

De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen 'bestuursrechtelijke' immuniteit

van der Vorm, B.

Published in:
Delikt en Delinkwent

Document version:
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2008

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
van der Vorm, B. (2008). De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen 'bestuursrechtelijke' immuniteit. *Delikt en Delinkwent*, 38(6), 578-603.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright, please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen ‘bestuursrechtelijke’ immuniteit²

42 *Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan decentrale overheden die handelen ter uitvoering van een exclusieve overheidstaak. Het opleggen van bestuurlijke boetes aan decentrale overheden is mogelijk, tenzij de aard van de overheidstaak de oplegging van de bestuurlijke boete in de weg staat. De bestuursrechter moet in concreto beoordelen of een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Nadere ontwikkelingen in de strafrechtelijke jurisprudentie inzake de immuniteit kunnen in de bestuursrechtelijke jurisprudentie doorwerken. De kans dat bestuursrechtelijke immuniteit door de bestuursrechter wordt aanvaard, is bijzonder klein. Immers, de hoofdregel in het bestuursrecht is dat overheidsgedragingen door de rechter worden beoordeeld. Bovendien, als de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt opgeheven, kan bestuursrechtelijke immuniteit niet worden aanvaard. Ook in het strafrecht dient de beoordeling van gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen door de rechter het uitgangspunt te zijn.*

I Inleiding

Naar aanleiding van de vuurwerkramp in Enschede, de cafébrand in Volendam en het (al dan niet falende) optreden van de overheid tij-

¹ *Docent straf(proces)recht Universiteit van Tilburg.*

² Citeerwijze: B. van der Vorm, ‘De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen “bestuursrechtelijke” immuniteit’, *DD* 2008, 42.

dens de Schipholbrand³ staat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, na de arresten *Volkel* en *Pikmeer*, wederom op de politieke agenda.⁴ Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre publiekrechtelijke rechtspersonen strafrechtelijke immuniteit dient toe te komen. Zoals gesteld, komt deze kwestie aan de orde bij de vuurwerkcramp in Enschede. De uitspraak van het Gerechtshof Arnhem is voor de Belangenvereniging Slachtoffers Vuurwerkcramp Enschede (BSVE) ook teleurstellend.⁵ Het hof heeft namelijk niet de strafrechtelijke vervolging van de gemeente Enschede, de Staat der Nederlanden en een aantal betrokken ambtenaren bevolen.⁶ Deze uitspraak wordt gewezen in het licht van het *Volkel*-arrest⁷ en het *Pikmeer II*-arrest.⁸ Op basis van het eerstgenoemde arrest komt de Staat der Nederlanden strafrechtelijke immuniteit toe, terwijl volgens laatstgenoemd arrest decentrale overheden immuniteit toekomt als er sprake is van een handeling ter uitoefening van een exclusieve overheidstaak. Het hof geeft aan dat de Staat niet kan worden vervolgd, omdat, volgens ‘vaste rechtspraak (...) tot op heden de vervolging van de Staat of zijn ambtenaren niet mogelijk is’. Het *Volkel*-arrest is in casu onverkort van toepassing (r.o. 13). Voorts kan ook de gemeente Enschede niet strafrechtelijk worden vervolgd, want het verlenen van vergunningen kan worden beschouwd als een exclusieve overheidstaak (r.o. 17). Ook kunnen de handhaving en het toezicht in het onderhavige geval worden beschouwd als exclusieve overheidstaken. Nu de gemeente strafrechtelijke immuniteit toekomt, is voor de vervolging van ambtenaren als opdrachtgever of leidinggever aan het gedrag van de gemeente ook geen ruimte (r.o. 18).

Het leerstuk betreffende de strafrechtelijke immuniteit van de overheid staat onder de druk. Het voormalige Kamerlid Wolfsen heeft een initiatiefwetsvoorstel ingediend waarin onder andere de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke

- 3 In een beschikking geeft de Hoge Raad geen opdracht om de voormalige ministers Donner en Verdonk te vervolgen in verband met de Schipholbrand: HR 19 oktober 2007, *LJN* BA8454.
- 4 Bijvoorbeeld ‘Overheid bij ramp niet langer vrijuit’, *De Volkskrant* 19 december 2007. Een meerderheid in de Tweede Kamer lijkt op dit moment een voorstander te zijn van de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheidsinstanties, politieke bestuurders en leidinggevende ambtenaren.
- 5 ‘Geen strafvervolging overheden Enschede’, *De Telegraaf* 24 september 2002.
- 6 Hof Arnhem 23 september 2002, *NJ* 2002, 550.
- 7 HR 25 januari 1994, *NJ* 1994, 598 (m.nt. C); D. Roef, ‘Kan de Staat in zijn eigen staart bijten?’, *DD* 1995, p. 332-348; A. de Lange, ‘De dictatuur van de magistratuur’, *NJB* 1995, p. 441-447.
- 8 HR 6 januari 1998, *NJ* 1998, 367 (m.nt. JdH).

rechtspersonen wordt beoogd.⁹ Strafrechtelijke immunititeit wordt onwenselijk geacht. Volgens Wolfsen is het onduidelijk is ‘waarom een overheid op bepaalde terreinen bijvoorbeeld wel bloot staat aan bestuurlijke boeten, maar niet aan strafrechtelijke sancties’.¹⁰ Hiermee bedoelt hij dat overheden zich onder omstandigheden kunnen beroepen op strafrechtelijke immunititeit ten aanzien van strafrechtelijke sancties, terwijl overheden zich niet kunnen beroepen op immunititeit als een bestraffende bestuurlijke boete aan deze overheden wordt opgelegd. Bij de uitbreiding van het toepassingsgebied van de bestuurlijke boete is echter wel onduidelijkheid ontstaan over de zogenoemde ‘bestuursrechtelijke immunititeit’ van decentrale overheden. Het komt neer op de vraag of bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan decentrale overheden die zich kunnen beroepen op strafrechtelijke immunititeit.¹¹

Er kunnen dus twee ‘soorten’ immunititeit worden onderscheiden, namelijk de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke immunititeit. Allereerst wordt kort beschreven hoe het leerstuk betreffende de strafrechtelijke immunititeit van decentrale overheden zich heeft ontwikkeld in de *Pikmeer*-jurisprudentie en welke ontwikkelingen dit leerstuk thans doormaakt (paragraaf 2). Vervolgens wordt, aan de hand van twee arresten van de Hoge Raad en een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, het ‘leerstuk’ betreffende bestuursrechtelijke immunititeit van decentrale overheden besproken aan de hand van de bestuurlijke boete (paragraaf 3). Ten

9 Zie *Kamerstukken II* 2005/06, 30 538, nr. 1-3. Vanaf heden wordt het initiatiefwetsvoorstel verdedigd door Kamerleden Van de Camp, Anker en Heerts. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 4 en 8. In dit verband dient ook te worden gewezen op het conceptwetsvoorstel ‘Wijziging van het Wetboek van Strafrecht strekkende tot het strafrechtelijk vervolgbaar maken van het opdracht geven tot en het feitelijke leiding geven aan verboden gedragingen van overheidsorganen’ van de toenmalige minister van Justitie Donner. Dit conceptwetsvoorstel beoogt invulling te geven aan een van de centrale aanbevelingen (het strafrechtelijk vervolgbaar maken van ambtsdragers en ambtenaren die opdracht hebben gegeven tot of feitelijke leiding hebben gegeven aan strafbare feiten begaan door overheden) van de commissie-Roelvink. Zie *Kamerstukken II* 2001/02, 25 294, nr. 15.

10 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 538, nr. 3, p. 2.

11 Het vraagstuk inzake de ‘bestuursrechtelijke immunititeit’ van de overheid is dus gekoppeld aan de mogelijkheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes aan decentrale overheden. Zie bijvoorbeeld de vraag van leden van de PvdA-fractie of in het kader van de Wet bestuurlijke boete Arbeidstijdenwet bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan decentrale overheden die zich kunnen beroepen op strafrechtelijke immunititeit: *Kamerstukken II* 2003/04, 2900, nr. 4, p. 2.

derde wordt beschreven hoe de (toekomstige) wetgeving met betrekking tot de bestuurlijke boete in de Vierde Tranche Awb zich verhoudt tot het opleggen van een dergelijke sanctie aan publiekrechtelijke rechtspersonen, en in het bijzonder aan lagere overheden (paragraaf 4). Hierna wordt bekeken wat de relevantie van de discussie over 'bestuursrechtelijke' immuniteit is voor het strafrecht (paragraaf 5). Tot slot wordt geëindigd met een conclusie (paragraaf 6).

