

## Voorzitter

te geleiden naar de minister. Er is nu drie keer een dergelijke motie aangenomen en wij vinden dat er nu werk gemaakt moet worden van een wetsvoorstel. In september wil ik daarover geïnformeerd worden. Op deze manier kan het echt niet. De Kamer laat zich hiermee afschepen en dat kan natuurlijk niet de bedoeling zijn.

De **voorzitter**: Ik stel voor, het stenogram van dit gedeelte van de vergadering door te geleiden naar het kabinet, in het bijzonder naar de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Daartoe wordt besloten.

De **voorzitter**: Het woord is aan mevrouw De Pater-van der Meer.

Mevrouw **De Pater-van der Meer** (CDA): Voorzitter. De vaste commissie voor Justitie heeft vanmorgen overleg gevoerd met de minister van Justitie over de kabinetsnotitie "Voortzetting aanpak synthetische drugs vanaf 2007". Dat overleg heeft erin geresulteerd dat de commissie u vraagt, het verslag van dit overleg nog voor het zomerreces op de plenaire agenda te plaatsen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, dit VAO toe te voegen aan de agenda van volgende week.

Daartoe wordt besloten.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht) (29702).**

(Zie vergadering van 6 juni 2007.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

□

De heer **Van de Camp** (CDA): Voorzitter. Ik ben verantwoordelijk voor deze heropening. Ik heb heropening gevraagd, omdat de collega's Wolfsen en Teeven op het laatste moment een amendement hebben ingediend op de dag van de beoogde stemmingen. Over hun recht tot het indienen van het amendement spreek ik geen enkel nadelig woord; daarover geen misverstand. Ik vond het alleen wat laat en het is in mijn ogen een zeer ingrijpend amendement. Misschien zie ik het verkeerd, maar ik hoor het graag zo meteen van de collega's respectievelijk van de minister en de regeringscommissaris.

Het gaat erom dat op een gegeven moment alle publiekrechtelijke lichamen worden gebracht onder de bestuursrechtelijke sancties van de Algemene wet bestuursrecht. Dan heb ik het niet alleen over bestrafende sancties, maar bijvoorbeeld ook over de herstel-sancties. Onze fractie is van mening dat dit onderwerp onvoldoende diepgaand is besproken in zowel de schriftelijke voorbereiding als de plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Ik betreur het een beetje dat de heer Wolfsen en de heer Teeven op het laatste moment een zo ingrijpend amendement hebben ingediend. Er zit

achter dat amendement een zeer groot leerstuk en er is ook duidelijk een relatie met de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke lichamen en de verdergaande strafrechtelijke aansprakelijkheid van deze lichamen.

Hoe verhoudt dit amendement zich tot het initiatiefwetsvoorstel van de heer Wolfsen? Hij is toch, om het even populair te zeggen, niet bezig om het initiatiefwetsvoorstel slinks in de Algemene wet bestuursrecht te "fietsen"? Excuses voor deze populaire uitdrukking, maar het is wel snoeihelder wat ik ermee bedoel.

Het vorige kabinet had een wetsvoorstel in voorbereiding met de prachtige naam "Wijziging van het Wetboek van Strafrecht strekkende tot het strafrechtelijk vervolgbaar maken van het opdracht geven tot en feitelijk leiding geven aan verboden gedragingen van overheidsorganen". Nogmaals, dit gaat allemaal over de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Wij spreken vandaag primair over de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid. In de ogen van de CDA-fractie is een en ander toch nadrukkelijk gekoppeld. Ik wil graag weten hoe dit amendement zich verhoudt tot het initiatiefwetsvoorstel van de heer Wolfsen en hoe het zich verhoudt tot het concept-wetsvoorstel van de regering. Bovenal wil ik vragen of de indieners bereid zijn om een spoedadvies van de Raad van State op dit amendement toe te laten. Het gaat in onze ogen om een principiële wending in het Nederlandse staatsrecht en ook een beetje de verhouding tussen de machten.

Als ik water zie branden, ben ik de eerste om mij ervan te laten overtuigen dat water niet kan branden. Ik heb echter de indruk dat wij meer overhoop halen dan aanvankelijk was bedoeld; vandaar mijn verzoek, nadat mijn vragen zijn beantwoord, of er een advies kan komen van de Raad van State over dit amendement. Dat heeft waarschijnlijk consequenties voor de inwerkingtreding van het wetsvoorstel, wat ik ook betreur. Maar als ik moet kiezen tussen de datum van inwerkingtreding en de principiële invalshoek, kies ik toch voor de principiële invalshoek.

