

## 9

### 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).**

(Zie vergadering van 27 januari 2010.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

#### De voorzitter:

Ik heet de drie initiatiefnemers van harte welkom in vak-K. Zij gaan zo dadelijk beginnen aan de beantwoording in eerste termijn. Ik begrijp dat de heer Recourt als eerste het woord zal voeren, gevolgd door de heren Oskam en Segers. Voor de mensen die zitten te kijken: het is niet gebruikelijk, maar waarschijnlijk wordt rond 16.30 uur de vergadering midden in de beantwoording van de leden geschorst, voor een VAO met de minister van Financiën, gevolgd door stemmingen. Daarna gaan we gewoon weer op ons gemak verder. Excuses daarvoor, het is niet gebruikelijk, maar er is nu sprake van een ingewikkelde situatie, omdat de minister van Financiën vanavond ook nog in Madrid moet zijn. Willen we dat niet allemaal, als er sneeuw buiten ligt?



#### De heer Recourt (PvdA):

Voorzitter. Het gebeurt niet vaak dat een voorganger van mij, Aleid Wolfsen, in 2006 een initiatief indient en wij nu in 2013 de antwoorden geven op vragen die ook alweer een paar jaar geleden in eerste termijn door de Kamer zijn gesteld. Daar is een aantal verkiezingen overheen gegaan. Er zijn andere woordvoerders gekomen, en een aantal andere wetsvoorstellen heeft een hogere prioriteit gekregen. Ik hoop dat we nu dan eindelijk in ieder geval in deze Kamer de laatste zet kunnen geven.

We zullen de behandeling in een aantal blokjes verdelen. Ik zal de verhouding tussen strafrecht en politieke aansprakelijkheid voor mijn rekening nemen, inclusief de overheid in het algemeen, collega Oskam zal verdergaan met strafuitsluitingsgronden en het OM, vervolgens zal collega Segers het hebben over de effecten voor betrokkenen en over sancties en executies, en ik sluit af met een paar kleine onderwerpjes en eventuele restantvragen. Dan geven we graag het woord aan de minister. We hebben veel antwoorden, want er zijn in eerste termijn veel vragen gesteld. Het is dus niet in een half uurtje klaar, zeg ik nu maar vast.

In een democratische rechtsstaat gelden de rules of law, wat betekent dat het handelen van de overheid wordt begrensd door de wet. Dat geldt ook voor iedereen verder in Nederland, dus niet alleen voor de overheid, maar ook voor burgers en bedrijven. Vandaag discussiëren we verder over de vraag, of de overheid op het gebied van het strafrecht terecht niet onder de wet valt. Vandaag ligt de vraag weer voor of de overheid voor strafrechtelijke vergrijpen terecht niet vervolgbaar, immuun is. Conclusie van de indieners zal zijn: nee, natuurlijk niet. Ook de over-

heid moet zich in het uiterste geval, als ultimum remedium, rekening houdend met haar bijzondere positie en de democratische legitimatie, verantwoorden voor de strafrechter. Dat past in het systeem van checks and balances dat wij in Nederland kennen.

Er zijn in de afgelopen jaren in de praktijk gelukkig maar een paar voorbeelden geweest waarin sprake was van mogelijk strafbaar handelen door de overheid. Ik noem als voorbeeld de zaken van de schepen Otapan en Proba Koala. We hebben daarbij niet bepaald de indruk dat de overheid heel vaak de dans heeft kunnen ontspringen omdat ze immuun was. We hebben ook niet de indruk dat de overheid er een potje van maakt. Integendeel, om de indruk weg te nemen die kan bestaan: overheden en ambtenaren kwijten zich meestal uitstekend van hun taken. In ieder geval is zelden sprake van verwijtbaarheid in strafrechtelijke zin. Waar dat wel het geval is, is in veel gevallen strafrechtelijke vervolging al mogelijk. Denk daarbij aan ambtsdelicten of aan de vervolgbaarheid van lagere overheden voor zover het geen exclusieve overheidstaak betreft. Wat mij betreft, is er geen aanleiding om te veronderstellen dat overheden en ambtenaren naar aanleiding van deze wet meer op hun hoede moeten zijn dan voorheen, simpelweg omdat hun handelen doorgaans niet laakbaar is en dus weinig strafbare feiten oplevert. Evenmin regelt dit wetsvoorstel dat handelingen die nu nog niet strafbaar zijn, dat wel worden.