2 Strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden

De grondslag voor strafbaarheid van rechtspersonen is te vinden in artikel 51 Sr. Deze rechtspersonen kunnen worden onderscheiden in privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen. De vraag naar de strafbaarheid en vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen was lange tijd vooral een theoretische vraag. Het is inmiddels duidelijk geworden dat publiekrechtelijke rechtspersonen ook strafrechtelijk kunnen worden vervolgd.¹² Hoewel bij de introductie van artikel 51 Sr in 1976 vooral de aandacht is gevestigd op de strafbaarheid van privaatrechtelijke rechtspersonen, is ook stilgestaan bij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. In de memorie van toelichting spreekt van een 'weerbarstige materie' en geeft een kader voor de rechtspraak aan. De Memorie van Toelichting maakt een onderscheid tussen situaties waarbij de publiekrechtelijke rechtspersoon een strafbaar feit begaat ter uitvoering van een algemene of specifieke bestuurstaak, en de gevallen waarbij een publiekrechtelijke rechtspersoon deelnemer aan het economische marktverkeer is. Strafvervolgning zou in dat laatste geval opportuun kunnen zijn.¹³ Zoals blijkt uit de rechtspraak van de Hoge Raad en de memorie van toelichting is strafrechtelijke aansprakelijkheid uitgesloten als er sprake is van bijzondere omstandigheden. Deze bijzondere omstandigheden kunnen zijn het feit dat de publiekrechtelijke rechtspersoon een openbaar lichaam is in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet en dat het voorts een specifieke overheidstaak uitoefent.¹⁴ Ook kan worden gedacht aan de omstandigheid dat de publiekrechtelijke rechtspersoon de Staat der Nederlanden be-

¹² J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2006, p. 116. Zie ook D. Roef, *Strafbare overheden: een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring* (diss. Maastricht), Antwerpen/Groningen: Intersentia 2001a.

¹³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 655, nr. 3, p. 21.

¹⁴ Voor een overzicht van relevante rechtspraak C.H. Brants & R. de Lange, *Strafvervolgning van overheden*, Deventer: Gouda Quint 1996.

treft.¹⁵ Hoewel bij de introductie van artikel 51Sr dus enige aandacht is besteed aan publiekrechtelijke rechtspersonen, is het aan de rechtspraak overgelaten om nadere keuzes inzake de strafbaarheid te maken.¹⁶ Gezien de huidige stand van zaken verdient het aanbeveling om in dit verband in hoofdlijnen de strekking van de *Pikmeer*-arresten te bespreken.

2.1 *Pikmeer I*¹⁷

In dit arrest wordt een afdelingshoofd van de gemeente Boarnsterhimen laste gelegd dat hij feitelijk leiding had gegeven aan het, zonder een daartoe vereiste vergunning, storten van een hoeveelheid verontreinigde baggerspecie in het Pikmeer. Er wordt aldus in strijd gehandeld met artikel 1 lid 3 Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Ter terechtzitting van het gerechtshof te Leeuwarden voert de raadvrouw van de verdachte aan dat het openbaar ministerie niet-ontvankelijk is in de vervolging, omdat wanneer een publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijke immunitet toekomt, deze immunitet ook van toepassing is op degene die aan de gedraging van de gemeente feitelijke leiding heeft gegeven. Het hof verwerpt dit verweer. De Hoge Raad neemt als uitgangspunt dat de gemeente in haar hoedanigheid van openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet heeft gehandeld ter behartiging van een aan haar als zodanig opgedragen bestuurstaak (r.o. 6.2). Ook stelt de Hoge Raad vast dat

‘de verdachte die aan de gedraging van de Gemeente feitelijke leiding heeft gegeven, niet strafrechtelijk kan worden vervolgd (...). De vervolgbaarheid van de onder 1° en die van de onder 2° genoemden zijn zo nauw met elkaar verbonden dat de omstandigheid dat de rechtspersoon zelf niet vervolgd kan worden omdat deze een openbaar lichaam in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet is en optreedt ter vervulling van een in de wet opgedragen bestuurstaak, meebrengt dat een strafvervolging evenmin kan worden ingesteld tegen ambtenaren en arbeidscontractanten in dienst van het openbaar lichaam indien dezen in die hoedanigheid ter uitvoering van die bestuurstaak opdracht hebben gegeven of het feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging als bedoeld in art. 51, tweede lid, onder 2°, Sr’ (r.o. 6.3).

¹⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 655, nr. 3, p 20-21.

¹⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13 665, nr. 3, p. 21. Zie ook De Hullu 2006, p. 116.

¹⁷ HR 23 april 1996, NJ 1996, 513 (m.nt. 't H); Th.A. de Roos, ‘Het Pikmeerarrest en zijn gevolgen’, *AA* 1997, p. 226-233.

De strafrechtelijke immuniteit wordt in dit arrest aanzienlijk ruimer uitgelegd. Niet alleen wordt strafrechtelijke immuniteit aangenomen van decentrale overheden die voldoen aan de twee hiervoor onder 2.1 genoemde vereisten, maar ook aan feitelijk leidinggevende ambtenaren en arbeidscontractanten die werkzaam zijn in het kader van de gedraging/handeling waarvoor de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon wordt aangenomen. Op deze ruimere uitleg van de strafrechtelijke immuniteit is veel politieke en maatschappelijke kritiek gekomen.¹⁸

De *Pikmeer*-zaak was met dit oordeel van de Hoge Raad echter nog niet afgedaan. De Hoge Raad wilde namelijk nader onderzocht zien of de gemeente *in casu* strafrechtelijk vervolgbaar was. De zaak werd teruggewezen naar het Hof Leeuwarden. Het hof stelde vervolgens vast dat de gemeente geen strafrechtelijke immuniteit toekwam, omdat in dit geval de werkzaamheden niet waren verricht ter behartiging van het algemeen belang. De officier van justitie werd ontvankelijk verklaard en de feitelijk leidinggevende werd veroordeeld tot een geldboete van 1500 gulden. Tegen deze uitspraak wordt beroep in cassatie ingesteld, hetgeen leidde tot het tweede *Pikmeer*-arrest.¹⁹

2.2 *Pikmeer II*^o

In het tweede *Pikmeer*-arrest wordt het criterium met betrekking tot de strafrechtelijke immuniteit van (decentrale) overheidslichamen aangescherpt. De Hoge Raad is van mening dat het tot dan toe gehanteerde criterium (er is sprake van een openbaar lichaam in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet, dat uitvoering geeft aan een specifieke overheidstaak), tot veel onduidelijkheid heeft geleid. De Hoge Raad erkent dat het tot dan toe gehanteerde criterium te beperkt is en dat in veel gevallen niet scherp omljnd is in welke gevallen aan het

18 Zie bijvoorbeeld C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2005, p. 400 en J.E.M. Polak, B.J. Schueler, B.P.M. van Ravels, R.J.G.M. van Widdershoven, A.A. van Rossum en C. Waling, 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling', *Overheid en aansprakelijkheid* 2002, p. 11.

19 HR 6 januari 1998, *NJ* 1998, 367 (m.nt. JdH).

20 Over de gevolgen van het *Pikmeer II*-arrest is veel geschreven. Zie bijvoorbeeld: D. Roef, 'De ommekeer in *Pikmeer*. Over de vervolgbaarheid van overheden na *Pikmeer II*', *JB* 1998, p. 215-226; C.H. Brants, 'Wordt vervolgd... Het *Pikmeer II*-arrest (HR 6 januari 1998)', *DD* 1998, p. 318-343; L.E.M. Hendriks & A. de Lange, 'Strafvervolgning van overheden na het Tweede *Pikmeer*-arrest', *M en R* 1998, p. 41-47.

vereiste is voldaan (r.o. 5.4). Vervolgens geeft de Hoge Raad aan ‘dat er thans sprake is van een zodanig algemene opvatting dat lagere overheden in ruimere mate vervolgd moeten kunnen worden’ (r.o. 5.5). Om aan deze opvatting²¹ gehoor te geven, ontwikkelt de Hoge Raad een scherper criterium, ten gevolge waarvan decentrale overheden in ruimere mate vervolgd kunnen worden:

‘Een meer bevredigende, aan de hiervoor genoemde ontwikkelingen aangepaste uitkomst kan als volgt worden bereikt. Enerzijds dient de immuniteit van een openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw slechts dan te worden aangenomen als de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijke systeem rechs niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. In andere gevallen is er wegens de hier te betrachten gelijkheid geen aanleiding immuniteit aan het openbaar lichaam te verlenen en geldt deze evenmin voor de in art. 51, tweede lid onder 2°, Sr bedoelde personen. Anderzijds dient aansluiting te worden gezocht bij de in het strafrecht ontwikkelde stelsel van rechtvaardigingsgronden’ (r.o. 5.7).