De heer **Teeven** (VVD): De heer Van de Camp zegt dat er in de optiek van de CDA-fractie een heel duidelijke relatie is tussen de strafrechtelijke invalshoek, die al in bespreking is en dit amendement. Kan hij dat punt verduidelijken? Ik snap de vraag die hij heeft gesteld, maar ik krijg graag een toelichting op het gezichtspunt van de CDA-fractie. Waarom is die directe relatie aanwezig volgens zijn fractie?

De heer **Van de Camp** (CDA): Wij hebben op dit leerstuk het nodige achter de rug. Wij hebben de Volkellarresten gehad, wij hebben twee Pikmeerarresten gehad. Recentelijk zijn er uitspraken over het ongeluk met de brandweerlieden in Haarlem, zij het dat dat een arbotechnische zaak is. Wij hebben de kwestie van de overheid als werkgever die zich aan de arbowetgeving moet houden. In onze ogen is een complex aan de orde van enerzijds bestuursrechtelijke sancties en anderzijds strafrechtelijke sancties richting de overheid en tussen overheden onderling. Gaat de Staat bestuursrechtelijke of strafrechtelijke sancties opleggen aan gemeenten of aan waterschappen? In dit complex zien wij een steeds verder gaande horizontalisering van het overheidsbestuur. De CDA-fractie staat op het standpunt dat



De heer Wolfsen (PvdA)

© M. Sablerolle – Gouda

overheden elkaar primair moeten afrekenen hier in de grote zaal of in de gemeenteraad of in de provinciale staten. Als je daarnaast een heel instrumentarium gaat ontwikkelen van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties, dan vraag ik mij af of de positie van de overheid niet onnodig onder druk komt. Dit complex fietst de heer Wolfsen in dit wetsvoorstel, en dat gaat mij op dit moment te ver.

De heer **Teeven** (VVD): Ik snap dat het een heel complex is, maar waarom verbindt u die bestuursrechtelijke sancties aan die strafrechtelijke sancties? Waarom kunt u dat niet los van elkaar zien?

De heer **Van de Camp** (CDA): Dat zien wij niet los van elkaar omdat met de literatuur en de opstelling van de heer Wolfsen over een halfjaar tegen mij gezegd kan worden: mijnheer Van de Camp, u moet niet zeuren, want bij de vierde tranche hebt u de bestuursrechtelijke sancties voor al die publiekrechtelijke lichamen al aanvaard. Nu moet u de guts hebben om ook de strafrechtelijke sancties te aanvaarden. Ik zie het als één complex.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Ter opheldering en ter voorkoming van angst bij de heer Van de Camp: dat zal ik niet tegen hem zeggen! Dit even voor de Handelingen.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik hou de Handelingen altijd heel goed bij. Desalniettemin vraag ik om een spoedadvies aan de Raad van State.

De heer **De Wit** (SP): Dit punt is al besproken bij de behandeling van het wetsvoorstel. Wat vindt de heer Van de Camp van de mening van de minister? De minister heeft aangegeven dat het gaat om een situatie waarin noch de Afdeling bestuursrechtspraak, noch de Hoge Raad in algemene zin belemmeringen opwerpt voor bestuurlijke sancties tegen overheden. Met andere woorden, in het debat is uitvoerig over dit punt gesproken. De minister zegt niet meer en niet minder dan dat er in de jurisprudentie geen bezwaar is te vinden tegen het betrekken van de overheid bij bestuurlijke sancties.

De heer **Van de Camp** (CDA): Het is altijd heel gemakkelijk – het spijt mij dat de heer De Wit dat nu doet – om één zin uit de Handelingen te halen waarin je je gelijk denkt te vinden. Mij staat iets anders bij. De minister heeft duidelijk gezegd dat het gaat om een ingrijpend amendement, waar een complex aan vast zit: wat doe je wel en wat doe je niet met bestuursrechtelijke sancties? In het debat waren wij het erover eens dat de jurisprudentie ruimte laat voor bestuursrechtelijke sancties, maar ook de minister vindt dat het amendement van de heren Wolfsen en Teeven op dit moment te ver gaat voor een algemene regeling. Voor die algemene regeling ben ik beducht, zoals ik zojuist uiteengezet heb. Materieel was de boodschap van de minister: ga dit niet nu in één keer onverhoeds regelen. Natuurlijk, op pag. 82 van de memorie van toelichting en op pag. 32 van de nota naar aanleiding van het eindverslag is het onderwerp aan de orde geweest, maar niet in concluderende zin.

