officier van justitie meent dat hij toch tot vervolging moet overgaan, kan de verdachte – in dit geval de overheid – een bezwaarschrift tegen de dagvaarding indienen. Daar kan de rechtbank dan een beslissing over nemen voordat de rechtszaak wordt behandeld. De rechtbank kan zeggen: officier van justitie, u bent niet ontvankelijk want u had dat in dit soort zaken nooit mogen doen.

Voorzitter. Ik heb zojuist een briefje gekregen en kan de heer de Wit meteen een antwoord geven. Dat is het fijne als je met zijn drieën een wetsvoorstel verdedigt. Ik lees het volgende: de exclusieve overheidstaak stopt alle toetsing door de strafrechter. Dit antwoord is geschreven door de heer Recourt. Misschien kan hij dat beter even behandelen. Hij weet wat de bedoeling is.

De voorzitter:

Ik begrijp dat u een changement wilt maken. Dat is mogelijk. Wat mij betreft, kan alles. Ik geef het woord aan de heer Recourt.



De heer Recourt (PvdA):

Voorzitter. Ik heb een onduidelijk handschrift. Excuus daarvoor!

Ik heb wat tijd gehad om na te denken over een antwoord op de vraag van de heer De Wit. Hij vroeg wat het verschil is tussen Pikmeer II, waarin wordt uitgesproken dat de lagere overheid immuun is bij een exclusieve overheidstaak, en ons initiatiefvoorstel met een strafuitsluitingsgrond. In Pikmeer II wordt gezegd: strafrechter, u hebt helemaal niets met het handelen te maken, u mag het niet toetsen, niets. Het komt dus helemaal niet bij de strafrechter binnen. In ons wetsvoorstel ligt dat anders. Dat gaat niet over de taak, over de vraag of die exclusief is of niet, maar het maakt toetsing door de rechter mogelijk. Vervolgens kijkt de rechter of de ambtenaar redelijk gehandeld heeft. Artikel 42 betreft het in strijd zijn met de wettelijke plicht. Lag er een wettelijke plicht of zijn er andere manieren? Is er een correcte afweging gemaakt die later ongelukkig uitvalt, maar is dat wel te billijken? Het verschil is dus dat er bij de een wel sprake is van een rechterlijke toets en bij de ander niet.

Recourt

De heer **De Wit** (SP):

Volgens mij is dat niet het geval. De indieners hebben zelf in de stukken en ook vandaag weer de uitspraak uit 2003 over de cursus voor brandweerlieden in Utrecht aan de orde gesteld. Daarin was wel sprake van een toetsing. De rechter stelde namelijk vast dat de opleiding van de brandweer een exclusieve overheidstaak is. Vervolgens gebeurden er ongelukken bij de opleiding. Daarvan zegt de rechter: wij kijken hoe vervolgens die taak is uitgevoerd. Daar is sprake van onachtzaamheid en onzorgvuldigheid bij de uitvoering van een exclusieve overheidsstaak, dus de gemeente Utrecht, of wie dan ook, is strafrechtelijk aansprakelijk. Dat is in mijn ogen exact wat u met de strafuitsluitingsgrond bedoelt.

De heer **Recourt** (PvdA):

Ik ben niet in de vraag getreden of daar ruimte of geen ruimte in zit. Ik denk dat er een bescheiden ruimte in zit. Daarvóór is de vraag aan de orde of de rechter mag toetsen. In relatie tot de rechter in Utrecht is sprake van een zwaluw die nog geen zomer maakt. De Hoge Raad, die tot Pikmeer II is gekomen, geeft die ruimte absoluut niet. Er is nu één rechter die kennelijk ook van oordeel is dat dit een goed wetsvoorstel is. Hij heeft die ruimte proberen op te rekken. In relatie tot de Stichtse Vecht gebeurt hetzelfde: de rechter rekt het een beetje op. Dat is een exclusieve overheidstaak. Hij zegt niet dat het om de uitvoering gaat. Hij houdt het bij een exclusieve overheidstaak. Hij zegt dat andere mensen ook borden mogen plaatsen. Ik vind het twijfelachtig of dat standhoudt als dat tot de Hoge Raad wordt gevoerd. Kortom, die uitspraken geven aanleiding om door de wetgever, niet door de pseudowetgever, de rechter, duidelijk te laten maken dat de rechter wel moet toetsen maar rekening moet houden met die strafuitsluitingsgrond.

De heer **De Wit** (SP):

De heer Recourt heeft niet voor niets in de nota naar aanleiding van het verslag en ook hier melding gemaakt van deze uitspraak. Hij formuleert nadrukkelijk in de nota naar aanleiding van het verslag dat volgens hem de exclusieve overheidstaak "nader ingekaderd" is. Ik leid daaruit af dat hij met instemming die rechtspraak citeert – er is ook geen appel of cassatie in het belang der wet ingesteld – en dus eigenlijk zegt dat dit relevante rechtspraak is.

De heer **Recourt** (PvdA):

Er zijn meerdere uitspraken die allemaal op hun eigen manier omgaan met dat Pikmeer II-arrest. Wat is nu de exclusieve overheidstaak? Dat kan. Dat is geen uitgemaakte zaak. De Stichtse Vecht gaat er anders mee om dan Utrecht. Het lijkt mij de taak van de wetgever om dat te verduidelijken op het moment dat er onduidelijkheid is. Die onduidelijkheid is er want de rechter maakt op dit punt ruimte. Op de vraag over het rechterlijke domein en het politieke domein zou ik zeggen dat dit bij uitstek het politieke domein betreft. Laten wij de rechter duidelijkheid geven en aangeven dat het niet uitmaakt uit hoofde van welke taak de overheid handelt maar er bekeken moet worden of dat handelen gerechtvaardigd was.

De **voorzitter**:

Ik constateer dat de heer Recourt hiermee aan het einde van zijn betoog is gekomen. Is de heer Oskam ook klaar met zijn beantwoording? Ik zie dat dat het geval is. Ik zie

dat de heer De Wit nog een vraag wil stellen aan de heer Oskam.



De heer **Oskam** (CDA):

Dat is goed, voorzitter.

De heer **De Wit** (SP):

Die vraag betreft de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie. De heer Oskam keek smekend naar de minister alsof hij vroeg: heb ik het zo goed? Ik ben heel benieuwd wat de minister straks gaat zeggen over de vervolging en de aanwijzingsbevoegdheid van ministers. Daarover sprak de heer Oskam. Is het niet gevaarlijk dat de indieners de mogelijkheid creëren van een aanwijzingsbevoegdheid en tegelijkertijd tegen de minister zeggen: maar die gaat u toch niet gebruiken, hoop ik? Die aanwijzingsbevoegdheid is er dan wel. Bij wettelijke bepalingen gaat het niet zozeer om wat er op papier staat, maar om wie die toepassen. Welke garantie heeft de heer Oskam dat er in de toekomst geen minister komt die wel gebruik maakt van zijn aanwijzingsbevoegdheid met een soort staatsgreep als gevolg?

De **voorzitter**:

Voor de Handelingen merk ik op dat de non-verbale reactie van de minister noch bevestigend noch ontkennend was.