Uit dit arrest kunnen drie belangrijke conclusies worden getrokken. Allereerst is er meer ruimte om decentrale overtreden strafrechtelijk te vervolgen. Tot het arrest *Pikmeer II* werd strafrechtelijke immuniteit aangenomen als er sprake was van een publiekrechtelijke rechtspersoon in de zin van hoofdstuk 7 van de Grondwet die een bij (of krachtens) de wet opgedragen specifieke overheidstaak uitvoerde. Dit laatste criterium is in het *Pikmeer II*-arrest aangescherpt. Sindsdien moet sprake zijn van een exclusieve overheidstaak, die rechs niet door derden kan worden uitgevoerd.²² Ten tweede stelt de Hoge Raad dat het vervolgen van decentrale overheden ‘op zichzelf niet strijdig is met het stelsel van politieke verantwoordelijkheid van ambtsdragers binnen die lichamen (...) noch met het stelsel van op die lichamen uitgeoefend toezicht’ (r.o. 5.10). Ten derde houdt de Hoge Raad vast aan het standpunt wanneer een publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijke immuniteit geniet, dit ook geldt voor opdrachtgevers of leidinggevende ambtenaren.

In de hierop volgende jurisprudentie is dit aangescherpte criterium toegepast. In veel gevallen wordt de strafrechtelijke immuni-

21 Hierbij moet worden gedacht aan de politieke en maatschappelijke opvatting dat lagere overheden in ruimere mate moeten kunnen worden vervolgd.

22 Vgl. Roef 2001b, p. 146.

teit van decentrale overheden niet (meer) aangenomen.²³ Naar aanleiding van de zaken betreffende de vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in café 't Hemeltje in Volendam is het vraagstuk echter wederom op de politieke agenda komen te staan. Deze immuniteit moet evenwel worden onderscheiden van de bestuursrechtelijke immuniteit, die ook onderwerp van discussie is (geweest).

2.3 *Huidige ontwikkelingen: Initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, Van de Camp en Anker*

De algehele strafrechtelijke immuniteit van de Staat en de beperkte strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden roepen thans steeds meer verzet op. In dit verband zijn er dan ook twee wetsvoorstellen over de strafbare overheid ontwikkeld, namelijk het conceptwetsvoorstel van de voormalige Minister van Justitie Donner²⁴ en het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen.²⁵ Het wetsvoorstel van Donner ziet op het mogelijk maken van individuele vervolging van ambtenaren en leidinggevenden die betrokken zijn geweest bij strafbare handelingen van een overheidsorgaan. Deze vervolging is mogelijk als het desbetreffende overheidsorgaan strafrechtelijke immuniteit toekomt. Het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, dat een reactie is op het wetsvoorstel van de regering²⁶, gaat een stap verder.²⁷ Dit initiatiefwetsvoorstel wordt thans verdedigd door Kamerleden Van de Camp, Anker en Heerts²⁸ en lijkt te worden gesteund door een meerderheid in de Tweede Kamer. Dit voorstel beoogt de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen en een verruiming van de vervolgbaarheid van opdrachtgevers en feitelijke

23 Zie bijvoorbeeld HR 18 september 2007, *LJN* BA6575. Hierin wordt uitgemaakt dat het hebben van een zorgplicht niet betekent dat het werk niet kan worden verricht door anderen dan bestuursfunctionarissen. Er is dus geen sprake van een exclusieve overheidstaak.

24 Zie het nieuwsbericht 'Voorstel: falende ambtenaren vervolgen' op de internet-site www.regering.nl. Op deze site is ook het conceptwetsvoorstel te vinden.

25 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 538, nr. 2. Inmiddels heeft de Raad van State advies gegeven over het initiatiefwetsvoorstel en hebben de indieners hierop gereageerd: *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 5.

26 *Kamerstukken II* 2005/06, 30 538, nr. 3, p. 3.

27 Zie in dit verband E. Sikkema, 'Twee wetsvoorstellen over de strafbare overheid', *NJB* 2006, p. 1994-2001 en W. Jong, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid in tijden van incidenten-politiek', *NJB* 2007, p. 2075-2079.

28 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 4 en 8. Vanwege het vertrek van Wolfsen uit de Tweede Kamer zal Kamerlid Heerts de plek van Wolfsen innemen.

leidinggevers.²⁹ In dit initiatiefwetsvoorstel wordt, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, voorgesteld dat een nieuw lid 3 aan artikel 51 Sr wordt toegevoegd, te weten ‘Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn op gelijke voet met andere rechtspersonen vervolgbaar.’³⁰ Met dit voorgestelde lid 3 van artikel 51 Sr wordt de opheffing van de (beperkte) immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen beoogd. Zoals gezegd wordt ook de vervolgbaarheid van opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers verruimd in dit initiatiefwetsvoorstel:

‘Uit het voorgestelde artikel 51, derde lid, Sr in verbinding met het geldende artikel 51, tweede lid, Sr vloeit dat automatisch voort. Daardoor wordt tevens bereikt dat ambtenaren (daaronder begrepen politieke ambtsdragers) die opdracht hebben gegeven tot of feitelijke leiding hebben gegeven aan verboden gedragingen begaan door overheden, daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld. Dit mogelijk te maken is één van de centrale aanbevelingen van de Commissie-Roelvink (Kamerstukken II 2001/02, 25 294, nr. 15, blz. 2). Ambtenaren kunnen thans reeds aansprakelijk worden gesteld voor zover zij strafbare feiten plegen of daaraan deelnemen. Dat geldt ook als deze strafbare feiten in de context van de overheid worden begaan. Of zij daadwerkelijk strafbaar zijn, wordt mede bepaald aan de hand van het stelsel van algemene strafuitsluitingsgronden, waaronder die van het wettelijk voorschrift (artikel 42 Sr) en het ambtelijk bevel (artikel 43 Sr).³¹

Het initiatiefwetsvoorstel creëert voorts een specifieke strafuitsluitingsgrond met betrekking tot de taakuitoefening van publiekrechtelijke rechtspersonen en ambtenaren.³² Er wordt voorgesteld om artikel 42 Sr aan te vullen: ‘Niet strafbaar is de ambtenaar of de publiekrechtelijke rechtspersoon die een feit begaat dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak bij wettelijk voorschrift opgedragen.’³³ Voorts wordt voorgesteld dat de officier van justitie bij het functioneel parket belast is met de vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen (voorgestelde artikel 9 lid 3 sub b Sv).³⁴ Uit de memorie van toelichting blijkt de Minister van Justitie algemene en bijzondere aanwijzingen aan het openbaar ministerie kan geven indien de vervolgingsbeslissing betrekking heeft op publiekrechtelijke rechtspersonen en/of hun leidinggevers.³⁵ Hiermee wordt afgeweken van het advies van de commissie-Roelvink, dat in-

29 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 6 en 7.

30 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 6, p. 1.

31 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, p. 11.

32 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, p. 11-12.

33 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 6, p. 1.

34 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 6, p. 2.

35 *Kamerstukken II 2007/08*, 30 538, nr. 7, p. 13-14.

hield dat het geven van aanwijzingen in individuele zaken met betrekking tot publiekrechtelijke rechtspersonen en hun opdrachtgevers en feitelijke leidinggevers moet worden uitgesloten.³⁶ Het geven van deze aanwijzingen kan volgens de indieners echter van belang zijn 'bij het voorkómen van mogelijke interferentie tussen een strafproces en een proces van bestuurlijke verantwoording'.³⁷

3 Bestuursrechtelijke immuniteit in de jurisprudentie

In de rechtspraak zijn twee belangrijke gevallen te vinden³⁸ waarin de problematiek betreffende de immuniteit van decentrale overheden in relatie tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie aan de orde is. Het betreft het arrest HR 3 maart 1998, *VR* 1998, 130 en de uitspraak ABRvS 22 november 2006, *AB* 2007, 25.³⁹

3.1 *HR 3 maart 1998, VR 1998, 130*

In deze zaak gaat het om het opleggen van een administratieve boete van 200 gulden aan Gemeentewerken Purmerend.⁴⁰ Een bestuurder van een vuilnisauto heeft in strijd gehandeld met artikel 2 lid 1 WAHV: het niet voor laten gaan van voetgangers die voornemens zijn op een voetgangersoversteekplaats over te steken. Ten tijde van deze gedraging was een kenteken opgegeven, dat in het kentekenregister op naam van de Gemeentewerken Purmerend was ingeschreven. De kantonrechter geeft aan dat sprake is van de bijzondere omstandigheid dat de bestuurder een openbaar lichaam is conform artikel 7 van de Grondwet, dat ten tijde van de gedraging optrad ter vervulling van een in de wet opgedragen bestuurstaak.⁴¹ Hoewel hier sprake is van een bestuursrechtelijke wet, moet de immuniteit volgens de kantonrechter toch worden aangenomen. Een onderscheid lijkt moeilijk verdedigbaar, omdat het strafrecht en het bestuursrecht op

³⁶ *Kamerstukken II* 2001/02, 25 294, nr. 15, p. 2.

³⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 7, p. 13.

³⁸ Vgl. ABRvS 17 april 2002, *AB* 2002, 253 (m.nt. OJ). Uit deze uitspraak blijkt dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een bestuurlijke boete mag opleggen aan een gemeente. Aangezien hier echter niet wordt ingegaan op het leerstuk van de immuniteit, blijft deze uitspraak hier verder onbesproken.

³⁹ Zie in dit verband ook J.H.W. Koster, 'Pikmeer en bestuurlijke boetes', *Juridisch up to date* 2007, p. 13-14.

⁴⁰ De Gemeentewerken Purmerend wordt vereenzelvigd met de gemeente Purmerend.

⁴¹ De kantonrechter gebruikt hier nog het oude en ruimere taakcriterium.

dit punt erg veel overeenkomst met elkaar vertonen. De Hoge Raad gaat, in navolging van de toenmalige Advocaat-Generaal IJnsink, niet mee in deze redenering van de kantonrechter. Het rechtscollege vernietigt de bestreden beslissing van de kantonrechter en overweegt:

‘De kantonrechter heeft bij het aangevallen oordeel tot uitgangspunt genomen dat ingevolge de jurisprudentie van de Hoge Raad openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet niet kunnen worden vervolgd ter zake van gedragingen die zijn verricht ter vervulling van de aan die lichamen opgedragen overheids-taak. Daargelaten dat die rechtspraak inmiddels door de Hoge Raad is genuanceerd in zijn arrest van 6 januari 1998, nr. 106.160 E (Pikmeer II), kan het in de primaire klacht bestreden oordeel van de kantonrechter niet als juist worden aanvaard.

De WAHV behelst een stelsel van voorschriften ter administratiefrechtelijke afdoening van verkeersovertredingen van relatief lichte aard (...). Aangezien er, gelet op het bestuursrechtelijke karakter van de in de WAHV voorziene sanctionering van verkeersovertredingen, geen grond bestaat publiekrechtelijke overheidsorganen, waaronder begrepen de Staat, ten aanzien van die sanctionering anders te bejegenen dan natuurlijke personen of privaatrechtelijke rechtspersonen, moet worden aangenomen dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen binnen het bereik van de WAHV vallen’ (r.o 3.3).

Aandacht verdient ook de conclusie van de Advocaat-Generaal IJnsink. Ten eerste geeft de advocaat-generaal aan dat volgens de Hoge Raad het opleggen van een administratieve boete gelijk staat met een strafvervolgung in de zin van artikel 6 EVRM (‘criminal charge’).⁴² Hoewel de sanctie dus valt onder de werking van artikel 6 EVRM, zijn de regels en/of beginselen van het nationale strafrecht niet van toepassing. ‘Aldus bezien is er geen enkele reden de strafrechtelijke immuniteit van openbare lichamen – die toch een (ongeschreven) regel van nationaal strafrecht is – zo op te vatten dat deze zich uitstrekt tot de gedragingen die door de WAHV worden bestreken. Bovendien lijkt het mij, gezien de kritiek die in de vakpers en in de publiekspers op die immuniteit is gestuit, maatschappelijk niet gewenst en dus niet opportuun daaraan nog verder uitbreiding te geven’ (3.7.2.). Er bestaat geen bestuursrechtelijke immuniteit van overheidsorganen (3.7.5). Advocaat-Generaal IJnsink komt tot de volgende conclusie: ‘In het licht van het voorgaande kom ik tot de slotsom dat het oordeel van de kantonrechter dat de in hoofdstuk 7 van de Grondwet bedoelde openbare lichamen bij het verrichten van hun wettelijke bestuurstaken niet alleen immuniteit genieten voor strafbare feiten, maar ook voor WAHV-gedragingen, blijk geeft van een onjuiste rechtsopvatting. De eerste klacht is dus gegrond’ (3.9). Mocht

⁴² Bijvoorbeeld HR 19 juni 1985, *NJ* 1985, 104.

voor de toepassing van de WAHV door de Hoge Raad wel immuniteit worden aangenomen dan kan, ten tweede, het inzamelen van afvalstoffen, volgens de advocaat-generaal, niet als een specifieke overheidstaak worden beschouwd. ‘Gedragingen in dat kader verricht kunnen dus nimmer delen in een (bestuurs)strafrechtelijke immuniteit’ (4.2.5). Ook de tweede klacht is volgens de advocaat-generaal gegrond (4.4).

3.2 *ABRvS 22 november 2006, AB 2007, 25*

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan de gemeente Haarlem – vanwege een noodlottig ongeval bij een brand in de Koningskerk, waarbij drie brandweerlieden zijn omgekomen – een bestuurlijke boete opgelegd wegens overtreding van artikel 16 lid 10 Arbowet juncto artikel 3.17 Arbobesluit. Er wordt door de gemeente Haarlem een beroep gedaan op strafrechtelijke immuniteit, maar de rechtbank gaat hier niet in mee: ‘De in de jurisprudentie van de Hoge Raad geformuleerde uitgangspunten geven in dit geval geen grond voor een geslaagd beroep op immuniteit, omdat de verboden gedraging op zichzelf niet kan worden aangemerkt als uitvoering van een exclusieve overheidstaak’ (r.o. 2.3). Ook in hoger beroep wordt de immuniteit niet aangenomen. De Afdeling overweegt het volgende:

‘De door de Hoge Raad ontwikkelde rechtspraak inzake strafrechtelijke immuniteit heeft betrekking op het opleggen van strafrechtelijke sancties. Aangezien het bestreden besluit strekt tot handhaving van een aan appellante opgelegde bestuurlijke boete, dient zich de vraag aan of die rechtspraak ook toepassing moet vinden op het opleggen van een zodanige boete (...). Tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen en de daarmee samenhangende onzekerheid over de toekomstige betekenis van de strafrechtelijke immuniteit van openbare lichamen, ziet de Afdeling in de omstandigheden waaronder in het voorliggende geval de overtreding (...) heeft plaatsgevonden, grond om de algemene vraag of die immuniteit ook geldt bij het opleggen van een bestuurlijke boete in het midden te laten. Daartoe overweegt zij dat die omstandigheden van dien aard zijn, zou die vraag in bevestigende zin moeten worden beantwoord, in dit geval op die immuniteit toch geen beroep zou kunnen worden gedaan’ (r.o. 2.6).

3.3 *Terug naar het strafrecht: HR 29 april 2008, LJN: BB8977*

In deze zaak gaat het om belastingfraude bij de aanleg van een nieuw sportpark in de gemeente Etten-Leur. De gemeente Etten-Leur wordt in hoger beroep veroordeeld tot een geldboete van €95.000,- wegens i. primair ‘medeplegen van opzettelijk een bij de belastingwet

voorzien aangifte onjuist doen, terwijl daarvan het gevolg zou kunnen zijn dat te weinig belasting zou kunnen worden geheven, begaan door een rechtspersoon' en 2. 'medeplegen van valsheid in geschrift, begaan door een rechtspersoon'. De verdediging is onder andere van mening dat de gemeente *strafrechtelijke* immuniteit geniet, omdat de gemeente alleen en uitsluitend heeft gehandeld in het kader van een aan haar opgedragen bestuurstaak (verweer B1). Voorts wordt gesteld dat de *Pikmeer I*-criteria van toepassing zijn. De verweten gedragingen zijn namelijk van vóór het gewezen *Pikmeer II*-arrest (verweer B2). Het Hof verwerpt gemotiveerd het verweer dat in casu de *Pikmeer I*-criteria van toepassing zijn. Aangezien verweer B2 gemotiveerd is verworpen behoeft verwerping van verweer B1 geen verdere behandeling meer.⁴³ De Hoge Raad gaat akkoord met de verwerping van deze verweren:

'Ook de overige klachten falen. Bij de beoordeling van het verweer heeft als maatstaf te gelden of de desbetreffende gedragingen 'naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak (vgl. HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367, rov. 5.7.). Nu bezwaarlijk kan worden gezegd dat het hier gaat om gedragingen die als zodanig kunnen worden aangemerkt, heeft het Hof het verweer dus terecht verworpen. De tegen de motivering van de aangevallen beslissing gerichte klachten behoeven daarom geen bespreking' (r.o. 6.4).