Waarom dan toch dit voorstel? Daarvoor hebben wij twee redenen. Ten eerste vinden wij het van belang dat overheden, ook de Staat, in ieder geval vervolgbaar moeten zijn. Het geeft naar onze mening geen pas dat in sommige gevallen niet steeds de vraag voorgelegd kan worden of een overheidsorgaan een strafbaar feit heeft gepleegd. Wij achten dit vanuit de voorbeeldfunctie van de overheid niet gewenst. Ten tweede druisht dit in tegen het gelijkheidsprincipe. Dit wetsvoorstel beoogt voor de lange termijn een bevredigende strafrechtelijke oplossing te vinden voor met name de incidenten waarbij de overheid mogelijk als dader is betrokken en waarbij de maatschappelijke orde ernstig is geschokt; denk daarbij bijvoorbeeld aan de vuurwerkramp in Enschede. Het gaat ons echter niet alleen om dergelijke schokkende incidenten. Je kunt ook denken aan het herhaaldelijk negeren van ordeningsvoorschriften, dat meestal tot overtredingen leidt die buiten het zicht van de politiek blijven, bijvoorbeeld herhaaldelijke overtredingen van de Arbeidstijdenwet. Op dat punt kan een bedrijf voor de strafrechter worden gedaagd, maar de overheid niet en daar zal niet heel snel een politiek gevolg aan worden gegeven. Ook in dat geval leidt het gelijkheidsprincipe maar ook het principe dat ook de overheid zich moet verantwoorden voor strafrechtelijke daden, ertoe dat de wet in die zin moet worden aangepast dat ook de centrale overheid en lokale overheden in de uitoefening van exclusieve overheidstaken in het uiterste geval strafrechtelijk aansprakelijk moeten zijn.

Ik kom bij een ontzettend belangrijk punt waarover veel vragen zijn gesteld. Dat is een nieuw blokje.

#### De voorzitter:

Volgens mij heeft de heer De Wit een vraag over het vorige blokje.

#### De heer De Wit (SP):

Ja. Ik wil de heer Recourt alvast complimenteren met zijn verdediging van dit al jarenlang liggende wetsvoorstel.

## Recourt

Ik heb een vraag over het gelijkheidsbeginsel en over het feit dat hij in het begin van zijn betoog meteen sprak van "de overheid". Hij gaf zelf al aan dat wij op het punt van "de overheid" onderscheid moeten maken. Er is geen strafrechtelijke immuniteit voor "de overheid". Dat bedoelt de heer Recourt ook niet. En dan mijn vraag over het gelijkheidsprincipe: voor wat en voor wie geldt in dit geval het gelijkheidsprincipe?

De heer **Recourt** (PvdA):

Daar zitten twee dimensies aan. De ene dimensie is het gelijkheidsprincipe met betrekking tot de overheid, van lagere overheid tot en met de Staat. Terwijl de lagere overheid deels wel strafrechtelijk aansprakelijk is, is de Staat, de landelijke overheid, dat niet, nergens. Daar geldt het gelijkheidsprincipe dus. Gelukkig hebben we inmiddels allang de mogelijkheid om rechtspersonen te vervolgen, maar als het om publiekrechtelijke rechtspersonen gaat, maken wij weer dat onderscheid tussen overheid en niet-overheid. Ook daar geldt het gelijkheidsprincipe. Daarbij geef ik weer het voorbeeld van het Rijttijdenbesluit.

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

De Raad van State heeft in het advies de initiatiefnemers uitdrukkelijk gevraagd om nader in te gaan op wat u "het gelijkheidsbeginsel" noemt. U hebt het in dit geval over de gelijkheid tussen private rechtspersonen en publieke rechtspersonen. Ik heb in uw commentaar op dat advies die nadere uiteenzetting niet gevonden, maar de Raad van State vindt dat je onderscheid moet maken tussen publieke rechtspersonen en private rechtspersonen omdat dat twee totaal verschillende soorten rechtspersonen zijn die je niet op één hoop kunt gooien omdat het woord "rechtspersoon" wordt gebruikt. Dat ben ik met de Raad van State eens. De overheid moet immers juist heel anders handelen dan een private rechtspersoon. Ik had graag van u gehoord waar de gelijkenis tussen die twee soorten rechtspersonen zit.

De heer **Recourt** (PvdA):

Ik twijfel een beetje of ik deze vraag wel moet beantwoorden. De komende hoofdstukjes van de heer Oskam en mij zien op dit essentiële onderscheid: waarin verschilt de overheid van private personen? Waarin verschilt de overheid onderling? Ik vraag de heer De Wit om deze vraag aan te houden, totdat wij onze zeer uitgebreide beantwoording hebben afgerond. Als wij dan in zijn ogen niet volledig genoeg zijn geweest, kan hij hier alsnog op terugkomen.

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

Daar kan ik mij in vinden. Per slot van rekening zijn wij pas begonnen.

Komt de heer Recourt ook nog terug op mijn vragen over het gelijkheidsprincipe binnen de overheid zelf? Vindt hij met andere woorden dat het gelijkheidsbeginsel zover gaat dat de Staat gelijkgesteld moet worden aan de centrale overheden?

De heer **Recourt** (PvdA):

Daar kan ik nu al antwoord op geven. Ik vind dat tussen beide geen principieel onderscheid bestaat.

De **voorzitter**:

Het wordt zo wel een heel lang interruptiedebat. Wij zijn nog maar net begonnen met dit debat en ik stel voor dat

wij de heer Recourt eerst verder laten gaan met zijn beantwoording. Wellicht komt deze vraag namelijk in de context van zijn antwoord aan de orde.