De heer **Oskam** (CDA):

Voorzitter. Ik smeekte de minister niet. Ik wilde alleen even kijken of hij voorbeelden kende uit de praktijk. Ons is niet bekend dat van die aanwijzing gebruik is gemaakt. Natuurlijk is het in theorie mogelijk dat daarvan wel gebruik wordt gemaakt. De indieners zeggen echter dat er voldoende checks-and-balances zijn op dat punt. Als er hier een soort Berlusconi komt die dat wel doet, dan moet hij dat melden aan de Eerste en Tweede Kamer. Daar krijgt hij dan een draai om zijn oren. Hij moet dat dan daar uitleggen. Dan is het verhaal ook van de baan. Een andere mogelijkheid is dat mensen naar het gerechtshof kunnen gaan in het geval een minister bijvoorbeeld een vriendje de hand boven het hoofd wil houden. Als het gerechtshof dan zegt dat deze persoon, organisatie of overheidsambtenaar wel moet worden vervolgd, dan kan hij hoog of laag springen, maar dan gebeurt het toch. Wij vinden dus dat er voldoende checks-and-balances zijn. Wij hebben natuurlijk ook gedacht aan situaties waarin het hier een soort bananenrepubliek zou worden, maar als je daarvan uitgaat, kun je bijna geen beslissingen meer nemen.

De heer **De Wit** (SP):

Nog even voor de duidelijkheid: de heer Oskam zei daarstraks dat de minister in ieder geval de Kamer informeert wanneer hij een aanwijzing heeft gegeven. Als de minister een aanwijzing geeft om niet te vervolgen, zo staat in de stukken, dan wordt de Kamer geïnformeerd. Bedoelt de heer Oskam dit dan in zijn algemeenheid? Moet de Kamer worden geïnformeerd wanneer de minister van zijn aanwijzingsbevoegdheid gebruik maakt, ofwel tot vervolging ofwel tot niet-vervolging?

Oskam

De heer **Oskam** (CDA):
Volgens mij wel.

De voorzitter:

Dank u wel. De heer Oskam maakte nog een opmerking over de afwezigheid van de heer Van der Staaij, maar die heeft zich bij de Voorzitter afgemeld.



De heer **Segers** (ChristenUnie):

Voorzitter. Het is natuurlijk een bijzonder moment om als beginnend Kamerlid hier te staan. Ik sta hier wel in het besef dat wij hier staan op de schouders van onze voorgangers. Wij hebben de erfenis met overtuiging overgenomen en zullen haar met overtuiging verdedigen. Daarbij ging en gaat het er bij mijn fractie om dat op deze manier een vorm van rechtsongelijkheid ongedaan wordt gemaakt. De twee onderwerpen die ik zal behandelen betreffen ten eerste de gevolgen van deze wijziging voor betrokkenen en ten tweede de sancties en de uitvoering daarvan. Het gaat dan om het zogenaamde vestzak-broekzakprobleem.

Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de politiek ambtsdragers en ambtenaren. Zonet is dat onderwerp per interruptie al langsgekomen. Moeten de ambtenaren en politiek ambtsdragers nu te pas en te onpas voor de rechter verschijnen? Er is in dat verband ook gevraagd of ambtenaren naar aanleiding van dit wetsvoorstel zich zullen gaan indekken en zich heel strikt aan de regels zullen gaan houden, waarbij er steeds meer protocollen worden opgesteld en zij het eigen initiatief staken. Dat zijn begrijpelijke vragen. Als je leest dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt verruimd, zou je kunnen denken dat er een nieuwe dreiging boven je hoofd hangt. Toch is die vrees niet terecht. Als een ambtenaar of ambtsdrager naar eer en geweten werkt – zoals een van de vragenstellers het in eerste termijn uitdrukte – zal dat betekenen dat hij werkt binnen de kaders die hem in wet- en regelgeving zijn toegestaan. Die ambtenaar of ambtsdrager heeft dan ook helemaal niets te vrezen. Dat blijkt ook wel uit de huidige praktijk. Voor een groot deel zijn ambtenaren van gemeente en provincie nu al niet meer strafrechtelijk immuun; de voorbeelden zijn genoemd. Dat leidt naar mijn weten niet tot een verkrampde houding. Daar is in ieder geval geen sprake van. Bovendien verandert dit wetsvoorstel niets aan de wettelijke voorschriften waaraan ambtenaren en ambtsdragers zich moeten houden. Deze voorschriften blijven zoals ze zijn. Wat wel verandert, is dat bij overtreding van deze voorschriften strafvervolgning tegen de publiekrechtelijke rechtspersoon en leidinggevers aan het gedrag van deze rechtspersoon mogelijk wordt in gevallen waarin overtreding van die voorschriften strafbaar is. Overigens is strafvervolgning tegen ambtenaren en ambtsdragers die wettelijke voorschriften overtreden, nu al mogelijk. Ook dat is net al gewisseld. Daarop heeft dit wetsvoorstel dus geen betrekking. In feite geldt hier wat voor iedere burger geldt: als hij zich aan de wettelijke voorschriften houdt, heeft hij niets te vrezen.

Door het initiatiefwetsvoorstel komen er dus geen nieuwe strafbare feiten bij. Er kan alleen wel sprake van zijn dat de overheid vervolgd kan worden voor strafbare feiten waarvoor zij tot nu toe immuun was. Het betreft dan vooral de Staat. Lagere overheden zijn in belangrijke mate al strafrechtelijk aansprakelijk. Ook daarvan zijn voor-

beelden langsgekomen. Dit kan inderdaad betekenen dat overheden en hun ambtenaren zich er beter van bewust worden dat het dienen van de publieke taak ook aan de grenzen van het strafrecht is gebonden. Dat is een beoogd effect en dus ook een goed effect. Wat wij in het strafrecht hebben vastgelegd, zijn geen vrijblijvende normen, maar juist de normen waarvan wij het belangrijk vinden dat ze worden gehandhaafd en dat op de overtreding ervan een straf staat. Wat ons betreft geldt dat dus ook voor de overheid zelf.

De strafuitsluitingsgrond is nu expliciet omschreven. De heer Oskam heeft daar net over gesproken. Daarnaast zal het OM bij de opportuniteitsbelissing om al dan niet te vervolgen, ook de bijzondere positie van de overheid als behartiger van het algemeen belang meewegen. In dat licht hebben ambtenaren of politici die naar eer en geweten handelen binnen de grenzen van de voor hen geldende wet- en regelgeving, niets te vrezen. Doet een ambtenaar of politicus dat niet, dan is het wat mij betreft volkomen terecht dat de vraag naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid gesteld kan worden. Ja, er zal op dit punt voorlichting nodig zijn, mocht dit wetsvoorstel van kracht worden. Die voorlichting moet erop gericht zijn, deze boodschap over het voetlicht te brengen.

Al eerder is gewezen op grote ondernemingen en hun medewerkers, die niet beschermd zijn door strafrechtelijke immuniteit. Je kunt toch in alle redelijkheid niet zeggen dat door het ontbreken van die bescherming er in het bedrijfsleven een gebrek aan initiatief is, dat het bedrijfsleven verlamd wordt door angst en dat die situatie dus leidt tot allerlei protocollen in het bedrijfsleven? Als daarvan geen sprake is, hoeft hiervan bij de overheid ook geen sprake te zijn. De vraag is dus wat er verandert voor overheden en hun ambtenaren op het moment dat de deels nog bestaande strafrechtelijke immuniteit komt te vervallen. Aangezien in veruit de meeste gevallen ambtenaren inderdaad naar eer en geweten handelen, zal er voor veruit de meeste gevallen ook niets veranderen. Het is ook niet de bedoeling van dit wetsvoorstel om iets te veranderen aan het handelen van de overheid. Het wetsvoorstel is ook niet ingegeven door een gebrek aan democratische controle. Dat is al door collega Recourt aangegeven: het zijn echt twee verschillen zaken. Het wetsvoorstel is ingegeven door de wens om, als de overheid verdacht wordt van een strafbaar feit, de overheid daarvoor strafrechtelijk ter verantwoording te kunnen roepen.