Zoals gezegd betreft het hier een strafzaak: het hof stelt dat het beezen verklaarde onder 1 is voorzien en strafbaar gesteld bij artikel 68 (oud) lid 1 en 2 Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) junctis artikel 47 lid 1 aanhef en onder 1, en artikel 51 Sr. Het beezen verklaarde onder 2 is voorzien en strafbaar gesteld bij artikel 225 (oud) Sr junctis artikel 47 lid 1, aanhef en onder 1, en artikel 51 Sr.⁴⁴

De AWR is in dit geval interessant, omdat blijktens Hoofdstuk VIIIA van deze bijzonder bestuursrechtelijke wet ook bestuurlijke

43 De Hoge Raad overweegt: 'De klacht dat 's Hof's motivering niet in overeenstemming is met het in artikel 359, tweede lid tweede volzin, Sv gegeven motiveringsvoorschrift ten aanzien van uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, stuit af op de omstandigheid dat het hier een verweer betreft als bedoeld in artikel 358, derde lid, Sv. Dienaangaande geldt het motiveringsvoorschrift van de eerste volzin van de eerstgenoemde bepaling (r.o. 6.3).'

44 In dit verband kan worden gewezen op M.S. Groenhuijsen, 'De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de belastingadviseur', *Weekblad voor Fiscaalrecht* 1991, p. 1192-1198.

boetes kunnen worden opgelegd.⁴⁵ In dit verband kan de situatie worden bedacht dat de gemeente Etten-Leur een bestuurlijke boete krijgt opgelegd van de inspecteur wegens medeplegen van het opzettelijk niet betalen van aangiftebelasting (artikel 67f leden 1 en 2 AWR juncto artikel 5.0.1. lid 2 Wetsvoorstel Vierde Tranche Awb). De vraag ligt nu voor of de gemeente zich in dit geval wél kan beroepen op *bestuursrechtelijke* immunititeit. Er kan worden betoogd dat strafrechtelijke immunititeit slechts kan worden aangenomen bij het opleggen van strafrechtelijke sancties en niet bij bestuurlijke boetes.⁴⁶ Dit lijkt bij nader inzien echter iets te kort door de bocht. Om een gefundeerd antwoord op deze vraag te kunnen geven, dient te worden nagegaan onder welke omstandigheden een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan publiekrechtelijke rechtspersonen. Hiertoe komen we bij de Vierde Tranche van de Awb, en in het bijzonder bij artikel 5.0.1 Awb.

4 De bestuurlijke boete, de Vierde Tranche Awb en immunititeit

Er is sprake van een uitbreiding van de bestuurlijke boete in het bestuursrecht, terwijl de boeteprocedures in verschillende bestuursrechtelijke wetten uiteen lopen.⁴⁷ Omdat dit de overzichtelijkheid niet bevordert⁴⁸, moet worden voorzien in een uniforme boeteregeling in het bestuursrecht. Het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb beoogt deze algemene regels te verschaffen.⁴⁹

45 Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met het *una via beginsel*. Zie in dit verband art. 67o en artikel 69a AWR.

46 *Kamerstukken II* 2005/06, nr. 29 702, nr. 7, p. 32.

47 C.L.G.F.H. Albers, 'De bestuurlijke boete en het bestuursprocesrecht. De verschralling van een goede strafvordering', *DD* 2006, p. 17-38. Over de uitbreiding van de bestuurlijke boete zie bijvoorbeeld: J.M. Reijntjes, 'Steeds meer bestuursstrafrecht', *Strafblad* 2004, p. 160-169; J. van Drongelen en A.D.M. van Rijs, 'De bestuursrechtelijke handhaving van de Wet arbeid vreemdelingen', *Arbeid integraal* 2007, p. 165-176. Toch wordt de bestuurlijke boete niet op alle terreinen ingevoerd. Zie bijvoorbeeld K. Salverda, 'Bestuurlijke boete gehavend door Eerste Kamer', *VNG Magazine* 2008, p. 9.

48 P.A.M. Mevis, 'De bestuurlijke boete in Absurdistan', *AA* 2005, p. 580-587.

49 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3. Zie ook: J.P.A.F. Vriens, 'Bestuurlijke boete; wetsontwerp door de Tweede Kamer vastgesteld!', *JB* 2007, p. 238-240. Niet iedereen is even gelukkig met de keuze om de bestuurlijke boete te regelen in de Awb. Zie in dit verband A.R. Hartmann en L.J.J. Rogier, 'Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb', *NJB* 2004, p. 1877-1882. Interessant in dit verband is ook hoe de regels betreffende de bestuurlijke boete in de Vierde Tranche Awb zich verhouden tot de Wet OM-afdoening, die op 1 februari 2008 in werking is getreden. Zie *Stb.* 2008, 4. Zie ook N.J.M. Kwakman, 'De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting', *NTB* 2006, p. 331-339 en

→

4.1 Artikel 5.0.1 in het voorontwerp Vierde Tranche Awb

Het voorontwerp van de Vierde Tranche Awb is op 7 september 1999 aangeboden aan de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.⁵⁰ In het verband van deze bijdrage is vooral de relatie tussen de bestuurlijke boete en publiekrechtelijke rechtspersonen in het voorontwerp van belang. Artikel 5.0.1 Awb, het eerste artikel van Titel 5.1 'Algemene bepalingen', in het voorontwerp verdient een nadere analyse. In het voorontwerp luidt artikel 5.0.1 Awb als volgt:

Artikel 5.0.1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
3. Indien een overtreding is gepleegd door een rechtspersoon, wordt onder overtreder mede verstaan: degene die tot de overtreding opdracht heeft gegeven of daaraan feitelijk leiding heeft gegeven.

Lid 1 en lid 2 van dit artikel hebben niet tot problemen geleid. Het is voornamelijk het derde lid dat aanleiding geeft tot discussie.⁵¹ Dogmatisch gezien is dit lid een breuk met het bepaalde in artikel 51 Sr. In artikel 51 Sr wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen het daderschap van de rechtspersoon en de aansprakelijkheid voor deze handeling van een opdrachtgever of een feitelijk leidinggever.⁵² Ook wordt uit lid 3 niet geheel duidelijk of en onder welke omstandigheden bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan publiekrechtelijke rechtspersonen. De toelichting houdt over deze twee punten het volgende in:

'Indien een overtreding is gepleegd door een rechtspersoon, kan de bestuurlijke sanctie daarnaast of in plaats daarvan ook worden opgelegd aan degenen die tot de overtreding opdracht hebben gegeven of daaraan feitelijk leiding hebben gegeven. Zulks wordt, naar analogie van artikel 51 WvSr, in de bestuursrechtelijke jurisprudentie reeds aanvaard (Vz. Afd. rechtspraak RvS 24 februari 1984, AB 1984, 480 (Booy

H.E. Bröring & G.T.M. Jurgens, 'De bestuurlijke boete is zo gek nog niet!', *NTB* 2006, p. 340-348. In het verlengde van dit onderwerp kan worden gewezen op T. Kooijmans, 'De strafbeschikking in verkeerszaken', *VR* 2007, p. 201-207.

50 Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde Tranche, Den Haag 1999.

51 G. Knigge, 'De verkalking voorbij. Over de verhouding van het strafrecht tot het bestuursrecht', *RM Themis* 2000, p. 83 e.v., in het bijzonder p. 94.

52 Knigge 2000, p. 94.

Clean); ABRS 22 maart 1995, AB 1995, 538); het ligt in de rede deze jurisprudentie thans te codificeren.