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

Ik sluit mij aan bij de vragen die collega De Wit heeft gesteld, want het waren vragen die ik zelf ook had willen stellen.

De heer Recourt noemde als tweede belangrijke reden voor dit voorstel checks and balances. Als je dat hoort, denk je: als dat zo is, laten we het dan maar doen, want daar is de VVD een enorme voorstander van. Maar om welke checks and balances gaat het eigenlijk? Waar hebben wij ooit eerder in onze geschiedenis ervoor gekozen om de rol van het parlement als controleur van de regering, de rijksoverheid, de Staat over te hevelen naar het Openbaar Ministerie? Daarbij komt dat datzelfde Openbaar Ministerie uiteindelijk ondergeschikt is aan de minister van Veiligheid en Justitie en daarmee aan het kabinet. Dat Openbaar Ministerie zou volgens het wetsvoorstel op een gegeven moment dus om moeten kunnen klappen naar een soort onafhankelijke controleur op strafrechtelijke basis van het kabinet. Daardoor zouden volgens mij de checks and balances alleen maar ingewikkelder worden, misschien wel zo ingewikkeld dat de vraag rijst of we hiermee nog wel een belangrijk parlementair uitgangspunt dienen.

De heer **Recourt** (PvdA):

Deze vraag bevat een aantal elementen.

De minister kan tegen het Openbaar Ministerie zeggen dat zijn prioriteit bij inbraken moet liggen, maar hij kan het Openbaar Ministerie niet vragen om een specifieke potentiële inbreker te vervolgen. In een individuele zaak is de officier van justitie dus niet hiërarchisch ondergeschikt aan de minister. Dat geldt overigens ook voor ambtsmisdrijven. Daarvoor bestaat een aparte procedure, maar dat laat onverlet dat ook hier de politieke en de rechterlijke macht in het kader van de checks and balances gescheiden machten zijn.

Wij kennen in Nederland geen zuivere trias, maar een systeem waarbij de machten elkaar in evenwicht houden. Als je daarover logisch doordenkt, moet je wel tot de conclusie komen dat dit evenwicht verstoord is door het feit dat de overheid niet langs de strafrechtelijke maatlat kan worden gelegd. Iedereen kan lang die maatlat worden gelegd, maar niet de overheid omdat zij democratisch gelegitimeerd is. Die redenering is gestoeld op de misvatting dat de democratische controle door dit huis hetzelfde is als een strafrechtelijk onderzoek en een strafrechtelijk oordeel. Dat zijn echter twee wezenlijk verschillende dingen. Er zijn ook voldoende voorbeelden van situaties waarbij zowel in dit huis of bij lagere overheden gedebatteerd werd over de vraag wie ergens politiek verantwoordelijk voor is en of hij of zij moet opstappen, terwijl er daarnaast een strafrechtelijk onderzoek liep, waarbij andere vragen worden gesteld, ander onderzoek wordt gedaan en andere conclusies worden getrokken. Die twee bijten elkaar niet, maar ik kom hier later nog uitgebreid op terug.

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

De heer Recourt legt in zijn antwoord de vinger op de zere plek. Hij accepteert in zijn redenering namelijk dat de minister van Veiligheid en Justitie, nadat deze wet is aangenomen, kan zeggen: overigens heeft de vervolging van de

## Recourt

overheid, de rijksoverheid of van ambtenaren geen prioriteit. Het aardige is dat de Kamer dat dan vervolgens kan beoordelen. Dat zou echter wel betekenen dat de Kamer de rol op zich neemt van beoordelaar van de prioriteitsstelling van de minister van het Openbaar Ministerie met het oog op het vervolgen van de overheid. Volgens mij moet je het staatsrechtelijk heel zuiver houden en zeggen: luister, in dit huis – ik laat mij graag overtuigen van het tegendeel – kiezen wij ervoor om de rijksoverheid te laten controleren in het kader van checks and balances, en wel door het parlement en niemand anders. Ik geloof dat dat uiteindelijk ook het uitgangspunt van de huidige situatie is.

De heer **Recourt** (PvdA):

Laat ik beginnen met de ongelijkheid. Je ziet ook bij het lokaal bestuur dat die twee, de strafrechtelijke verantwoording en de politieke verantwoording, prima naast elkaar kunnen. Maar meer principiële: de Kamer kan inderdaad tegen de minister zeggen dat hij de prioriteit moet leggen bij bepaalde delicten. De Kamer kan op geen enkel moment zeggen dat zij de Staat al dan niet vervolgd wil zien. De minister kan dat ook niet zeggen. Dat is aan het Openbaar Ministerie. Wanneer zal dat in de praktijk vaak het geval zijn? Als er een groot strafrechtelijk onderzoek is – denk aan de vuurwerkrapport of de Probo Koala – waarbij verschillende partijen aan de orde komen en bedrijven en particulieren allemaal strafrechtelijk de maat wordt genomen, terwijl over de overheid, die er ook een rol in heeft, wordt gezegd: wij kijken even de andere kant op. Het parlement of de gemeente Amsterdam kan de rol van de strafrechter niet overnemen, maar heeft een andere rol, weliswaar heel belangrijk en prioritair maar anders.