De heer **De Wit** (SP): Ik heb niet meer en niet minder gevraagd dan een reactie van de heer Van de Camp op deze zin, die naar mijn idee zo duidelijk het standpunt van de minister inzake de jurisprudentie weergeeft. Meer heb ik niet gevraagd.

De heer **Van de Camp** (CDA): Nu u erop terugkomt en de zaak een beetje verbreedt, ben ik blij dat ik gezegd heb wat ik gezegd heb.

□

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. Wij waren niet verbaasd over het verzoek van de CDA-fractie om een heropening van het debat. Het was te verwachten. Wij zijn wel wat verbaasd over de opmerking over de koppeling tussen de bestuursrechtelijke sancties en de strafrechtelijke sancties. Het amendement ziet nadrukkelijk niet op strafrechtelijke sancties. Ik heb de heer Wolfsen horen zeggen dat hij het amendement in de toekomst ook niet wil verbreden naar strafrechtelijke sancties.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat laatste heb ik niet gezegd. Ik heb gezegd dat ik het niet zal tegenwerpen.

De heer **Teeven** (VVD): Goed, dan ligt dat nu vast voor de Handelingen.

De bestuursrechter heeft in 2006 een uitspraak gedaan, met een noot van Duykersloot en Ortlep, waarbij in het midden is gelaten of de strafrechtelijke immuniteit – zoals door de strafrechter is omschreven in een arrest van de Hoge Raad van 25 januari 1994 – ook zou moeten gelden voor de bestuurlijke boete. Beredeneerd op basis van een liberale visie meen ik dat niet goed valt in te zien, aangezien de rechter de keuze aan de wetgever laat, waarom wij er niet voor kiezen om de regels die voor de burgerboete gelden niet te laten gelden voor overheden onderling. Waarom zou een gemeente, een provincie, een waterschap of zelfs ook de Staat zich daar niet aan moeten houden? Ik ben het met de vertegenwoordiger van de CDA-fractie eens dat het een complex aan sancties is, maar de strafrechtelijke sancties worden wel afgesplitst van de bestuurlijke sancties. Daar kan geen meningsverschil over bestaan. Welk bezwaar heeft de minister tegen aanvaarding van dit amendement? Is een advies van de Raad van State wel noodzakelijk? Het

## Teeven

aannemen van dit amendement betekent niet dat het onverkort gaat gelden voor alle aparte wetten. Die wetten moeten dan afzonderlijk gewijzigd worden. De regering kan ervoor kiezen om in al die afzonderlijke wetten aan te geven dat zij deze ongemene bestuursrechtelijke aansprakelijkheid niet wil. Ook op dat punt hoor ik graag van de minister of daartegen wel zo'n groot bezwaar bestaat als de CDA-fractie nu opwerpt.

De fractie van de VVD wil nog niet ingaan op het verzoek van de CDA-fractie om een spoedadvies van de Raad van State. Eerst willen wij het antwoord van de regering op dit punt en de mening van de andere fracties horen. In tweede termijn zullen wij ingaan op dit verzoek. Ik zou het met de heer Van de Camp betreuren als verdere behandeling van dit wetsontwerp, dat al zo lang voorligt, nog langer zou worden opgehouden vanwege een spoedadvies dat ook de regering misschien niet nodig acht.

De heer **Van de Camp** (CDA): Voor de duidelijkheid: het wetsontwerp wordt niet primair opgehouden door het spoedadvies.

De heer **Teeven** (VVD): Dat heb ik u ook niet horen zeggen. Ik heb u wel horen zeggen dat er heel veel tijd is verstreken met dit wetsontwerp en dat het jammer zou zijn als er nog meer tijd verloren gaat. Daar wil ik mij bij aansluiten.