De VVD-fractie vroeg waarom, in plaats van uitbreiding van de ambtsdelicten, in het initiatiefwetsvoorstel wordt gekozen voor de constructie van het feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen van de publiekrechtelijke rechtspersoon. De Raad van State heeft al in 1999 gewezen op de mogelijkheid van uitbreiding van de ambtsdelicten, als alternatief voor de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon. De Raad geeft alleen ten aanzien van de bestuurlijke en de ambtelijke top aan hoe dit vorm zou kunnen krijgen, namelijk door "uitbreiding van de medeaansprakelijkheid of medeplichtigheid van de bestuurlijke en de ambtelijke top bij ambtsdelicten". Medeplichtigheid aan ambtsmisdrijven is al strafbaar op grond van de algemene strafbaarstelling van medeplichtigheid. De Raad van State lijkt iets verder te gaan dan dat en te doelen op een vorm van strafrechtelijke bestuurdersaansprakelijkheid, maar het feitelijk leidinggeven aan verboden gedragingen van rechtspersonen, als voorzien in artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht, is al te zien als een algemene vorm van strafrechtelijke

lijke bestuurdersaansprakelijkheid. Er staat immers in lid 2 dat strafvervolgning bij rechtspersonen ook kan worden ingesteld "tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedragingen".

Uiteraard moet worden vastgesteld wie dan feitelijk leiding heeft gegeven en of er van leiding geven of opdracht geven sprake is geweest. Daarover gaan de zogenaamde "Slavenburgcriteria" van de Hoge Raad. Van feitelijk leidinggeven is sprake als de gedraging kan worden beïnvloed, zowel positief als negatief. Het gaat dan over het nalaten, waarover collega Oskam al sprak. Wellicht ten overvloede: iemand die feitelijk leiding geeft aan verboden gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen, is nu al gewoon vervolgbaar als die rechtspersoon geen immuniteit heeft. Met andere woorden: bij gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen die geen immuniteit genieten, bestaat deze vorm van strafrechtelijke bestuurdersaansprakelijkheid reeds. Ons voorstel heeft een voordeel boven een dergelijke verruiming van ambtsdelicten. Immers, de kern van ons voorstel is dat ook de rechtspersoon zelf vervolgd kan worden, voor zover dat nu nog niet mogelijk is. Daar gaat het ons om.

Dan kom ik nu op de kans op juridisering. Gaan burgers niet te pas en te onpas naar de rechter om de overheid aan te klagen? De VVD-fractie vroeg of artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering niet vaak van stal zal worden gehaald. Het zou inderdaad zo kunnen zijn dat het aantal zaken tegen de overheid zal toenemen als dit wetsvoorstel van kracht wordt. Zeker weten doen wij het niet, maar het zou kunnen. Zeker in het begin zullen belanghebbenden proberen erachter te komen waar de grenzen van de vervolging liggen. Wij kunnen daarbij vertouwen hebben in het vervolgingsbeleid van het Openbaar Ministerie en in de jurisprudentie die na verloop van tijd zal ontstaan. Die zal dit wetsvoorstel op een goede manier inkaderen. De praktijk zal het moeten uitwijzen. Als er dan uiteindelijk zaken overblijven waarin de rechter zich gaat buigen over de vraag of het desbetreffende overheidsorgaan strafrechtelijk aansprakelijk is, dan is dat – zoals gezegd – het beoogde effect van het wetsvoorstel. De SP-fractie heeft gevraagd wie er verantwoordelijk kan worden gesteld. Wanneer is dat de rechtspersoon? Wanneer is dat de leidinggevende? Wanneer is het een ambtenaar? Dit wetsvoorstel richt zich op rechtspersonen en het opheffen van hun strafrechtelijke immuniteit. Het gaat dus om strafbare feiten die door rechtspersonen worden gepleegd. Nu kan het zijn dat een ambtenaar feitelijk leiding gegeven heeft aan het door de rechtspersoon gepleegde strafbare feit. In dat geval kan die ambtenaar strafrechtelijk verantwoordelijk worden gehouden. Dat hoeft echter niet. Het uitgangspunt van artikel 51 is dat, als door de rechtspersoon een strafbaar feit is begaan, strafvervolgning kan worden ingezet tegen de rechtspersoon of tegen de feitelijke leidinggever of tegen beide. Het is dus aan het OM om daarin een keuze te maken. Het OM moet in het concrete geval beoordelen aan wie een strafbaar feit dat binnen de rechtspersoon is gepleegd, moet worden toegedicht. Het ligt niet in de lijn der verwachting, noch blijkt uit de praktijk van de vervolging van rechtspersonen en de jurisprudentie daarover dat werknemers die volgens instructies van hun leidinggevende hebben gehandeld, verantwoordelijk zullen worden gesteld voor eventuele strafbare feiten. De heer Van der Steur vroeg daar net ook naar. Dat ligt anders in het geval van ambtsdelicten, maar die kunnen ook niet aan rechtspersoon worden

toegedicht. Ik zie dan ook geen reden om te veronderstellen dat ambtenaren die laag in de hiërarchie staan, snel voor de strafrechter zullen komen. Tot slot wil ik erop wijzen dat nu al de mogelijkheid bestaat dat een uitvoerende ambtenaar die in functie een strafbaar feit pleegt, daarvoor wordt vervolgd. Vervolging van de publiekrechtelijke rechtspersoon en de leidinggevers is daarvoor een alternatief. In die zin kan dit wetsvoorstel dus betekenen dat juist niet de individuele ambtenaar vervolgd wordt.

De VVD-fractie heeft gevraagd naar een nadere duiding van het begrip "ambtenaar". Vallen daar bijvoorbeeld ook zzp'ers onder? In het strafrecht wordt het begrip "ambtenaar" ruim uitgelegd. Het criterium luidt dat een ambtenaar is: degene die onder toezicht en verantwoordelijkheid van de overheid is aangesteld in een functie waaraan een openbaar karakter niet kan worden onttrokken, ten einde een deel van de taak van de Staat of zijn organen te verrichten. In de jurisprudentie wordt daaraan een ruime uitleg gegeven. Interim-managers vallen daar bijvoorbeeld ook onder. Het ligt in de rede dat dit ook geldt voor zzp'ers, al kan ik mij voorstellen dat de rechter dat naar de aard van de concrete aanstelling zal gaan toetsen.

Ik kom bij mijn tweede onderwerp, de sancties en de executie daarvan, het zogenaamde broekzak-vestzakprobleem.

De voorzitter:

De heer De Wit heeft een vraag aan u.

De heer De Wit (SP):

Ik heb nog een vraag over de rechtspersoon en de leidinggevende. Wie is er nu precies leidinggevende? Als de Staat wordt vervolgd, wordt er natuurlijk altijd een ministerie bekeken, want "de Staat" bestaat niet. Wie is er nu eigenlijk leidinggevende? Is dat de minister? Is dus bij aansprakelijkheid van de rechtspersoon altijd de minister degene die als eerste wordt bekeken? Of is dat iemand veel lager, namelijk degenen die direct betrokken zijn bij een traject, project, noem maar op? Hoe zit dat? Wanneer komt de minister in beeld?

De heer Segers (ChristenUnie):

Ik kan daar geen algemene uitspraak over doen, maar ik heb verwezen naar de Slavenburgcriteria van de Hoge Raad. De Hoge Raad heeft in dat heel ingewikkelde proces een aantal criteria opgesteld om na te gaan waar uiteindelijk de verantwoordelijkheid ligt. Het is al vaker gezegd: uiteindelijk is het aan het OM om de keuze te maken wie men gaat vervolgen.

De heer De Wit (SP):

Ik ben zo benieuwd hoe de indieners dit zien. Welke verantwoordelijkheid gaat de minister dragen in het wetsvoorstel?