Ik heb hiermee al een voorschot genomen op de verhouding en de spanning tussen strafrecht, bestuursrecht en politieke aansprakelijkheid. Veel fracties hebben hierover vragen gesteld. Het is ook de kern van mogelijke kritiek op dit wetsvoorstel, dat een heel fundamenteel wetsvoorstel is. Het gaat om de wisselwerking tussen enerzijds de democratische verantwoordingsstructuren binnen het bestuur en de politiek en anderzijds de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De achtergrond van de vragen die hierop zien, getuigen van vrees – ik vat het kort door de bocht samen – dat politici straks niet meer in de Kamer ter verantwoording worden geroepen, maar alleen nog door de strafrechter. Die zorgen wil ik heel graag wegnemen. Ze zijn ten onrechte.

Bij de lagere overheden bestaat het al, voor zover het geen exclusieve publieke taak is. Neem de gemeente Stichtse Vecht, een vrij recent voorbeeld. De gemeente was meermaals op het slechte wegdek geweest. Een week voor een heel erg ongeluk was er al een motorrijder verongelukt, vanwege dat slechte wegdek. De gemeente was daarop geweest. Vervolgens gebeurde er een zeer ernstig ongeluk met twee doden als gevolg. Dit is aan de rechter voorgelegd. Die heeft gezegd: dit is geen exclusieve overheidstaak; gemeente, u bent strafrechtelijk aansprakelijk en u bent ook schuldig aan dood door schuld. Geheel los daarvan heeft de gemeente Stichtse Vecht hierover natuurlijk gewoon gedebatteerd, en terecht. Als dit binnen je gemeentegrenzen gebeurt, dan heb je daar een debat over en roep je de verantwoordelijke wethouder ter verantwoording. Die verantwoordelijke wethouder kan echter net zo min als de gemeenteraad op geen enkele manier een onderzoek doen zoals de strafrechter dat heeft gedaan, met het horen van getuigen, een deskundi-

genrapport en juridische vragen als causaliteit: is het een verbonden met het ander?

Dat zijn vragen die niet in het domein van de gemeenteraad vallen. Voor de nabestaanden van de slachtoffers is het desalniettemin ontzettend belangrijk om die vraag beantwoord te krijgen: is er iemand schuldig aan dit fatale ongeval en wie is dat dan? Het zou heel slecht zijn als de gemeente Stichtse Vecht had kunnen zeggen: of wij de weg nu wel of niet goed hebben onderhouden, strafrechter en nabestaanden, u mag het hierover helemaal niet hebben want de gemeente is immuun. Was dat ongeval 50 meter verder gebeurd op een rijksweg, dan had de rijksoverheid dat wel kunnen zeggen. Dat geeft de essentie aan van ons wetsvoorstel. Waar de overheid de maat neemt, normen stelt, valt zij zelf ook onder de normen en kan zij niet zeggen: ho, men mag de overheid hierop niet aanspreken.

Ik ben enigszins afgeweken van mijn tekst en moet nu weer snel de draad vinden. Ik was gebleven bij de verschillen tussen strafrechtelijke aansprakelijkheid en politieke verantwoordelijkheid. In het geval van het eerste gaat het dus om strafbare feiten jegens normen waarvan wij zeggen dat ze zo ernstig zijn dat er straf op moet volgen indien het instellen van strafvervolgning aangewezen is en het schenden van de norm strafrechtelijk verwijtbaar is.

Een politieke verantwoordelijkheid heeft een veel ruimer bereik dan de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Van de overheid wordt verwacht dat zij haar taken oordeelkundig verricht. Daarvoor is het onvoldoende dat de overheid afziet van het plegen van strafbare feiten. Het behelst veel meer. Anders gezegd: in politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures kan op veel meer gronden dan alleen de aanwezigheid van strafbare feiten een negatief oordeel over het overheidsoptreden worden gegeven. Beide vormen van verantwoording afleggen dienen een ander doel. Bovendien gaat het bij politieke en bestuurlijke verantwoording niet om strafbare feiten op zich, maar om het beleid en de uitvoering daarvan. Voor dergelijke beoordelingen leent het strafrecht zich niet, omdat in het strafrecht alleen strafbare feiten centraal staan die bij de uitvoering worden begaan. Het is niet de taak van de strafrechter om het beleid en de algemene kenmerken van de uitvoering ervan te beoordelen. Bij politieke verantwoording staan beleid en uitvoering uiteraard centraal, en in een strafprocedure alleen tijdens de uitvoering begane strafbare feiten. Kort samengevat komt het erop neer dat de politicus geen rechter is en de rechter geen politicus. Het zijn twee aparte ambten, het zijn twee aparte deskundigheden en het zijn twee aparte oordelen.