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. In het kader van het debat dat wij over dit onderdeel gevoerd hebben, is door de minister terecht erkend dat ook de overheid de wetten regelgeving dient na te leven. Het amendement spreekt uitdrukkelijk niet over strafrechtelijke sancties. Het beperkt zich tot de bestuursrechtelijke sancties die ook in het wetsvoorstel dat hierbij op de achtergrond een rol speelt aan de orde zijn. Wij bespreken een belangrijk onderdeel van de Wet algemeen bestuursrecht. Ik vind dat de overheid van hoog tot laag niet uitgezonderd is en de wet dient na te leven. Het moet dan ook mogelijk zijn om de overheid bestuursrechtelijke sancties op te leggen. Dat algemene uitgangspunt moet in de wet worden vastgelegd. Vervolgens moet bij afzonderlijke wet worden bezien of bestuurlijke sancties moeten worden toegepast. Ik onderken dat het een groot karwei is.

Ik ben het eens met strekking en inhoud van het amendement. De minister verwijst in zijn reactie naar de grote problemen die hij voorziet als bij afzonderlijke wetten de implementatie steeds opnieuw bekeken moet worden. Dat staat echter los van het belangrijke principe dat wij met dit amendement in de wet kunnen vastleggen.

De heer **De Roon** (PVV): Voorzitter. "A première vue" sta ik niet onwelwillend tegenover dit amendement. Ik constateer echter dat als het amendement geldigheid van wet krijgt, een geheel nieuwe weg wordt ingeslagen. Ook na het betoog van de heer Van de Camp concludeer ik dat een advies van de Raad van State zeer op prijs moet worden gesteld. De heer Teeven heeft al gezegd dat als het amendement kracht van wet krijgt het in 66 wetten

moet worden uitgewerkt. De stap is dan in principe al gezet. Uiteraard heb ik goed gehoord dat er theoretisch-juridisch een duidelijk onderscheid bestaat tussen administratiefrechtelijke sancties voor de overheid en strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Politiek gezien en qua argumentatie zal straks echter blijken dat invoering van het amendement een argument wordt om de overheid ook strafrechtelijk volledig aansprakelijk te stellen.

Dit alles overwegende, doen wij er goed aan om over deze principiële stap de kans op een goed advies van de Raad van State niet te laten lopen. Ik steun dan ook het verzoek van de heer Van de Camp.

De heer **Teeven** (VVD): Onderschrijft de PVV het principiële uitgangspunt van het amendement, dat wat voor een burger geldt ook voor de overheid moet gelden?

De heer **De Roon** (PVV): Ik sta sympathiek tegenover het amendement. Dat is de kern van de zaak. Ik wil graag een goed advies van de Raad van State.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Voorzitter. De heer Van de Camp suggereerde dat het amendement uit de lucht kwam vallen. Dat is niet zo. In de schriftelijke voorbereiding heeft het onderwerp al aandacht gehad. In de memorie van toelichting, in het advies van de Raad van State en in vraag 51 van de Kamer is het onderwerp van beboetbaarheid en bestuursrechtelijke immuniteit van de Staat aan de orde gekomen. Er is een vrij gedegen antwoord op gekomen. Bijvoorbeeld dat bij de administratieve handhaving van verkeersdelicten ook voor de Staat geldt dat er bestuurlijke boetes opgelegd kunnen worden. Voor andere delicten, bijvoorbeeld in het kader van de Arbeidstijdenwet, kan het ook al. In sommige gevallen is niets geregeld en moet het, zo stelt het kabinet, maar aan de jurisprudentie worden overgelaten. Ik dacht: als je zo'n algemene regeling maakt, moet voor iedereen na afloop van het debat duidelijk zijn of deze ook voor de Staat geldt. Daarom heb ik daar ook prominent aandacht aan gegeven in mijn mondelinge bijdrage. Het heeft in het debat ook prominent de aandacht gekregen. Ik had natuurlijk gehoopt dat de minister in zijn antwoord had gezegd: het geldt voor iedere burger, dus ook voor de staat. De minister antwoordde: het is niet onmogelijk. Gegeven dit negatief geformuleerde antwoord, dachten de heer Teeven en ik dat wij het toch maar in een amendement moesten preciseren. In het amendement is dus op schrift neergeslagen wat wij hier hebben besproken. De heer Van de Camp zei terecht dat wij er nog niet in concluderende zin over hadden gesproken. Met dit amendement beogen wij die conclusie te bewerkstelligen.

De heer Van de Camp zei dat hij snoeihelder wilde zijn en vroeg of er een verband ligt met zijn initiatiefwetsvoorstel. Nee, dit is een andere kwestie. Ik zal in het debat daarover niet hieraan refereren. Hij sprak over een wetsvoorstel dat het kabinet voorbereidt over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren. Hij weet meer dan ik. Ik heb in de krant gelezen dat het ergens is aangeboden, maar ik ken het niet.