Wat betreft de mogelijkheid om punitieve bestuurlijke sancties op te leggen aan publiekrechtelijke rechtspersonen, zal aansluiting moeten worden gezocht bij de strafrechtelijke jurisprudentie. Dit betekent sedert HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367 (Pikmeer II), dat in ieder geval bij decentrale overheidslichamen een dergelijke sanctie-oplegging in beginsel mogelijk is, tenzij de gedraging werd verricht ter uitvoering van een exclusieve overheidstaak.⁵³

Zoals gezegd levert het gestelde in lid 3 dogmatisch gezien een breuk op met artikel 51 Sr. Het voorontwerp introduceert derhalve ‘het daderschap van de feitelijk leidinggever’.⁵⁴ Blijkens deze toelichting is het opleggen van bestuurlijke boetes in beginsel mogelijk, tenzij er sprake is van een gedraging die kan worden beschouwd als een exclusieve overheidstaak. Hier wordt dus nadrukkelijk aansluiting gezocht bij de strafrechtelijke jurisprudentie.

4.2 *Artikel 5.0.1 in de memorie van toelichting Vierde Tranche Awb en ontwikkelingen in het strafrecht*

Het voorgestelde artikel 5.0.1 in het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb⁵⁵ lijkt in veel opzichten op het gelijknamige artikel in het voorontwerp Vierde Tranche Awb. Toch is er een belangrijk verschil. Dit verschil is te vinden in het derde lid. In het wetsvoorstel luidt artikel 5.0.1 lid 3 Awb als volgt: ‘Artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing.’ De vraag is wederom hoe dit voorgestelde lid 3 zich nu verhoudt tot publiekrechtelijke rechtspersonen/decentrale overheden. De tekst uit de memorie van toelichting komt sterk overeen met de tekst in het voorontwerp. De strekking is hetzelfde als het voorontwerp: het opleggen van een bestuurlijke boete is in beginsel mogelijk, tenzij er sprake is van een exclusieve overheidstaak. Voorts wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat, volgens de commissie-Roelvink⁵⁶, de aansprakelijkheid van onderdelen van de Staat in het bijzonder zou kunnen spelen op het gebied van ordeningswetgeving. Op dit terrein worden thans al veel bestuurlijke boetes opgelegd aan publiekrechtelijke rechtspersonen.

53 Commissie wetgeving algemene regels van bestuursrecht, Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht Vierde Tranche, Den Haag 1999, p. 86-87.

54 Knigge 2000, p. 94. Knigge vraagt zich af of het verschil in juridische constructie nu ook een verschil in aansprakelijkheid met zich zal brengen.

55 *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 2, p. 9.

56 H.L.J. Roelvink, M.A.P. Bovens, G. Knigge en H.R.B.M. Kummeling, *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat*, Den Haag 2002.

De memorie van toelichting eindigt door te stellen dat een definitief oordeel over de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen aan publiekrechtelijke rechtspersonen zal worden uitgesproken in het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de commissie-Roelvink.⁵⁷ Een van de centrale aanbevelingen van de commissie-Roelvink is dat leidinggevende ambtenaren strafrechtelijk vervolgbaar dienen te zijn, ook indien de overheidsinstantie waar zij voor werken zich met succes kan beroepen op strafrechtelijke immuniteit. Deze aanbeveling is vormgegeven in het conceptwetsvoorstel ‘Wijziging van het Wetboek van Strafrecht strekkende tot het strafrechtelijk vervolgbaar maken van het opdracht geven tot en het feitelijke leiding geven aan verboden gedragingen van overheidsorganen’ van toenmalig Minister van Justitie Donner. Aangezien de strafrechtelijke immuniteit van (decentrale) overheden hiermee intact blijft, dient het toenmalige Kamerlid Wolfsen een initiatiefwetsvoorstel in dat de strafrechtelijke immuniteit beoogt op te heffen.⁵⁸

4.3 *Plenaire behandeling Vierde Tranche Awb in hoofdlijnen*

Na het verschijnen van het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb is de relatie tussen artikel 5.0.1 lid 3 Awb en publiekrechtelijke rechtspersonen nog een aantal keer onderwerp van discussie geweest.⁵⁹ Belangrijk is de discussie over dit onderwerp tijdens de plenaire behandeling op 6 juni 2007 van de Vierde Tranche van de Awb.⁶⁰ Tijdens de eerste en de tweede termijn worden, door hoofdzakelijk Van de Camp, Wolfsen en Teeven, aan Minister van Justitie Hirsch Ballin vragen gesteld over het leerstuk van de (strafrechtelijke) immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het opleggen van bestuurlijke boetes. In dit kader wordt ook de exclusieve overheids-taak besproken. De minister geeft aan dat hij zich terughoudend wil opstellen en vindt wetgeving op dit onderwerp niet nodig:

‘Het is nog maar de vraag of het verstandig is het door middel van wetgeving op te lossen. De bestuursrechter heeft namelijk de mogelijkheid om het in concreto te beoordelen. Het wetsvoorstel bevat geen algemeen wettelijke belemmeringen (...). De

⁵⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 82.

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 538, nr. 1-3.

⁵⁹ Bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2005/06, 29 702, nr. 7, p. 31-32, waarin (door de leden van vaste commissie van Justitie) wordt gerefereerd aan het besproken arrest in paragraaf 3.1. Zie ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29 702, nr. 6, p. 16.

⁶⁰ *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4056-4074; *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4085-4091.

bestuursrechter moet dus in concreto beoordelen of er redenen zijn om de uitzonderingen op de vervolgbaarheid van de overheid bij zijn oordeel moet betrekken of een bestuursrechtelijke sanctie moet worden opgelegd. Als wij meer proberen te doen, lopen wij het risico dat wij onze hand overspelen.⁶¹

De minister geeft dus bij de behandeling aan dat niet moet worden gedacht in kaders dat ‘altijd’ of ‘nooit’ een bestuurlijke boete kan worden opgelegd aan publiekrechtelijke rechtspersonen. In het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb staan volgens de minister geen belemmeringen op het gebied van bestuurlijke beboeting van publiekrechtelijke rechtspersonen en het moet aan de jurisprudentie worden overgelaten of in het concrete geval een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Voorts spreekt de minister de hoop uit dat in een later stadium, tijdens de behandeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid, verder kan worden gekomen.⁶²

Tijdens de tweede termijn staat dit onderwerp echter wederom ter discussie. Wolfsen vindt dat het onderwerp *bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid* opheldering behoeft. Bij monde van Wolfsen stelt de PvdA-fractie voor dat de gehele strafrechtelijke aansprakelijkheid niet in het wetsvoorstel moet komen en dat de algemene wet zo moet worden geformuleerd dat bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd aan, ‘en bestuursrechtelijke handhaving kan worden toegepast op overheidsrechtspersonen, tenzij dat in een bijzondere wet wordt uitgezonderd’.⁶³ Wolfsen sluit in dit verband niet uit dat hij een amendement zal voorbereiden. Volgens de minister is een dergelijk amendement niet nodig. Het amendement kan zelfs contraproductief werken. Er zijn immers geen *Pikmeer*-achtige belemmeringen:

‘Afgaand op de jurisprudentie van zowel de Hoge Raad als van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn er dus geen belemmeringen van algemene aard. Zij kunnen ook niet in het wetsvoorstel worden gelezen. Mijns inziens is het dus het beste om het wetsvoorstel op dit punt ongewijzigd te laten. Ik wil daaraan graag nog de toezegging verbinden dat, mochten er in de jurisprudentie alsnog problemen op dit gebied opduiken, ik bereid ben daarover te spreken en te bezien wat we daarmee moeten doen.’⁶⁴

Op de dag van de beoogde stemming, 27 juni 2007, wordt door Wolfsen en Teeven een amendement ingediend. Zij stellen voor dat

61 *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4069.

62 *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4070.

63 *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4086.