Voorop moet echter wel blijven staan dat de democratische, bestuurlijke controlemechanismen in een rechtsstaat vooropstaan. Die moeten altijd plaatshebben. De strafrechter mag de plek niet overnemen. Hij mag de bestuurlijke controle niet verdringen.

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

Ik denk dat we onderscheid moeten maken tussen het ongeluk in Stichtse Vecht en de politieke verantwoording die in de Kamer plaatsvindt. Die is toch van een andere orde. Ik herinner mij bijvoorbeeld nog als de dag van gisteren de Schipholbrand, waar drie ministers bij betrokken waren en dat hier tot heel grote debatten heeft geleid. Wat is volgens de heer Recourt het belangrijkste, hier politieke verantwoording afleggen of de mogelijkheid van een

## Recourt

strafrechtelijke procedure tegen drie ministers, als dat al zou kunnen?

De heer **Recourt** (PvdA):

De kern van mijn betoog is dat het elkaar niet bijt. Als ik echter een keuze zou moeten maken, dan gaat politieke verantwoording voor. Dat heb ik zojuist ook gezegd.

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

Dat ben ik met de heer Recourt eens. Wij weten namelijk allemaal wat het betekent wanneer wij in de Kamer geconfronteerd zouden worden met een strafrechtelijke vervolging, die de discussie in de Kamer doodslaat en blokkeert. Is dat ook de argumentatie van de heer Recourt om de voorkeur te geven aan eerst de politieke verantwoording?

De heer **Recourt** (PvdA):

Nee, die volgorde is niet strikt noodzakelijk. De heer De Wit gaf zelf al het voorbeeld van de Schipholbrand, waarbij bewindspersonen zijn afgetreden. Bij datzelfde incident is onderzocht of er sprake is geweest van ambtsmisdrijven. Dat onderzoek heeft jaren geduurd, en jaren na het politieke debat heeft de Hoge Raad uiteindelijk besloten dat er geen sprake was van ambtsmisdrijven. Dit is dus juist een voorbeeld waarin de bestuurlijke, politieke verantwoording en het strafrechtelijk onderzoek keurig naast elkaar liepen en niet interfereerden. Er zijn trouwens meer voorbeelden, die eigenlijk later in mijn spreektekst zitten maar die ik meteen zal noemen. Ook de brand in het Catshuis is een voorbeeld waarin de politiek heel snel heeft gereageerd en er een politiek debat is gevoerd, zelfs – dat vind ik zelf wat ver gaan – over de vraag of de Rijksgebouwendienst vervolgd zou moeten worden. Die vraag lijkt mij niet aan deze Kamer, maar daar is vrij uitvoerig over gesproken. Je ziet dus dat de politiek zich ook niet weg laat drukken in strafrechtelijke procedures. En terecht.

De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen kan van waarde zijn in gevallen waarin misdrijven zijn begaan die zo ernstig zijn dat het niet reëel is om vervolging achterwege te laten, zelfs niet als er al politieke en bestuurlijke verantwoording heeft plaatsgevonden. Bij overduidelijk onrecht moet ook de mogelijkheid van strafrechtelijk optreden beschikbaar zijn. Ook dat hoort in een democratische rechtsstaat. Dat het elkaar allerminst hoeft te bijten, blijkt ook uit concrete voorbeelden, die ik dus zal overslaan omdat ik ze bij de interruptie al heb genoemd. De voorbeelden die ik niet heb besproken, noem ik alsnog, want ik wil dit abstracte onderwerp zo concreet mogelijk maken. De gemeente Utrecht kreeg een boete vanwege het overlijden van een brandweerder in 2001. Daarover werd in de gemeenteraad ook politiek gediscussieerd. Er werd zelfs gesproken over de vraag of de gemeente al dan niet in hoger beroep moest gaan.

Ik sla nu een deel van mijn tekst over omdat ik die al in een interruptie heb besproken.

Ik maak een klein uitstapje. Leden van D66, die hier nu niet kunnen zijn, maar in tweede termijn wel, vroegen om uitleg over twee passages in de memorie van toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag over het onderwerp dat wij nu bespreken. Er werd tegenstrijdigheid gezien in een passage uit de memorie van toelichting waarin sprake is van het vooropstellen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechts-

persoon. De heer De Wit refereerde daar zojuist aan. Deze passage gaat over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen boven de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke personen. Met andere woorden, als er wordt gekozen voor inzet van het strafrecht, kan het in de rede liggen om niet de ambtenaar maar de rechtspersoon te vervolgen. Sterker nog, dat zou in eerste instantie mijn voorkeur hebben, bijvoorbeeld als het zwaartepunt van het verwijt bij de organisatie als geheel ligt. Dat is heel wat anders dan de stelling uit de nota naar aanleiding van het verslag dat politieke en bestuurlijke verantwoordingsprocedures voorop blijven staan ten opzichte van strafrechtelijke verantwoording; ik heb dat zojuist al aangegeven.