Wij hebben schriftelijk en mondeling uitvoerig gesproken over het spoedadvies van de Raad van State.

## Wolfsen

Ik wacht het antwoord van het kabinet af. Ik vraag mij af of het nodig is, gegeven het feit dat wij er al zo veel over hebben gezegd, maar als het kabinet er goede argumenten voor heeft, moeten de heer Teeven en ik nog maar eens bespreken of wij het noodzakelijk vinden.

Ik kom terug op de wetten waarvoor de bestuursrechtelijke aansprakelijkheid al geldt. Ik kreeg ook de uitspraak van de Raad van State aangereikt waaraan de heer Teeven refereerde. De Raad van State zegt heel chic: Het is een beetje onduidelijk, laten wij het maar overlaten aan de wetgever. Ik vind dat de wetgever dan ook moet spreken. Dat kunnen wij dus nu doen.

Van een collega heb ik wetsvoorstel nr. 29200 aangereikt gekregen dat hier enkele jaren geleden is aangenomen. Het gaat om de bestuursrechtelijke handhaving van de Arbeidstijdenwet. Daarin stelt de regering klip en klaar: In het kader van de Arbeidsomstandighedenwet 1998 worden bestuurlijke boetes opgelegd aan onderdelen van zowel de centrale als de decentrale overheden. Na invoering van de bestuursrechtelijke handhaving in de Arbeidstijdenwet zal dit ook voor deze wet gelden.

Voorzitter. In diverse wetten is dus al royaal de stap gezet naar het kunnen opleggen van bestuurlijke boetes aan de centrale overheid. Het is dus geen principiële stap. Dat de Raad van State helderheid van de wetgever vraagt, omdat hij tobt over de vraag of het geldt voor alle wetten en of de regeling algemeen geldig is, heeft mij ertoe gebracht dit amendement in te dienen. Want wij moeten niet langer de rechtsonzekerheid laten bestaan die is ontstaan bij mensen die werken bij de overheid. Dat moeten wij niet willen, want het kan hen dan toevallig overkomen dat zij ineens een boete opgelegd krijgen. Zonder rechtvaardiging beboetbare feiten plegen, lijkt mij nooit een centraleoverheidsstaak. Dat mag natuurlijk nooit. Het geldt al voor diverse wetten.

Ter geruststelling van iedereen die nog wat aarzelt: bij het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen is als bijlage een overzicht gevoegd van alle wetten waarin bestuurlijke boetes zijn opgenomen. Heel veel overtredingen die daarin zijn opgenomen, kunnen niet worden gepleegd door de centrale overheid. Het zal dus slechts voor een beperkt aantal wetten gelden. Daarom zeg ik: als dit wetsvoorstel wordt aangenomen, moet in algemene zin helder zijn dat het kan. Het kan feitelijk al in allerlei bijzondere wetgeving. Indien kabinet en Kamer het nodig achten een aantal specifieke wetten uit te zonderen, valt er met mij over te praten. Maar uitgangspunt moet zijn een algemene regeling met uitzonderingsmogelijkheden. Vandaar mijn amendement dat alleen maar leidt tot grotere rechtszekerheid voor iedereen die bij de overheid werkt.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik vind dat de heer Wolfsen zijn amendement onnodig klein maakt. Het lijkt alsof wij alleen maar vastleggen wat jarenlang de praktijk is.

Hij is zeer goed op de hoogte van de literatuur op dit punt. Hij is zeer goed op de hoogte van de leerstukken op dit punt. Daarin komt naar voren het element van de exclusieve overheidsstaak. Gemeenten, maar zeker waterschappen zijn ook werkgever en als zodanig moeten zij zich aan de arbowetgeving houden. Er is echter ook het leerstuk van de exclusieve overheidsstaak. Hij houdt daarmee geen rekening in zijn amendement,

want hij scheert de werkgeverstaak en de exclusieve overheidsstaak over één kam. Dat is wat ik betreurt aan zijn "kleine" amendement.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Zonder rechtvaardiging beboetbare feiten plegen kan nooit een exclusieve overheidsstaak zijn. Als een beboetbaar feit wordt gepleegd, moet er een rechtvaardiging zijn, bijvoorbeeld dat iemand in nood moest worden geholpen. In een dergelijk geval wordt er geen boete opgelegd.