De heer Segers (ChristenUnie):

Het gaat om de persoon die plat gezegd een "go/no-go"-besluit heeft genomen. Het gaat echt om het toedichten van verantwoordelijkheid, om nalatigheid, om de persoon die heeft gezegd: "nu gaan wij doorzetten", met actief beleid. Dat zou ook de minister kunnen zijn.

De voorzitter:

De heer Segers kan zijn betoog voortzetten.

De heer **Segers** (ChristenUnie):

Dan de sancties en de executie daarvan, het vestzak-broekzakprobleem. In dat kader vroeg de SP-fractie zich af of wij het probleem dat opgelegde boetes uiteindelijk altijd ten laste van burgers komen, voldoende onderkennen. Het antwoord is: dat is het geval, wij onderkennen dat. Het gaat dan om het feit dat uiteindelijk de burger, de belastingbetaler, de dupe is en dat de kosten uiteindelijk daar neerslaan. Dat geldt overigens ook voor boetes of dwangsommen in publiek- of civielrechtelijke zin, maar dit terzijde.

Het vestzak-broekzakprincipe bestaat inderdaad. Dat wil echter niet zeggen dat de rechtspersoon die het betreft, bijvoorbeeld een gemeente, de gevolgen van die boete niet zou hoeven te merken. Als de gemeente de boete afwentelt op de burgers, heeft zij wat uit te leggen: allereerst aan de gemeenteraad, maar ook aan de burger zelf bij bijvoorbeeld verkiezingen. Boetes zijn inderdaad niet per se het ideale middel om overheden te corrigeren. Waar het ons met de straffen in dit kader om gaat, is dat overheden die strafrechtelijke normen overschrijden door het strafrecht gecorrigeerd moeten kunnen worden zodat zij zich voortaan wel aan de door de wet gestelde grenzen houden. Het hoeft daarom bij bestraffing niet altijd om de hoogte van de straf te gaan. Dat is niet het primaire doel of het allerbelangrijkste. Het gaat veel eerder om het feit dat de norm door de straf opnieuw wordt bevestigd. Soms is alleen de veroordeling al winst.

De speciale plaats van de overheid in het strafrecht en de voorbeeldfunctie vergen wat ons betreft andere straffen dan alleen boetes. De straf na schuld aan een brand met slachtoffers zou bijvoorbeeld voor een deel kunnen bestaan uit financiële ondersteuning van het brandwondencentrum. Na een milieudelict kan de inrichting van een natuurgebied worden bevolen, bijvoorbeeld herstel van de oude toestand. Er kan dus een scala aan straffen worden opgelegd. Dit komt tegemoet aan het rechtsgevoel van de burgers.

De VVD-fractie vroeg of het niet altijd gaat om ingewikkelde zaken die zich niet lenen voor slachtofferclaims. Zij vroeg of overheden bij gebleken onrecht niet gewoon uit zichzelf moeten betalen aan slachtoffers. Ik wil onderstrepen dat het bij strafrechtelijke vervolging van overheden niet per se altijd om ingewikkelde zaken gaat. Het kan bijvoorbeeld om relatief kleine milieudelicten gaan. Inderdaad, bij ingewikkelde claims zien wij in het geval van privaatrechtelijke rechtspersonen vaak tergend langzame, stroperige procedures. Denk aan letselschadezaken. In het geval het de overheid betreft, zou dat wat mij betreft anders moeten. Een overheid die strafrechtelijk is veroordeeld, zou er goed aan doen om snel en ruimhartig met claims van slachtoffers om te gaan, uiteraard in het besef dat het om overheidsgeld gaat waar altijd voorzichtig mee moet worden omgegaan.

Als overheden zelf van oordeel zijn dat zij schadeplechtig zijn, is het uiteraard wenselijk dat zij op eigen initiatief de schade vergoeden, ook indien er geen strafvervolgning tegen hen wordt ingesteld. Als overheden niet eigener beweging tot vergoeding van de schade overgaan en strafvervolgning wordt ingesteld, zal de vordering van de benadeelde partij niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer behandeling daarvan een onevenredige belasting van het strafproces met zich zal meebrengen. Na het strafproces kan de benadeelde partij naar de civiele rechter stappen. Er zullen best zaken zijn waarin de vordering in het strafproces kan worden behandeld, maar het is lastig om daar

voorbeelden van te geven. Vaak worden gemeenten voor orderingsdelicten, zoals milieudelicten, vervolgd. Daarvan is kenmerkend dat zij slachtofferloos zijn en er dus geen benadeelde partij is.

Hiermee heb ik de vragen in mijn blok behandeld.

De voorzitter:

Ik dank de heer Segers van harte, maar niet nadat ik de heer Van der Steur het woord heb gegeven voor een vraag.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Ik heb goed geluisterd naar de heer Segers. Ik dank hem voor zijn nadere toelichting, ook in antwoord op de vragen van de VVD-fractie. Kan hij mij duidelijk maken onder welke omstandigheden en wanneer in zijn beleving een minister of een staatssecretaris strafrechtelijk vervolgd zou kunnen worden als dit wetsvoorstel wordt aangenomen?

De heer **Segers** (ChristenUnie):

Het gaat erom dat je erachter komt wie uiteindelijk verantwoordelijk is. Aan de hand van de criteria moet je bezien waar uiteindelijk op welk niveau het besluit is genomen of juist geen besluit is genomen, en er dus sprake is van nalatigheid. Je moet erachter komen waar de verantwoordelijkheid ligt. Het is lastig om daar in algemene termen over te spreken, maar de Slavenburgcriteria liggen er. Het is soms heel ingewikkeld. Het kan echter zijn dat een minister heeft gezegd "wij knippen een oogje dicht, wij lopen niet zo hard of wij voeren de wet niet uit", met een strafbaar feit als gevolg. Dat kan er uiteindelijk toe leiden dat de bewindspersoon zelf verantwoordelijk is. Die zou dan vervolgd kunnen worden.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Die kan dus ook worden veroordeeld tot een gevangenisstraf, want dat is een mogelijkheid die ook in dit wetsvoorstel zit.

De heer **Segers** (ChristenUnie):

Dat is uiteindelijk aan de rechter. Ik heb een scala aan straffen geschetst. Waar het primair om gaat, is dat als er schuld is er straf moet worden toegedicht. Dat maakt dit wetsvoorstel mogelijk. Het gaat ons niet zozeer om de hoogte van de straf en de precieze straf. Het gaat erom, recht te doen aan het rechtsgevoel. Als er twee strafbare feiten zijn, kan in het ene geval wel tot vervolging worden overgegaan en in het andere geval niet, en aan die onrechtvaardigheid maakt dit voorstel een einde.

De voorzitter:

Ik dank de heer Segers nogmaals. Ik hoor her en der af en toe wat magen knorren, maar ik stel toch voor om de eerste termijn af te maken. Anders gaat de discussie wel erg rommelig verlopen en dat verdient het onderwerp niet. Twee personen willen nog kort het woord voeren, eerst de heer Recourt en daarna de minister.