In de huidige situatie kunnen het strafproces en een proces van bestuurlijke en politieke verantwoording reeds betrekking hebben op dezelfde gebeurtenis en kunnen ze allebei worden ingezet. Een milieudelict dat door de gemeente wordt begaan, kan nu al leiden tot vervolging van de gemeente en/of haar uitvoerende functionarissen. In voorkomende gevallen kan de verantwoordelijke wethouder hiervoor politiek ter verantwoording worden geroepen. Sterker nog, het strafbare feit kan zelfs de directe aanleiding zijn van het politieke debat. In Utrecht, waar in 2006 een ernstig ongeval plaatsvond omdat een trap langs de Oudegracht naar beneden kwam, is een debat gehouden over de verantwoordelijkheid van de wethouder. De strafrechtelijke kant van deze zaak was toen nog niet afgerond. Kortom, beide processen kunnen prima naast elkaar bestaan.

Verschillende vragen van de leden in eerste termijn gingen over de angst dat een strafrechtelijk oordeel zou kunnen leiden tot een milder politiek oordeel. Dat zie ik niet zo. Ik kan mij niet voorstellen dat de verantwoordelijke politicus, wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon voor een strafbaar feit wordt veroordeeld, er in politieke zin genadiger vanaf zou komen. En andersom, zou vrijspraak in een strafproces tot een milder politiek oordeel kunnen leiden? Ik denk dat niet. De minister kan heel goed politiek verantwoordelijk worden gehouden voor een misstand waarbij niet kan worden bewezen dat sprake was van een door een publiekrechtelijke rechtspersoon gepleegd strafbaar feit. Misstanden kunnen immers ook ernstig zijn en tot het aftreden van een ambtsdrager leiden als van strafbare feiten in het geheel geen sprake was. Ik verwijs maar weer naar het voorbeeld van de Schipholbrand. Ter aanvulling wijs ik erop dat er nu al civielrechtelijk optreden bestaat naast de politieke verantwoording. De Staat kan civielrechtelijk worden veroordeeld tot een schadevergoeding. Ook dat leidt niet tot een gebrekkige politieke verantwoording, omdat je daardoor allerlei dingen zou weggeven die later in de civiele procedure tegen je zouden kunnen worden gebruikt.

De strafrechtelijke kant van het verhaal kan dus inderdaad gevolgen hebben voor het politieke debat. Het kan ook andersom. De uitkomst van het politieke debat, bijvoorbeeld dat de wethouder of minister naar huis is gestuurd, kan van invloed zijn op de uitkomst van het strafproces, namelijk in de strafmaat. De rechter houdt rekening met alle relevante omstandigheden van het geval en weegt alles mee, dus ook zaken die consequenties hebben gehad voor de carrière van de betreffende persoon of die hebben geleid tot enorme publieke belangstelling. Als er al een uitvoerig politiek debat is geweest, kan dat afhankelijk van de ernst van het feit zelfs ertoe leiden dat het Openbaar Ministerie afziet van vervolging. Het Open-

## Recourt

baar Ministerie, waar we later op komen, heeft gewoon een heel genuanceerde aanwijzingsrichtlijn waarin duidelijk staat dat je bij de vraag of vervolging moet plaatsvinden, rekening moet houden met het feit dat er ook politieke verantwoording kan worden afgelegd.

Dan kom ik bij een laatste puntje dat relevant kan zijn. Het feit dat door die politieke verantwoording al adequate maatregelen zijn genomen om herhaling te voorkomen, kan relevant zijn voor de vraag of er vervolgd moet worden en, zo ja, welke straf opgelegd moet worden. Dat laatste heeft een precedent, ook bij de gemeente Utrecht. Een brandweerduiker kreeg een lagere straf omdat er inmiddels maatregelen waren genomen om herhaling te voorkomen.

Ook is gevraagd of er vaker spoeddebatten zijn naar aanleiding van rechtszaken. Ik neem aan dat daarmee rechtszaken tegen de Staat worden bedoeld. Het valt natuurlijk niet uit te sluiten dat er een spoeddebat zal volgen. Ik kan mij eigenlijk niet voorstellen dat als de Staat wordt vervolgd, niet allang politiek aan de bel is getrokken. De politieke realiteit werkt een stuk sneller dan de juridische realiteit.

Gevraagd is of de strafrechtelijke aansprakelijkheid een claimcultuur in de hand gaat werken. In het kader van het civiele recht hebben we het vaak over een claimcultuur. Hierbij hebben we het over het strafrecht. Ik neem aan dat bedoeld wordt dat te pas en te onpas aangifte wordt gedaan, artikel 12-procedures worden gevoerd et cetera. Ik denk dat dat wel losloopt. Bij lagere overheden gebeurt dat ook niet. En als het gebeurt, zal het heel snel in de kiem worden gesmoord, want het zal bij incidenten een uitzondering blijven. Er is geen enkele aanleiding om te veronderstellen dat er een enorme toestroom van zaken zal zijn. Nogmaals, de overheid handelt in beginsel bijna in alle gevallen correct en als dat niet zo is, zal het een uitzondering zijn.