Ik houd de literatuur een beetje bij en ik weet dan ook dat dit leerstuk inhoud heeft gekregen bij de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid. Daar gaat dit amendement echter nadrukkelijk niet over en de centrale overheid kan na aanneming van mijn amendement dan ook geen strafrechtelijke sanctie opgelegd krijgen. Het ligt anders bij de beboetbare feiten in het bestuursrecht, zie de wet-Mulder en de Arbeidstijdenwet. Zelfs de centrale overheid kan op grond van die wetten worden beboet. Het leerstuk van de exclusieve overheidsstaak speelt hier dus niet of nauwelijks.

De heer **Van de Camp** (CDA): Ik ben heel blij met dit antwoord. Waar gaan wij in Nederland naar toe als de overheid zich moet rechtvaardigen om voor een exclusieve overheidsstaak niet beboet te worden? Dat kan niet. De overheid heeft een eigenstandige rol.

De heer **Wolfsen** (PvdA): Dat ben ik zeer met u eens. Het is mij als sociaaldemocraat uit het hart gegrepen! Als de overheid opereert als werkgever, moet ze zich als iedere burger of ieder bedrijf aan de wet houden. Hierover is indringend gesproken in het debat over de Schipholramp, waar normen zeer ernstig bleken te zijn overschreden. Verder hebben wij allemaal wel eens gehoord dat de Arbeidsinspectie een brief schreef naar de minister van Justitie met de oproep: de wet wordt overtreden; doe er wat aan! In zo'n geval moet de Arbeidsinspectie in het belang van de werknemers kunnen zeggen: als je je niet aan de wet houdt, leggen wij je een boete op.

□

Minister **Hirsch Ballin**: Voorzitter. Wat ik ga zeggen, roept wellicht bij de indieners van het amendement en anderen de behoefte op aan enige bedenktijd. Hoezeer ik ook hecht aan spoedige afhandeling van het wetsvoorstel, ik wil u niet vragen om de woordvoerders die daaraan behoefte hebben, die mogelijkheid te ontnemen.

Het amendement heeft een kleur die de vragen van de heer De Roon en Van der Camp rechtvaardigt. Zij zijn mijns inziens terecht van mening dat een advies van de Raad van State nodig is als het amendement aangenomen gaat worden. Ik zou een adviesaanvraag op zichzelf betreuren, want het wetsvoorstel is al enige tijd gereed voor openbare behandeling en voorziet ook in een praktische behoefte. Verder is de aanpassingswet zover gevorderd dat het mogelijk is om het wetsvoorstel rond de jaarwisseling in werking te doen treden.

Het wetsvoorstel bevat een aantal belangrijke praktische verbeteringen. Ik zou het dan ook betreuren als de invoering van het wetsvoorstel vertraging oploopt. Deze discussie over het amendement en het debat in eerste en tweede termijn over het wetsvoorstel concentreerden zich op vragen die gerelateerd zijn aan twee andere wetsvoorstellen, voorstellen die nog moeten



## Hirsch Ballin

worden behandeld. Het ene is een initiatiefvoorstel van de heer Wolfsen over strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen, het andere het wetsvoorstel van het kabinet. In de vorige kabinetsperiode is onder verantwoordelijkheid van mijn voorganger een wetsvoorstel opgesteld waarover inmiddels ook de Raad van State heeft geadviseerd. Op dit moment is dit wetsvoorstel onderwerp van nadere overweging, waarbij ik niet uitsluit dat dit zal leiden tot een voorstel dat op een brede basis van steun zal kunnen rekenen. Ik wil daar niet op vooruitlopen, maar het lijkt mij verstandig als er ook niet op vooruit wordt gelopen door de aanneming van een amendement dat de strekking heeft of lijkt te hebben – dat was zonet tussen de leden van uw Kamer in discussie; ik wil daar niet in treden – om deze principiële vragen aan de orde te stellen. Vandaar dat ik de opvatting deel dat als het amendement wordt aangenomen, advisering door de Raad van State zal moeten worden overwogen.