De heer **Recourt** (PvdA):

Voorzitter. Ik zou het laatste korte staartje doen. Dat betreft het buitenland. Eerst wil ik ter verduidelijking nog snel iets aanvullen op hetgeen de heer Segers heeft gezegd. Ons wetsvoorstel is bedoeld om de rechtspersoon

Recourt

de Staat strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen. De minister is in de hoedanigheid van minister al strafrechtelijk aansprakelijk als hij een ambtsdelict pleegt. De minister kan nu al de gevangenis in als hij vreselijke dingen doet, iets waar ik overigens niet van uitga. Onder dit wetsvoorstel kan hij ook de gevangenis in. Dit wetsvoorstel maakt in dat opzicht geen wezenlijk verschil. Veelal zal het gaan om de Staat, en in civiele zaken wordt de Staat dan meestal vertegenwoordigd door de landsadvocaat. Ik heb heel veel bestuurszaken gedaan, waarin de Staat overigens weer bestuursorgaan is. Dat heet dan Minister, en die wordt door een ambtenaar vertegenwoordigd. Het gaat dan niet om de persoon, het is niet minister Opstelten die in de rechtszaal verschijnt, maar het gaat om de rechtspersoon Staat.

De voorzitter:

De heer Van der Steur is nog niet overtuigd.

De heer Van der Steur (VVD):

Dit werpt een nieuwe vraag op. Het is toch wel zo dat dit wetsvoorstel, als het wordt aangenomen, de kans dat een minister individueel wordt gedaagd voor een strafbaar feit groter maakt? Anders is de meerwaarde van het wetsvoorstel er immers niet. Inderdaad zou je, zoals de VVD-fractie in haar inbreng heeft aangegeven, ook kunnen volstaan met het uitbreiden van de ambtsmisdrijven. Dat lijkt hetgeen te zijn dat de heer Recourt nu suggereert. Als ik de stukken lees, kom ik tot één heldere conclusie: als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, neemt de kans dat een minister of staatssecretaris individueel strafrechtelijk veroordeeld wordt, misschien wel tot een celstraf, toe. Als het niet zo is, hoor ik dat graag, maar dan is er geen meerwaarde voor het wetsvoorstel.

De heer Recourt (PvdA):

Ik herhaal: de meerwaarde van het wetsvoorstel zit hem niet zozeer in het aanpakken van individuele personen, of het nu een minister is of een ambtenaar, maar die zit hem in de bestuursrechtelijke rechtspersoon. Als de minister buiten een vreselijk delict begaat, als hij bijvoorbeeld iemand vermoordt, is hij allang strafrechtelijk aansprakelijk. Als hij in de functie van minister iets vreselijks doet, is hij allang strafrechtelijk aansprakelijk. Er zit mogelijk een heel kleine verruiming in, al zie ik die niet zo. Je moet dan namelijk als minister heel bewust bedenken: ik ga iets doen wat volstrekt tegen de strafwet is. Het is niet eens een kwestie van het maken van een afweging, een dilemma dat de minister weegt en waarbij de keuze ongelukkig uitpakt. Ik kan geen voorbeeld bedenken waarbij deze wet ziet op een uitbreiding van de individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid.

De heer Van der Steur (VVD):

In het kader van de taken van bijvoorbeeld een minister van Veiligheid en Justitie, bijvoorbeeld de mate waarin deze een akkoord moet geven voor zaken als criminele burgerinfiltranten, het toepassen van geweld bij arrestaties van moeilijke personen of het toepassen van geweld bij terreurverdachten of potentiële of vermeende terreurverdachten, kan ik me heel veel situaties voorstellen die, als daarbij slachtoffers zouden vallen, tot een individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid van de minister zouden kunnen leiden als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. De vraag is dus of wij dat willen, en dat is een vraag waarover elke individuele fractie moet nadenken. Willen

wij dat naast de parlementaire aansprakelijkheid, naast de normale parlementaire taak om de overheid te controleren? En hoe kijken wij naar de samenloop van die twee zaken? Daarover heb ik eerder al een vraag gesteld.

De heer Recourt (PvdA):

Als de minister bijvoorbeeld voor de inzet van de AIVD of iets dergelijks, waarbij geweld wordt gebruikt, een afweging maakt om daarvoor toestemming te verlenen of niet, valt dat niet onder de strafrechtelijke aansprakelijkheid zoals die met dit wetsvoorstel wordt gerealiseerd. Immers, de minister maakt dan gewoon in zijn functie een afweging. Dat die afweging slecht kan uitpakken is evident, maar dat maakt de minister niet strafrechtelijk aansprakelijk, alleen al vanwege de extra strafuitsluitingsgrond die wij hebben toegevoegd. Maar het komt helemaal niet tot enige vervolging, want de minister handelt gewoon in de uitoefening van zijn functie. Hij moet zelfs die afweging maken, want anders zou hij zijn werk niet goed doen. Het wordt pas een probleem als de minister zegt: ik heb een hekel aan die persoon; willen jullie hem toch niet even omleggen? Dan is er evident een strafrechtelijke aansprakelijkheid, maar die is er niet in de uitoefening van de taak. Dat is zonder deze wet ook het geval. Dat is precies de kern van wat ik probeer te zeggen: de kern van deze wet zit op de Staat als strafrechtelijk aansprakelijke, niet het individu.

De voorzitter:

Ik verzoek u om verder te gaan met uw betoog.

De heer Recourt (PvdA):

Voorzitter. Ik vat het internationale aspect samen. Er is gevraagd hoe het zit met de EU en met rechtspersonen van de EU. Strafrecht is een nationale aangelegenheid, zo weten wij allemaal. In principe wordt de EU dus niet geraakt. Er is een voorbeeld met agentschappen van de EU. Euratom is een keer aan de orde geweest in verband met een milieudelict. Toen heeft de Hoge Raad gezegd: nee, dat is immuun. Wij vinden dat jammer, maar kunnen wij er nationaal niets aan doen.

De SP heeft gevraagd hoe de strafrechtelijke aansprakelijkheid in de praktijk in het buitenland zit. Ik moet eerlijk zeggen dat wij dat niet weten. Er ligt een heel dik proefschrift van de heer Roef. Hij heeft dit onderzocht voor een aantal landen. We weten dat in Duitsland vrij gemakkelijk strafrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren wordt aangenomen. In Denemarken is het mogelijk, maar wel iets beperkter. Er is echter geen bron te vinden over hoe dit in de praktijk heeft uitgepakt in die landen. Voorzichtigheidshalve mag ik concluderen dat het in ieder geval geen heel groot probleem is in die landen, want dan hadden we vermoedelijk wel bronnen kunnen vinden.

Hierbij wil ik het laten, voorzitter.

De voorzitter:

Dan geef ik ten slotte het woord aan de minister van Veiligheid en Justitie in zijn hoedanigheid als adviseur van de indieners.



Minister Opstelten:

Voorzitter. Dank u wel. Dank ook aan de initiatiefnemers en aan de geachte afgevaardigden.

Opstellen

We voeren vandaag een bijzonder debat. Na bijna drie jaar wordt de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel van de leden Recourt, Oskam en Segers voortgezet. Het betreft het wetsvoorstel 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. Aan de behandeling vandaag is een heel lang traject voorafgegaan. Het is heel boeiend om dat na de motie-Rehwinkel en de commissie-Roelvink en de verdere gang van zaken mee te maken. De inhoud van het wetsvoorstel is onveranderd gebleven, maar drie nieuwe Kamerleden hebben de verdediging van de vorige initiatiefnemers overgenomen. Zij zijn niet alle drie nieuw in deze termijn, overigens, er valt onderscheid te maken. Ten opzichte van de oorspronkelijke indieners zijn ze echter allemaal nieuw. Ik heb er ongelooflijk veel respect en waardering voor dat zij dit hebben gedaan. Dat heb ik bovendien ook voor het feit de initiatiefnemers de gedegen vragen die in eerste termijn zijn gesteld, zo uitgebreid hebben beantwoord. De behandeling van het initiatiefvoorstel in de Tweede Kamer geeft daardoor goed inzicht in het ongelooflijk complexe juridische en bestuurlijke vraagstuk dat met dit initiatiefvoorstel op tafel ligt.