Ook is gevraagd waarom de Staat strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld. Het makkelijkste zou zijn om die vraag met een tegenvraag te beantwoorden. Waarom zouden we de Staat niet strafrechtelijk aansprakelijk maken? Wat maakt de Staat in dit opzicht zo wezenlijk anders, behalve de schaalgrootte ten opzicht van provincie en gemeente, zo zeg ik ook tegen de heer De Wit.

Ik geef toe dat er vanwege de schaalgrootte van de Staat in vergelijking met provincies en gemeenten, alhoewel de gemeente Amsterdam ook een enorme organisatieschaal kent, praktisch wel een probleem is als het gaat om het toedichten van een strafbaar feit aan een heel groot orgaan. Daarover zal ik later meer zeggen, maar een principieel verschil zie ik niet. Dat is overigens een deel van het antwoord. De rest van het antwoord luidt dat het bij het aansprakelijk stellen van de Staat naast lagere overheden nodig kan zijn om het strafrecht in te zetten tegen de rechtspersoon. Daarvan kan sprake zijn als er geen natuurlijke persoon kan worden gevonden binnen de rechtspersoon. Stel dat de Staat het begane feit heeft gepleegd. Daarvan kan sprake zijn als het feit vooral een gevolg was van verschillende fouten van verschillende individuen binnen de rechtspersoon, waarbij het niet reëel is om een van die personen strafrechtelijk te vervolgen. Het gaat daarbij meer om de wijze waarop de organisatie in elkaar steekt, bijvoorbeeld als de spreekwoordelijke rechterhand niet meer weet wat de linkerhand doet, waardoor strafbare feiten ontstaan.

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

Dit nodigt toch uit tot een diepgaande discussie over de doelen van het strafrecht. Wat is namelijk de bedoeling van het strafrecht? De heer Recourt weet dat net zo goed als ik: vergelding, normstelling, voorkomen van recidive, algemene preventie et cetera. Dit nodigt wel uit om aan de heer Recourt te vragen wat daarvan overblijft ten aanzien van de Staat. De Staat stelt zelf immers de norm en handhaaft die. In alle andere gevallen is er sprake van naleving van de normen. Hoe kan de Staat ten aanzien van zichzelf, hoe kan het Openbaar Ministerie aan de Staat duidelijk maken wat de bedoeling is van het strafrechtelijk vervolgen van de Staat?

De heer **Recourt** (PvdA):

Het strafrecht dient een doel, maar het inzetten daarvan is een ultimum remedium. Dat gebeurt alleen in de allerlaatste plaats. We kunnen daarvan geen wonderen verwachten. Wat je er wel van kunt verwachten, is tweeledig. In de eerste plaats: als de overheid strafrechtelijk aansprakelijk is, gaat het heel vaak om een nalaten. Ik noem het voorbeeld van Stichtse Vecht: de overheid heeft weet van een zeer gevaarlijke situatie en blijft op haar handen zitten. Het strafrechtelijk aansprakelijk stellen helpt om de overheid wat actiever te krijgen, bijvoorbeeld in het wegemen van zeer gevaarlijke situaties. Het heeft dus een preventieve werking. En dat staat nog los van de normatieve werking. Het is duidelijk dat je tegen de rest van de samenleving ook zegt: wat hier is gebeurd, is niet goed, er is een norm overtreden. Dat zal voor de toekomst een positieve uitwerking hebben.

In de tweede plaats is een strafproces nodig om te laten zien dat ook de overheid verantwoording neemt, of krijgt toegedicht, voor haar fouten. Dit geldt als er slachtoffers zijn, maar het is ook een signaal naar de samenleving als geheel. Het strafproces is dus ook een podium om te laten zien wat goed en wat fout is.

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

Het is op basis van het hoofdstuk van de onrechtmatige overheidsdaad al heel lang mogelijk om de Staat civielrechtelijk aansprakelijk te stellen. Dan voelt de Staat dat bepaalde dingen niet kunnen en dat er schade moet worden vergoed. De voorbeelden die de heer Recourt geeft, ook in zijn eerdere betoog, liggen eigenlijk allemaal op het vlak van de gemeenten: nalatigheid van de gemeente of onzorgvuldigheid van de gemeente. Maar waar zou de Staat zelf ten aanzien van zichzelf een norm overtreden die hij zelf heeft gesteld en moet naleven? Waar zijn de voorbeelden van de Staat die met behulp van het strafrecht terechtgewezen moet worden? Laat ik het dan maar zo formuleren.