Tegelijkertijd zou ik even terug willen gaan naar de eerder gevoerde discussie over de redenen die er zouden kunnen zijn om het wetsvoorstel op dit punt te wijzigen of niet te wijzigen. Ik heb er in eerdere fasen van de behandeling van dit wetsvoorstel al op gewezen dat noch in de jurisprudentie van de Hoge Raad, noch in de jurisprudentie van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een algemene belemmering wordt opgeroepen inzake het opleggen van bestuurlijke sancties ten aanzien van overheidsorganen. Ik heb er ook op gewezen dat in die jurisprudentie de mogelijkheid blijft bestaan dat er andere situaties zijn dan die bijvoorbeeld aan de orde waren in de zo-even aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 november vorig jaar, waarin wel de aard van de gedraging waartegen de sanctie zich richt, met zich meebrengt dat hier toepassing van bestuursrechtelijke sancties moet worden uitgesloten. Ook de indieners van het amendement sluiten dat niet uit. Blijkens de toelichting van het amendement en de uitleg die daaraan is gegeven, stellen zij zich voor dat dit kan worden opgelost door in bijzondere wetten, bijvoorbeeld in het kader van de aanpassingswet, te bepalen dat er uitsluiting dient te zijn van bestuursrechtelijke handhaving. Dat heeft twee bezwaren.

Het eerste bezwaar is dat bij het aannemen van het amendement een wissel wordt getrokken op wetgeving die zelfs in concept nog tot stand moet komen. Het tweede bezwaar is zo mogelijk nog groter, namelijk dat wetgeving die daarin zou moeten voorzien het verkeerde aangrijpingspunt heeft. Het gaat namelijk niet om de handhavingsbevoegdheid waarop die wet betrekking zou hebben, maar om de uitoefening van de overheidstaken, die wordt getroffen door handhavingsbevoegdheden. Ik verwijs hier naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 november 2006, overweging 3.17. Daarin heeft de afdeling overwogen dat de algemene vraag of de immuniteit in strafrechtelijke zin ook geldt bij het opleggen van een bestuurlijke boete, in het midden wordt gelaten. De afdeling ziet grond om die algemene vraag in het midden te laten. Het is misschien goed om het vervolg letterlijk te citeren, waarmee ik nu begin: "Daartoe overweegt zij dat die omstandigheden van dien aard zijn dat, zou die vraag in bevestigende zin moeten beantwoord, in dit geval op die immuniteit toch geen beroep zou kunnen worden gedaan. Op strafrechtelijke immuniteit kan, gelet op voormelde uitspraak van de

Hoge Raad, een beroep worden gedaan indien het gaat om gedragingen die naar hun 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 openbare lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat het uitgesloten is dat derden in zover op gelijke voet als dat openbare lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen. In deze omschrijving is centraal gesteld de verantwoordelijkheid van de organen van openbare lichamen voor de uitvoering van een aan hen bij of krachtens de wet opgedragen bestuurstaak, in het kader waarvan besloten is tot gedragingen die strijden met geldende en op die gedragingen toepasselijke rechtsnormen. Strafrechtelijke immuniteit brengt met zich dat het openbaar lichaam niet kan worden vervolgd voor een zodanige gedraging; aldus treedt de rechter niet in een beoordeling van de overtreding in het licht van de te verrichten bestuurstaak. De verantwoordelijkheid wordt ten volle aan het betrokken orgaan overgelaten, dat daarop wel kan worden aangesproken in het politieke en democratische verantwoordingsproces."

Daarna volgt de overweging dat het in dat geval niet aan de orde was. Dit is dus ter illustratie van wat ik in de vorige fase zei, namelijk dat er geen algemeen beletsel is voor de toepassing van bestuursrechtelijke sancties ten aanzien van overheidsorganen.

Het gaat dus niet om de aard van de handhavingsbevoegdheid, zoals verondersteld wordt in de toelichting op het amendement, maar om de aard van de bestuurstaak. Dit zit dus aan de andere kant van het handhaven. Dit is nu net iets wat heel moeilijk is te regelen met wettelijke uitzonderingen op een hoofdregel. Je overvraagt dan de wetgever; wij, Staten-Generaal en regering, overvragen dan onszelf.

Het is wel denkbaar dat in de toekomst die grens anders wordt getrokken. Ik verwees wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid betreft naar het initiatiefvoorstel van de heer Wolfsen naar aanleiding van het regeringsvoorstel. Die discussie kan bij de behandeling van dat initiatiefvoorstel gevoerd worden. Vervolgens zal de jurisprudentie de koers moeten bepalen.