Volgens het Volkelarrest van de Hoge Raad geniet de rechtspersoon Staat thans volledige immuniteit. Openbare lichamen zoals provincie, gemeente of waterschap genieten volgens de rechtspraak een beperkte immuniteit. Hierover is al uitgebreid gesproken. Ze genieten ingevolge het tweede Pikmeerarrest alleen immuniteit wanneer het gaat om handelingen die uitsluitend kunnen worden verricht door bestuursfunctionarissen in het kader van de uitvoering van een wettelijk aan die lichamen opgedragen taak. Kern van het initiatiefvoorstel is dat deze immuniteiten worden opgeheven. Daardoor zou tegen de rechtspersoon Staat strafvervolgning kunnen worden ingesteld. Provincies, gemeenten en waterschappen zouden voortaan strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, ongeacht of er sprake is van een exclusieve bestuurstaak.

Het debat van vandaag betreft, zoals ik al zei, een voortzetting na drie jaar. Dat was dus de Tweede Kamer in haar voorvorige samenstelling. Tijdens de eerste termijn zijn ook enkele vragen gesteld aan de regering. Ik zal die vragen zo meteen beantwoorden in de wetenschap dat niet alle vragenstellers van toen vandaag deelnemen aan het debat, maar ik breng eerst nog een aantal overwegingen met betrekking tot het initiatiefvoorstel naar voren.

Het spreekt voor zich dat binnen de overheid geen strafbare feiten behoren te worden gepleegd. Wanneer dat onverhoopt wel gebeurt, dient daartegen te worden opgetreden. Daarover zijn wij het allemaal gauw eens. Personen die binnen de overheid strafbare feiten plegen of daaraan deelnemen, kunnen daarvoor worden vervolgd of bestraft. Zij genieten daarvoor vanzelfsprekend geen immuniteit.

De kernvraag die met dit initiatiefvoorstel voorligt, is of het aanvullend mogelijk moet worden om strafvervolgning in te stellen tegen de rechtspersoon Staat en tegen de lagere overheden, ook wanneer het de uitvoering van exclusieve bestuurstaken betreft. In het overgrote deel van de Europese landen – ik heb daar natuurlijk even naar gevraagd – kan de rechtspersoon Staat niet worden vervolgd. De reden daarvoor zal zijn dat in die landen het accent ligt op strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen. De kernoverweging van het kabinet is dat de beoordeling van het handelen van de overheid primair

behoort plaats te vinden in de daarvoor bestemde procedures van politieke en bestuurlijke verantwoording. De Raad van State wijst er in zijn advies over het initiatiefvoorstel terecht op dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen nu eenmaal niet gelijk zijn. Publiekrechtelijke rechtspersonen behartigen wettelijke taken. Zij kunnen daarvan niet afzien. Zij moeten soms handelingen verrichten die aan anderen niet zijn toegestaan. Bovendien zijn ze onderworpen aan democratische controle. Enkele woordvoerders wezen erop dat met het initiatiefvoorstel afbreuk zou worden gedaan aan het primaat van de politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures. Door de bestaande immuniteiten op te heffen, ontstaat in alle gevallen een dubbele verantwoordingsmogelijkheid: een bestuurlijk-politieke en een strafrechtelijke. De strafrechtelijke verantwoordingsmogelijkheid wordt door de initiatiefnemers slechts als een aanvulling gezien, als een laatste redmiddel, een ultimatum remedium. Hierbij is er echter het risico van een glijdende schaal. Gaandeweg zal vaker strafrechtelijk worden opgetreden terwijl het in mijn ogen de bedoeling is dat de bestuurlijke en politieke verantwoordingsprocedures hun werk moeten doen. Dat moet ook zo blijven. Deze dubbele verantwoordingsmogelijkheid roept bovendien tal van lastig te beantwoorden vragen op terwijl niet duidelijk is welk concreet probleem daarmee zou worden opgelost.

In de eerste termijn is opgemerkt dat in de bestaande situatie de Staat en de decentrale overheden ongelijk worden behandeld. Daarbij werd gewezen op het tweede Pikmeerarrest. Voor dezelfde gedragingen kunnen decentrale overheden wel worden vervolgd en de Staat niet. Wanneer een gemeente bijvoorbeeld nalaat maatregelen te nemen om een einde te maken aan een verkeersonveilige situatie op een weg met hobbels waardoor een dodelijk verkeersongeluk wordt veroorzaakt, wat heel ernstig is, kan de gemeente daarvoor worden vervolgd. Gebeurt hetzelfde op een rijksweg, dan geniet de Staat immuniteit. Ook ik zie deze verschillen. Omdat het om precies dezelfde feiten kan gaan, is deze ongelijkheid een dilemma. De vraag is echter of dit verschil zwaarwegend genoeg is om tot opheffing van de immuniteit van de Staat over te gaan. Voor die afweging staan de Kamer en ik. Alles afwegend, meen ik dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. Als overheden hun taken niet of niet naar behoren uitvoeren, of dit nu bewust of door nalatigheid gebeurt, moet het bestuur optreden. Het bestuur kan democratisch ter verantwoording worden geroepen. Dat is de weg waarlangs niet-adequaate overheidsacties moet worden aangepakt. Bovendien is er een belangrijk verschil tussen decentrale overheden en de rechtspersoon Staat. Bij vervolging van de Staat is de eenheid van de regering en het regeringsbeleid in het geding. Dat is een cruciaal verschil.

Mevrouw Helder (PVV):

Waar in de bestuurlijke procedure ziet de minister de mogelijkheid voor slachtoffers om schadevergoeding te vragen? In het strafproces kunnen zij dit immers wel.

Minister Opstelten:

Het is een taak van de overheid om dit te regelen. Een departement, een staatssecretaris of een minister kan hiervoor procedures ontwerpen en regelingen tot stand brengen waardoor dit kan. De overheid is verplicht om dit te doen, los van de strafrechtelijke mogelijkheden. Een civielrechtelijke aanvraag van schadevergoeding is natuur-

Opstellen

lijk ook mogelijk. Schadevergoeding is mogelijk via de drie rechtsvormen. Dat is dus geen punt. Ik vind het echter wel een dilemma – dat moet ik eerlijk aangeven – dat de immuniteit voor gemeenten en provincies anders is geregeld dan voor de Staat. De Staat is echter totaal iets anders dan de andere overheden in dit verband.

Mevrouw **Helder** (PVV):

Ik hoor de minister zeggen dat er een dilemma is. Erkent de minister daarmee dat er, mocht de Kamer niet instemmen met het initiatiefwetsvoorstel, een blinde vlek blijft bestaan? De overheid zal dan namelijk op bepaalde punten en in bepaalde situaties strafrechtelijk immuun blijven. Er zullen immers altijd situaties zijn waar het civiel recht niet in voorziet.

Minister **Opstelten**:

Dat is inderdaad mijn conclusie in deze fase van mijn betoog. Ik ben nog niet klaar, maar dat is juist. Het is de vraag of je om die reden de afweging wil maken om de immuniteit van de Staat op te heffen. Vooralsnog kom ik tot een andere conclusie dan de initiatiefnemers.

De eenheid van de regering en het regeringsbeleid betreft het volgende. Het Openbaar Ministerie valt onder de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. Dat ben ik. Die minister zou als gevolg van het initiatiefvoorstel in een bijzondere staatsrechtelijke positie worden gedrongen. Daar wijst ook de Raad van State op in zijn advies over het initiatiefvoorstel. Als gevolg van het initiatiefvoorstel zou het Openbaar Ministerie onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie ook vervolgingsbeslissingen nemen ten aanzien van de rechtspersoon Staat, bijvoorbeeld als het gaat om handelingen die onder de verantwoordelijkheid van een collega-minister zijn begaan. Ik hoop dat niemand het mij kwalijk neemt dat ik mijzelf en mijn opvolgers niet toewens, in een dergelijke positie terecht te komen.