De heer **Recourt** (PvdA):

Voordat ik die voorbeelden geef, herhaal ik dat het bij ernstige zaken vaak gaat om meerdere partijen die door het strafrecht worden aangesproken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de ondernemer en de werknemer, en vervolgens komt er niets, want het kan de Staat niet zijn. Neem de ramp in Enschede. Niet de gemeente Enschede maar een onderdeel van Defensie heeft mogelijk – het is niet onderzocht; we weten het niet – strafrechtelijk laakbaar gehandeld. Neem de Catshuisbrand. Daarbij was het de Rijksgebouwendienst die mogelijk niet goed had gehandeld. De vraag daarbij was of er ether in de verf zat of niet. Neem de Schipholbrand. Daarbij was de vraag, en

## Recourt

dat is ook daadwerkelijk onderzocht, of individuele be- windspersonen in het kader van hun taakuitoefening een zeer onveilige situatie hebben laten bestaan. Bij deze drie concrete voorbeelden zou de Staat strafrechtelijk aange- sproken moeten kunnen worden, opdat je niet een soort wit vlak hebt waarbij iedereen wordt aangesproken behal- ve de Staat.

### De voorzitter:

Mijnheer De Wit, tot slot.

### De heer De Wit (SP):

Inderdaad tot slot, want, nogmaals, we zouden hierover heel uitgebreid kunnen discussiëren. Het punt blijft alleen dat we het hebben over het inzetten van het strafrecht. Voor strafrecht gelden meerdere doelen. We hanteren het strafrecht voor vergelding, preventie en het voorkomen van recidive. Hoe ziet de heer Recourt dat nu ten aanzien van het functioneren en opereren van de Staat?

### De heer Recourt (PvdA):

De Staat is niet een abstract geheel. Hij bestaat uit zeer veel organen, die allemaal worden bemenst. De Staat is niets zonder mensen, zonder ambtenaren. Alle drie doe- len die de heer De Wit noemt, zijn relevant bij de vervol- ging van de Staat: specifieke preventie, generale preven- tie en vergelding. Ze zijn alle drie van belang voor die on- derdelen en voor die ambtenaren, of we het nu hebben over de Rijksgebouwendienst of over rijtijden van en naar gevangenissen. Je moet een specifieke leidinggevende, een specifieke ambtenaar hebben. Die wordt aangespro- ken door strafrechtelijke vervolging, net zoals een bedrijf of individu zo kan worden aangesproken. Uiteindelijk wil je met het strafrecht een situatie terugbrengen in de oude staat, herstellen.

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

De heer Recourt geeft bij de onderbouwing van zijn stand- punt een aantal voorbeelden, dat in de Kamer is bespro- ken, voor zover het aangelegenheden betrof die in het parlement thuishoren. Het aardige is dat wij in ons parle- mentaire stelsel en in onze rechtsstaat de regel hebben dat zolang een zaak onder de rechter is, het parlement zich niet met de zaak bemoeit. Hoe kijkt de heer Recourt aan tegen deze kwestie na invoering van het wetsvoor- stel? Stel dat er iets ernstigs gebeurt, zoals de vuurwerk- ramp in Enschede, en het Openbaar Ministerie onmiddel- lijk een onderzoek instelt en zelfs mensen, misschien wel ambtenaren, arresteert. Het parlement zal dan behoefte hebben om hetzelfde onderwerp te bespreken. De inte- ressante vraag is dan of wij dit mogen doen. Als het niet mag, wat volgens mij de hoofdregel en het uitgangspunt zou moeten zijn, waar blijven dan de checks-and-balances die wij zo belangrijk vinden? Leggen wij onszelf daarmee niet lam?

### De heer Recourt (PvdA):

Juist de voorbeelden die de heer Van der Steur aan- draagt, geven aan dat er geen volgtijdelijkheid is. Het par- lement hoeft niet te wachten op de strafrechter voordat er politiek over een zaak gesproken kan worden. Bij de brand in Enschede was in het begin helemaal niet duide- lijk waar de strafrechtelijke aansprakelijkheid lag. De poli- tieke debatten zijn gelukkig, en terecht, doorgedaan, want in het politieke debat en bij de politieke verantwoording liggen andere vragen voor dan de vragen die de straf-

rechter moet beantwoorden. Dat zijn twee aparte proces- sen. De politieke verantwoording is ontzettend belangrijk en moet juist voorop staan. De politieke verantwoording heeft prioriteit. Op geen enkele wijze is daarmee aan de orde dat wij over een zaak niets mogen zeggen omdat die onder de rechter is.

### De voorzitter:

Ik begrijp dat de heer Van der Steur nogmaals wil inter- rumperen en ook mevrouw Van Toorenburg staat al bij de interruptiemicrofoon. Wij zitten midden in een heel ingewikkeld interruptiedebat, dus het is een ongelukkig moment om de beraadslaging te schorsen. Toch hoop ik dat u het goedvindt dat wij dit doen. Bij heropening van de beraadslaging gaan wij gewoon door waar wij geble- ven zijn, bij de interruptie van de heer Van der Steur. Aan de initiatiefnemers bied ik mijn verontschuldigen aan voor het feit dat wij het op deze manier doen. Na de stem- mingen gaan wij direct verder met de behandeling van het initiatiefvoorstel.

De algemene beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.