64 *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4089.

aan het derde lid van artikel 5.0.1 Awb de volgende volzin moet worden toegevoegd: ‘Onder rechtspersonen als bedoeld in dat artikel worden tevens de rechtspersonen begrepen als bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, tenzij bij wet anders is bepaald.’⁶⁵ Uit de toelichting op het amendement blijkt dat publiekrechtelijk rechtspersonen bij de uitvoering van hun overheidstaken in beginsel niet uitgesloten kunnen zijn van bestuursrechtelijke handhaving. Waar dit wel het geval moet zijn, dient de wetgever dit in bijzondere wetten te regelen. Tijdens de algemene beraadslaging geeft Wolfsen aan dat dit amendement niet in verband staat met het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen en dat dit amendement is ingediend naar aanleiding van de in paragraaf 3.2 besproken uitspraak van de Afdeling. Ook staat dit amendement los van het leerstuk betreffende de *strafrechtelijke* aansprakelijkheid van de overheid en speelt de vraag naar de exclusieve overheidstaak hier volgens Wolfsen niet of nauwelijks.⁶⁶

De minister is geen voorstander van het amendement. Hij voert twee bezwaren aan. Ten eerste wordt bij aanneming van een dergelijk amendement ‘een wissel getrokken op wetgeving die zelfs in concept nog tot stand moet komen’.⁶⁷ Ten tweede wordt in de toelichting op het amendement, volgens de minister, verondersteld dat het gaat om de aard van de handhavingsbevoegdheid. Dit is volgens de minister onjuist: het gaat om de aard van de bestuurstaak en *dat* is heel moeilijk te regelen met (wettelijke) uitzonderingen op de regel. De minister komt daarom zelf met een voorstel. Hij erkent dat de koppeling in artikel 5.0.1 met artikel 51 Sr voor onduidelijkheid heeft gezorgd. Deze koppeling heeft namelijk tot de discussie geleid over de vraag of de regels van het bestuursrecht in casu hetzelfde zijn als in het strafrecht. De minister benadrukt wederom dat het aan de jurisprudentie moet worden overgelaten of bepaalde beperkingen zijn aan te brengen betreffende de strafrechtelijke vervolgbaarheid en het toepassen van bestuursrechtelijke sancties. In het derde lid 3 van artikel 5.0.1, zoals het op dat moment geformuleerd was, werd aansluiting gezocht bij artikel 51 Sr. De *huidige* formulering van het derde lid van artikel 5.0.1 luidt: ‘Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen’:

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 702, nr. 12.

⁶⁶ *Handelingen II* 2006/07, nr. 86, p. 4714.

⁶⁷ *Handelingen II* 2006/07, nr. 86, p. 4715.

‘Dat heeft als betekenis dat de koppeling naar het Wetboek van Strafrecht eruit wordt gehaald, met de connotaties die dit blijkbaar oproept. Tevens worden er geen belemmeringen opgeworpen voor de bestuursrechtelijke jurisprudentie om op een verstandige en praktische manier (...) te beoordelen of er beletselen zijn in de toepassing van bestuursrechtelijke sancties. Het voordeel is bovendien dat een nadere ontwikkeling van de strafrechtelijke jurisprudentie na een eventuele wetswijziging kan doorwerken in de bestuursrechtelijke jurisprudentie.’⁶⁸

De minister geeft deze toenadering in overweging. Een dag voor de stemming, 2 juli 2007, wordt de derde nota van wijziging ontvangen, waarbij het derde lid van artikel 5.0.1 Awb wordt gewijzigd op de wijze zoals de minister voor ogen heeft. De toelichting bij deze wijziging luidt als volgt:

‘«Rechtspersonen» omvat ook publiekrechtelijke rechtspersonen. Indien in een concreet geval een handeling ter uitvoering van een overheidstaak onder de omschrijving van een bestuurlijk beboetbaar feit valt, rijst in de eerste plaats de vraag hoe de wettelijke voorschriften die deze taak aan de overheid opdragen, zich verhouden tot de wettelijke voorschriften die het beboetbare feit omschrijven. Dat is een vraag van wetsuitleg, die aan de hand van de gewone interpretatie- en voorrangregels moet worden beantwoord. Indien de uitkomst is, dat het boetevoorschrift inderdaad van toepassing is, komt vervolgens de vraag aan de orde of de aard van de overheidstaak aan toepassing van de sanctiebepaling in de weg staat. Als dat niet geval is, is het feit beboetbaar.’⁶⁹

Tijdens de algemene stemming op 3 juli 2007 wordt duidelijk dat het amendement van Wolfsen en Teeven is ingetrokken en het wetsvoorstel wordt met algemene stemmen aangenomen.⁷⁰ Voorts passeert dit (gewijzigde) wetsvoorstel Vierde Tranche Awb de Eerste Kamer en luidt artikel 5.0.1 Awb thans als volgt:

Artikel 5.0.1

1. In deze wet wordt verstaan onder overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.
2. Onder overtreder wordt verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.
3. Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.⁷¹

Op basis van de huidige stand van zaken is het mogelijk dat decentrale overheden bestuurlijke boetes krijgen opgelegd. Dit is niet iets

⁶⁸ *Handelingen II* 2006/07, nr. 86, p. 4716.

⁶⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 29 702, nr. 13.

⁷⁰ *Handelingen II* 2006/07, nr. 88, p. 4909.

⁷¹ *Kamerstukken I* 2006/07, 29 702, nr. A, p. 9.

nieuws. Zoals al is aangegeven wordt geen bestuurlijke immuniteit aangenomen wanneer een overheidslichaam handelt in strijd met bepalingen uit de WAHV. Hetzelfde lijkt te gelden voor de bestuursrechtelijke handhaving van de Arbowet.⁷² Het huidige artikel 5.0.1 Awb werpt ook geen belemmering op voor bestuurlijke sancties tegen overheden. Aan een publiekrechtelijke rechtspersoon kan een bestuurlijke boete worden opgelegd, wanneer 1) het boetevoorschrift van toepassing is en 2) de aard van de overheidstaak de toepassing van de sanctiebepaling niet in de weg staat. Het wordt aan de bestuursrechter overgelaten om *in concreto* te beslissen of een overheidslichaam immuniteit toekomt.

5 Strafrechtelijke relevantie

De behandeling van artikel 5.0.1 Awb vertoont overeenkomsten met de totstandkoming van artikel 51 Sr in 1976. Blijkens de memorie van toelichting is de strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen moeilijk in wetsbepalingen te vatten. Toch wordt niet het standpunt ingenomen dat publiekrechtelijke rechtspersonen niet strafrechtelijk vervolgd zouden kunnen worden. Er zijn situaties denkbaar waarin het in strijd is met het gelijkheidsbeginsel indien 'strafbare activiteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen onvervolgd zouden moeten blijven.'⁷³ Zoals al eerder opgemerkt, wordt het aan de rechtspraak overgelaten om in het concrete geval – waarbij gekeken dient te worden naar het gelijkheidsbeginsel en de vraag of sprake is van een algemene of specifieke bestuurstaak – te beoordelen of een publiekrechtelijke rechtspersoon al dan niet strafrechtelijk kan worden vervolgd. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat indien sprake is van een algemene of specifieke bestuurstaak waarmee de publiekrechtelijke rechtspersoon is belast, deze rechtspersoon strafrechtelijke immuniteit kan toekomen.

Het standpunt van de Minister van Justitie Hirsch Ballin bij de behandeling van de Vierde Tranche Awb komt sterk overeen met het standpunt van de wetgever in 1976 bij de behandeling van artikel 51 Sr. Ten eerste is de minister van mening dat de problematiek van 'bestuursrechtelijke immuniteit' (vooralsnog) niet wettelijk geregeld dient te worden en ten tweede moet het aan de rechtspraak worden overgelaten om in het concrete geval te beoordelen of een publiek-

⁷² Hoewel de Afdeling dit zelf niet wil vaststellen (zie paragraaf 3.2).

⁷³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13 655, nr. 3, p. 21.

rechtelijke rechtspersoon een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Hierbij moet de rechter kijken naar de vraag of de aard van de overheidstaak de toepassing van de sanctiebepaling in de weg staat. Dit ligt in de lijn met het uitgangspunt van de wetgever in 1976.

Na de inwerkingtreding van artikel 51 Sr is het leerstuk betreffende de strafrechtelijke immuniteit in de strafrechtelijke jurisprudentie nader uitgewerkt. Het is echter niet de verwachting dat in de jurisprudentie van het bestuursrecht een zelfde ontwikkeling zal gaan plaatsvinden. In het bestuursrecht is de hoofdregel dat de rechter gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen beoordeelt.⁷⁴ Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de aansprakelijkheid voor de gevolgen van onrechtmatige besluiten van bestuursorganen.⁷⁵ Aangenomen mag worden dat de bestuursrechter anders zal omgaan met de ‘immuniteitenproblematiek’ dan dat de strafrechter heeft gedaan. In die zin kan dus een belangrijke les uit het bestuursrecht worden getrokken: het uitgangspunt dat gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen door de rechter worden beoordeeld.⁷⁶ Dit uitgangspunt betekent derhalve een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen.⁷⁷ Zowel de strafrechtelijke immuniteit van de Staat als de beperkte strafrechtelij-

74 Corstens wijst ook op dit uitgangspunt blijkens zijn noot onder het *Volkel*-arrest: ‘beoordelingen van gedragingen van de staat door de rechter is de gewoonste zaak van de wereld’. Zie ook De Hullu 2006, p. 118 en HR 3 maart 1998, *VR* 1998, 130.