Geopperd is wel om de wettelijke bevoegdheid van de minister van Veiligheid en Justitie om aanwijzingen te geven aan het OM te beperken zodat deze geen betrekking heeft op de beslissingen van het OM ten aanzien van publiekrechtelijke rechtspersonen. Een dergelijke beperking is echter geen oplossing. Dat wil ik iedereen voorhouden. Ook als de minister van Veiligheid en Justitie geen aanwijzing aan het Openbaar Ministerie zou kunnen geven inzake de vervolging van de Staat, blijft hij of zij namelijk wel politiek verantwoordelijk voor het handelen van het Openbaar Ministerie. Hij of zij is dan de enige die daar met de Kamer over van gedachten wisselt en een debat voert over het functioneren en het handelen van het Openbaar Ministerie. Hij of zij kan door een collega-minister worden aangesproken wanneer het Openbaar Ministerie een vervolging instelt wegens feiten die onder de verantwoordelijkheid van die collega-minister zijn begaan. Het is gebruikelijk dat het Openbaar Ministerie de minister via een ambtsbericht informeert over gevoelige zaken, maar dat daar verder met niemand over wordt gesproken, dus ook niet met collega-ministers uit het kabinet. Zo moet men die positie zien.

De Wet op de rechterlijke organisatie biedt de mogelijkheid om een aanwijzing aan het Openbaar Ministerie te geven. Sinds medio jaren negentig van de vorige eeuw is er geen gebruik gemaakt van die mogelijkheid. Een aanwijzingsbevoegdheid functioneert echter omdat daarmee daadwerkelijk verantwoordelijkheden worden gegeven.

Zij hoeft dus niet per se te worden gebruikt. Ik heb al enkele malen in het debat met de Kamer verzoeken gekregen om een aanwijzing te geven. Daar is echter nooit een uitspraak over gedaan, omdat ik voordat de Kamer daar een uitspraak over vroeg, glashelder aangaf hoe ik daarmee om zou gaan. Als minister heb je immers de verantwoordelijkheid om te zeggen waar je staat, want anders werkt het niet.

Daarmee heb ik de heer De Wit denk ik wel een antwoord gegeven op zijn vraag. Anders hoor ik het wel.

Ik heb goed geluisterd naar de interruptie van mevrouw Van Toorenburg tijdens het betoog van de heer Oskam. Zij vroeg wat het OM ervan vindt. Laat ik daar heel open over zijn. Eergisteren heb ik als minister in een periodieke vergadering met het College van procureurs-generaal, een zogenaamde Collegevergadering, in grote lijnen verteld wat mijn opvatting is en dat ik die hier naar voren zou brengen. Het College van procureurs-generaal vertelde dat het een uitnodiging had gekregen voor een overleg met de initiatiefnemers, dat gisteren zou plaatsvinden, en dat men overwoog om op die uitnodiging in te gaan. Wij kwamen tot de conclusie dat het voor het OM lastig is om met de initiatiefnemers hierover te praten, gelet op de verschillende posities die wij innemen. Daar ben ik heel eerlijk. Het is echter wel verstandig om aan het Openbaar Ministerie te vragen wat haar mening hierover is. Dat wil ik wel toezeggen, want dat vind ik nuttig. Ik zal het Openbaar Ministerie vragen naar haar mening over het initiatiefwetsvoorstel. Ik zal de Kamer en natuurlijk ook de initiatiefnemers laten weten wat het OM daarvan vindt. Ik ben ertoe geneigd om te zeggen dat dit het mooie moment is waarop er contact kan plaatsvinden tussen het OM en de initiatiefnemers, maar dat het standpunt van het OM in de eerste plaats via mij naar de Kamer gaat. Dat is de zuivere staatsrechtelijke verhouding. Zo hebben we de zaken goed rechtgebreid.

De **voorzitter**:

De heer De Wit heeft nog een vraag over het vorige punt.

De heer **De Wit** (SP):

Ik heb een vraag over de aanwijzingsbevoegdheid. De minister heeft gezegd dat hij daar nog geen gebruik van heeft gemaakt. Dat is dus in de situatie waarin er nog geen sprake is van de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van de Staat. De minister wordt nu gevraagd om te beoordelen of hij dat te zijner tijd, wanneer de wet zou worden aangenomen en die mogelijkheid wel bestaat, wel of niet zou doen. Door de indieners wordt zelfs uitdrukkelijk aan de minister gevraagd hoe hij daar tegenover staat.

De **voorzitter**:

De minister mag nu verbaal reageren.

Minister **Opstelten**:

Of ik dat zou doen, weet ik niet. Dat hangt natuurlijk van de zaak af. Het lijkt mij buitengewoon lastig, maar ik heb de bevoegdheid. De minister van Veiligheid en Justitie, ik dus, heeft echter geen aanwijzingsbevoegdheid ten aanzien van ministers. Dat wil ik duidelijk zeggen. Daarvoor bestaat een glasheldere procedure: via de Staten-Generaal of de Kroon via de procureur-generaal naar de Hoge Raad. Dat is denk ik ook de goede lijn die je moet vasthouden. Dat is mijn antwoord op het punt van de heer De Wit.

Opstellen

De heer **Van der Steur** (VVD):

Ik ga even in op de praktische uitwerking van het wetsvoorstel. Ik kijk naar de huidige gang van zaken bij het stellen van prioriteiten: vanuit de Kamer via de minister naar het Openbaar Ministerie. We kunnen niet alles als prioriteit aanmerken. Als wij het opsporen en vervolgen van de Staat als pleger van overtredingen of misdrijven niet als prioriteit benoemen, of als wij andere dingen juist wel als prioriteit benoemen, nemen wij het opsporen en vervolgen van de Staat dan per saldo juist niet als prioriteit? Komen wij niet in een rare positie terecht als we zeggen dat, als het zich voordoet, je het niet als een prioriteit moet zien of dat je er niet actief naar hoeft te zoeken?

Minister **Opstelten**:

Ik denk dat dit een redelijk theoretisch punt is, maar daarom stelt de heer Van der Steur dit ook aan de orde. Je kunt natuurlijk nooit zeggen dat je zelf als overheid – het OM is tenslotte ook de overheid – dingen laat liggen. Mij lijkt dat het OM daarin zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Zo neem ik als minister ook mijn verantwoordelijkheid tegenover het Openbaar Ministerie. Dat heeft zijn eigen verantwoordelijkheid, maar aan het begin van een kabinetperiode maken wij altijd met andere gezagsdragers afspraken over de prioriteiten. Dat is ook heel goed, maar in dit verband lijkt het mij heel moeilijk voor het Openbaar Ministerie om een zaak te laten lopen.

De heer **Van der Steur** (VVD):

Daarmee ben ik het eens. Daarmee is ook gegeven dat het vervolgen en het actief doen van onderzoek naar het handelen van de Staat eigenlijk per definitie prioriteit zou moeten zijn, als dit wetsvoorstel wordt aangenomen. In alle andere gevallen kan het namelijk lijken dat de Staat probeert om onder een eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid uit te komen. Dan creëren we toch een heel merkwaardig uitgangspunt dat naar mijn mening ook niet door de indieners wordt beoogd.

Minister **Opstelten**:

Ik kan daar iets in meevoelen. Dat brengt mij meteen op het volgende punt in mijn betoog. Voorts bestaat immers het risico dat het initiatiefwetsvoorstel zal leiden tot een juridisering van de verantwoording. Bij voorvallen van enige omvang zullen burgers vragen om strafvervolgving van de overheid. Dat kan ook het geval zijn wanneer over dergelijke voorvallen al politieke verantwoording is afgelegd en het debat al gesloten is. Aannemelijk is dat dit niet voor iedereen genoeg zal zijn. Sommigen zullen wensen dat het optreden van de overheid daarnaast ook door de strafrechter wordt beoordeeld. Aangifte vraagt echter altijd, zeker ook met het oog op het vermijden van de schijn van partijdigheid, een zorgvuldig onderzoek.

Een volgende overweging die hierbij aansluit, is dat het initiatiefvoorstel risicomijdend gedrag van ambtenaren en ambtsdragers in de hand werkt. Daar wijst de Raad van State in zijn advies over het initiatiefwetsvoorstel op. De neiging zal ontstaan om meer regels in het leven te roepen en meer geprotocolleerd te werken. Meer bureaucratie is niet gewenst. Op grond van de zojuist door mij genoemde overwegingen koestert het kabinet dan ook wel de zware bedenkingen tegen het initiatiefwetsvoorstel.

Dan kom ik toe aan de beantwoording van enkele vragen. De PVV heeft gevraagd om een toezegging van de regering dat als een ambtenaar wordt veroordeeld tot een geldboete, deze niet zal worden betaald door de over-

heidsinstantie waarbij hij in dienst is. Mij hebben geen signalen bereikt dat de overheden geldboetes betalen die aan hun ambtenaren zijn opgelegd. Men zal begrijpen dat dit ook niet mijn sympathie zou hebben. Als de rechter namelijk zou hebben gemeend dat de ambtenaar in kwestie geen geldboete zou hoeven te betalen, zou de rechter hem geen geldboete hebben opgelegd.

De fractie van D66, hier niet aanwezig, stelde vragen over de verdere vermenging van het politieke en het strafrechtelijke domein. Ik denk dat ik daar een helder antwoord op heb gegeven. De fractie van D66 heeft ook het nodige gezegd over de vervolgbaarheid van zbo's. Er zijn zbo's, die ik kan noemen, die niet vallen onder de rechtspersoon Staat, en er zijn er die wel vallen onder de rechtspersoon Staat. Ik ga hier niet uitgebreid op in, maar in de bestaande situatie is het inderdaad zo dat de zbo's die onder de rechtspersoon Staat vallen, daardoor immuniteit genieten, terwijl voor het handelen van zbo's waaraan een eigen rechtspersoonlijkheid is toegekend, wel strafvordering wordt ingesteld. Net als bij het verschil in immuniteit tussen de Staat en de decentrale overheden kan ook bij dit verschil de vraag worden gesteld of dit nu zo zwaarwegend is dat in reactie daarop de immuniteit van de Staat zou moeten worden opgeheven. De fractie van D66 heeft ook vragen gesteld over de relatie tussen mijn verantwoordelijkheid en het Openbaar Ministerie, te weten de aanwijzing. Ik denk dat ik daar al antwoord op heb gegeven.

De heer Van der Staaij van de SGP-fractie heeft gevraagd of het andere voorstel dat door de toenmalige minister van Justitie Donner – zo lang spreken wij er al over – ten tijde van het kabinet-Balkenende II in 2005 in procedure werd gebracht, nog meedoet. Dat conceptvoorstel was om de immuniteit van alleen degenen die leiding geven aan verboden gedragingen van overheden op te heffen. Dit initiatiefvoorstel omvat meer. Het heft de bestaande immuniteiten van zowel de overheden als van de leidinggevenden op.

Naar onze mening lijkt het andere voorstel van de oud-minister, om naast deze mogelijkheid aanvullend te voorzien in het kunnen bestraffen van feitelijk leiding geven aan verboden gedragingen of gedragingen van publieke rechtspersonen, geen grote toegevoegde waarde te hebben. Het conceptwetsvoorstel is reeds ten tijde van het kabinet-Balkenende IV, in afwachting van de verdere behandeling van het initiatiefvoorstel, stilgelegd. Het huidige kabinet is vooralsnog niet voornemens om aan dat conceptwetsvoorstel enig gevolg te geven.

De VVD-fractie heeft nog twee vragen aan mij als minister gesteld. De heer Van der Steur heeft gevraagd of het noodzakelijk is goede afspraken te maken over het vervolgingsbeleid, wanneer het initiatiefvoorstel kracht van wet zou krijgen. Het zal in dat geval inderdaad nodig zijn dat het OM de bestaande aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden aanpast. Dat is logisch. Die aanwijzing heeft thans uiteraard alleen betrekking op de bestaande situatie, waarin de Staat volledige immuniteit geniet en de lagere overheden alleen immuniteit genieten voor strafbare feiten die bij de uitoefening van een exclusieve bestuurstaak zijn begaan.

Vervolgens heeft de VVD-fractie nog gevraagd of stukken uit het bestuurlijk traject steeds als bewijs in een strafzaak kunnen dienen en of daarbij geheimhoudingsbepalingen opzij kunnen worden gezet. In het algemeen kunnen alle stukken uit het bestuurlijk traject die van belang kunnen zijn voor de strafzaak, worden gebruikt, zo-

Opstellen

wel in belastende als in ontlastende zin. Stukken die onder een geheimhoudingsplicht vallen, nemen een bijzondere positie in. Over deze stukken kan worden gezegd dat deze in het algemeen, uitzonderingen daargelaten, niet aan het OM behoeven te worden verstrekt en ook niet in beslag kunnen worden genomen. Als een verdachte dergelijke stukken voor zijn verdediging zou willen inbrengen, kan dat wanneer een ontheffing van de geheimhoudingsplicht mogelijk is en deze ontheffing daadwerkelijk wordt verleend. Als dat niet het geval is, moet de rechter beoordelen of er als gevolg van het niet kunnen inbrengen van de stukken, nog sprake is van een eerlijk proces. Bij die beoordeling is onder meer van belang of de inbreng van deze stukken noodzakelijk is en of het achterwege blijven daarvan door de procedure voldoende kan worden gecompenseerd.

Voorzitter. Hiermee heb ik de vragen in eerste termijn beantwoord.

De voorzitter:

Ik dank de minister voor zijn advies. Ik heb begrepen dat er mogelijk nog een punt van orde is.

De heer De Wit (SP):

Ik verzoek u om de beraadslaging na deze beantwoording in eerste termijn te schorsen. Het is al meermalen opgemerkt. We hebben vandaag antwoorden gekregen op vragen die drie jaar geleden gesteld zijn. De ontwikkelingen hebben natuurlijk inmiddels hun gang gevonden. De antwoorden van vandaag zijn dusdanig van belang dat het in ieder geval voor mijn fractie – maar ik spreek ook namens de andere aanwezigen hier – noodzakelijk is om uitgebreid op die antwoorden te reflecteren. Ik verzoek u derhalve om de behandeling vandaag te schorsen en een nieuwe behandeling vast te stellen op een later tijdstip.

De voorzitter:

Ik stel vast dat dit een verzoek is namens een ruime meerderheid van de Kamer. Ik zal daarom de beraadslaging schorsen tot een nader moment. Ik dank nogmaals de minister en de drie initiatiefnemers voor hun inbreng.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Ik wil nu ook de vergadering voor de dinerpauze schorsen tot 20.30 uur. Na de dinerpauze gaan we verder met een dertigledendebat over de groeiende jeugdwerkloosheid volgens de laatste cijfers van het CBS.

De vergadering wordt van 19.15 uur tot 20.30 uur geschorst.

Voorzitter: Van Miltenburg