75 Zie bijvoorbeeld R.J.N. Schlössels, ‘Het voorontwerp Nadeelcompensatie en schadevergoeding wegens onrechtmatige besluiten. Verbeteringen op basis van een pragmatische visie of bevestiging van de rechtsontwikkeling?’, *De Gemeentestem* 2007, p. 503-517 en B.J. Schueler, ‘De onrechtmatige overheidsdaad in het voorontwerp schadevergoeding’, *NTB* 2007, p. 287-297.

76 Belangrijk om vast te stellen is dat ook in het privaatrecht gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen worden beoordeeld. Zie bijvoorbeeld C.L.G.F.H. Albers, ‘Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht en ontoereikende handhaving. De geest uit de fles?’, *NTBR* 2005, p. 482-496 en G.E. van Maanen, ‘Overheidsaansprakelijkheid voor gebrekkig toezicht. Weging van argumenten en juridische technieken naar aanleiding van de Enschedese vuurwerkramp’, *RM Themis* 2007, p. 127-140. Voorts moet worden opgemerkt dat het privaatrecht zich kan bemoeien met strafzaken. Zie in dit verband M.S. Groenhuijsen, ‘Een kort geding in strafzaken’, *DD* 1991, p. 230-245.

77 Interessant is het Wetsvoorstel schadecompensatie in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden. Dit wetsvoorstel betekent een uitbreiding van de aansprakelijkheid van de overheid. Zie J.I.M.G. Jahae en L.A.H.A. van Maarseveen, ‘Wetsvoorstel schadecompensatie in verband met strafvorderlijk overheids-optreden: l’addition s.v.p.’, *Overheid en aansprakelijkheid* 2008, p. 12-19; W.H. van Boom, J.E. Hoitink, S.D. Lindenbergh, P.A.M. Mevis en L.J.J. Rogier, ‘Schadecompensatie strafvorderlijk optreden. Goed gefundeerd of vooral praktisch benaderd?’, *NJB* 2008, p. 870-877.

ke immuniteit van decentrale overheden, komen met dit bestuursrechtelijke uitgangspunt te vervallen. Ook kunnen de argumenten die voor de strafrechtelijke immuniteit pleiten, zoals de leer van de machtscheiding en het vestzak/broekzak-argument, op basis van de genoemde hoofdregel in het bestuursrecht worden genuanceerd.⁷⁸ Meer waarde moet in dit verband dan ook worden toegekend aan het gelijkheidsbeginsel. Publiekrechtelijke rechtspersonen, waaronder de Staat, dienen zich ook te houden aan de wet en in dit verband moeten gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen worden beoordeeld door de strafrechter.

6 Conclusie

De verhouding tussen de strafrechtelijke en de bestuursrechtelijke immuniteit van decentrale overheden is tijdens de behandeling van de Vierde Tranche van de Awb onderwerp van discussie geweest. Het leerstuk betreffende de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden is grotendeels gebaseerd op jurisprudentie. Door de opkomst van de bestuurlijke boete is de vraag opgekomen in hoeverre deze boetes kunnen worden opgelegd aan decentrale overheden die, ter uitvoering van een exclusieve overheidstaak, bestuursrechtelijke wetten overtreden. Teneinde deze vraag te kunnen beantwoorden, dient niet alleen de relevante jurisprudentie⁷⁹ te worden bestudeerd, maar is het ook van belang om kennis te hebben van de regeling van de bestuurlijke boete in de Vierde Tranche van de Awb. De totstandkoming van artikel 5.0.1 Awb is niet zonder slag of stoot verlopen, omdat het derde lid van dit artikel tot veel onduidelijkheid heeft geleid. Waar aanvankelijk in het wetsvoorstel Vierde Tranche Awb in artikel 5.0.1 nog een verbinding is gelegd met artikel 51 Sr, is deze koppeling nu niet meer aanwezig. Deze koppeling naar het Wetboek van Strafrecht zorgt voor te veel problemen en onduidelijkheid. Dit derde lid is daarom, op voorstel van de Minister van Justitie, vervangen door de tekst 'Overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen'. Het voorgestelde artikel 5.0.1 Awb wordt op deze manier ontdaan van de strafrechtelijke relatie met artikel 51 Sr.

Gelet op de stand van zaken in de huidige jurisprudentie lijkt bestuursrechtelijke immuniteit niet te worden geaccepteerd. Ook tij-

⁷⁸ De Hullu 2006, p. 118.

⁷⁹ Bijvoorbeeld HR 3 maart 1998, VR 1998, 130.

dens de plenaire behandeling van de Vierde Tranche van de Awb wordt door de Minister van Justitie terughoudend gereageerd op deze vorm van immuniteit. De rechtspraak moet op basis van de aard van de overheidstaak bepalen of de sanctiebepalingen kunnen worden toegepast. De vraag kan worden gesteld hoe de bestuursrechter hiermee zal omgaan. Houdt de bestuursrechter vast aan de *Pikmeer II*-criteria of wordt de aard van de overheidstaak anders uitgelegd? Het lijkt mij niet dat de bestuursrechter het *Pikmeer II*-criterium los zal laten. Aangezien de Minister van Justitie heeft aangegeven dat ontwikkelingen in het strafrecht kunnen doorwerken in het bestuursrecht, ligt het voor de hand dat de rechter de ‘aard van de overheidstaak’ invult met het ‘exclusieve taak-criterium’.

Mijns inziens kunnen we het volgende afleiden uit de uitkomst van de plenaire behandeling: als in het strafrecht de strafrechtelijke immuniteit overboord gaat, dan wordt de bestuursrechter geacht mee te gaan. Er is echter nog onzekerheid⁸⁰ over het al dan niet opheffen van de strafrechtelijke immuniteit, dus dienen we op dit moment ook niet te veel aandacht te besteden aan bestuursrechtelijke immuniteit. De kwestie van bestuursrechtelijke immuniteit blijft volgens de Minister van Justitie onproblematisch, omdat de bestuursrechter tot op heden zelden een ‘immuniteitsprobleem’ heeft gecreëerd en er voorts geen algemene belemmeringen te vinden zijn in de jurisprudentie van de hoogste rechters om bestuurlijke bestraffende sancties op te leggen aan decentrale overheden.⁸¹ In de gevallen waar het wel tot problemen kan leiden, is het aan de bestuursrechter om *in concreto* te bepalen of de aard van de overheidstaak de toepassing van de bestuurlijke sanctiebepaling in de weg staat. Het is echter zeer de vraag of de bestuursrechter toekomt aan toetsing van het criterium ‘aard van de overheidstaak’. Hoewel de minister theoretisch de mogelijkheid tot (beperkte) bestuursrechtelijke immuniteit openlaat, is de kans op acceptatie bijzonder klein.

Allereerst is de hoofdregel in het bestuursrecht dat gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen door de rechter worden beoordeeld. Een vorm van bestuursrechtelijke immuniteit past dan ook niet in dit systeem. Hier ligt mijns inziens ook een belangrijke les voor het strafrecht. Zeker met betrekking tot de strafrechtelijke ‘immuniteitsproblematiek’ van publiekrechtelijke rechtspersonen,

80 Zoals reeds vermeld lijkt echter sprake van een meerderheid in de Tweede Kamer die het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, Van de Camp en Anker zal steunen.

81 *Handelingen II* 2006/07, nr. 77, p. 4089.

dient dit bestuursrechtelijke uitgangspunt te worden omarmd door het strafrecht. De volledige immunititeit van de Staat en de beperkte immunititeit van decentrale overheden komen dan te vervallen.

Ten tweede is het op basis van de huidige ontwikkelingen, en dan in het bijzonder de steun voor het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, Van de Camp en Anker⁸² de verwachting dat strafrechtelijke immunititeit van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt afgeschaft. Nauwkeuriger geformuleerd: *als* de strafrechtelijke immunititeit van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt opgeheven, werkt deze ontwikkeling door in het bestuursrecht, en *kan* bestuursrechtelijke immunititeit niet worden aanvaard. Het initiatiefwetsvoorstel van Wolfsen, Van de Camp en Anker heeft daarom betekenis voor zowel het strafrecht als het bestuursrecht.

82 *Kamerstukken II* 2007/08, 30 538, nr. 6-7.