Waarom zouden wij in dit kader eigenlijk op deze manier een poging moeten doen om dit probleem op te lossen, anticiperend op aan de ene kant ontwikkelingen van de strafrechtelijke wetgeving en aan de andere kant van de jurisprudentie? Ik denk namelijk dat dit helemaal niet nodig is. Ik denk ook, zoals ik zojuist aangaf, dat dit alleen maar problemen oproept, als het wel zo zal gaan. Hiertoe ga ik nog even terug naar de vraag die in het vorige debat aan de orde was. Ik dacht overigens dat die vraag door iedereen gelijkloidend beantwoord werd. Dat is dat er geen principiële en algemene uitsluiting van bestuursrechtelijke sancties ten aanzien van bestuursorganen is.

Ik wil de volgende gedachte aan de Kamer voorleggen. Misschien was het niet zo'n goed idee, althans was het niet echt nodig om in artikel 5.0.1 van het onderhavige wetsvoorstel aansluiting te zoeken bij artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Dat heeft namelijk de discussie opgeroepen over de vraag of in het bestuursrecht het helemaal precies gelijk is aan wat er in het strafrecht speelt. In artikel 5.0.1, derde lid, staat: artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht is van overeenkomstige toepassing. In artikel 51, eerste lid, staat: strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en

## Hirsch Ballin

rechtspersonen. Rechtspersonen zijn ook overheidsrechtspersonen. Dat geldt zo in de strafrechtelijke context en in de bestuursrechtelijke context. De jurisprudentie houdt zich bezig met de vraag of er bepaalde beperkingen zijn aan te brengen aan de vervolgbaarheid in strafrechtelijke context respectievelijk aan de toepasbaarheid van bestuursrechtelijke sancties. Nogmaals, dat is iets voor de jurisprudentie.

Als wij dat realiseren, zou het wellicht denkbaar zijn om bij nota van wijziging artikel 5.0.1, derde lid, te vervangen door de simpele tekst: overtredingen kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen. Ik wil dat graag in overweging nemen. 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, zoals men dat moet verwachten van de bestuursrechter, 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. Ik ben dus bereid om een nota van wijziging in te dienen met de betekenis die ik zojuist heb geschetst. Ik geef dat graag in overweging, naast hetgeen waarmee ik mijn antwoord ben begonnen, namelijk dat ik de aanneming van het amendement ontraad.

**De voorzitter:** In een heropening is een tweede termijn niet aan de orde. Ik kan mij echter voorstellen dat er behoefte is aan een reactie.

**De heer Wolfsen (PvdA):** Ik moet het antwoord van de minister natuurlijk even laten bezinken. Ik vond één ding wel jammer. Ik vraag de minister, daar nog een toelichting op te geven. De minister geeft het amendement de kleuring die wij juist expliciet hebben uitgesloten. De heer Teeven en ik hebben gezegd dat wij met dit amendement geenszins op de discussie over de strafrechtelijke aansprakelijkheid vooruit willen lopen. De minister reageert hierop vervolgens dat je deze kleuring eraan kan geven. Wij bepalen wat er in het amendement en de toelichting staat, dus die kleuring is er niet. De minister brengt die kleuring er weer in en maakt het daarmee extra gecompliceerd. Ik vraag mij af wat daarvan de bedoeling is en wat daarvoor de reden is.

Ik weet niet onmiddellijk of de discussie over de rechtspersonen iets oplost. Ik ben het met de minister eens dat de vragen zijn gerezen door artikel 51 WvSr in de wet op te nemen. Dat heeft het nog gecompliceerder gemaakt, want door het ene recht van toepassing te verklaren, is ook de jurisprudentie van artikel 51 WvSr van toepassing, dus ook de jurisprudentie die de staat weer uitsluit, terwijl de staat in het bestuursrecht nadrukkelijk boetes kan krijgen. Ik moet toegeven dat dit het gecompliceerd heeft gemaakt. Ik krijg op deze twee punten graag een toelichting van de minister.

**De heer Teeven (VVD):** Ik geef de minister graag een praktijkvoorbeeld. Stel dat een gemeente met betrekking tot onroerend goed opteert voor belaste verhuren. Dan moet die gemeente btw afdragen en dus aangifte doen. Wat zou zich er tegen verzetten dat de staat, de Belastingdienst, tegen de gemeente zegt dat zij een boete moet

betalen als zij te laat aangifte doet? Aan zo'n voorbeeld kan worden gedacht. Kan de minister hierop reageren?

**De heer Wolfsen (PvdA):** Ik heb hierop een aanvulling. De minister citeerde terecht uit de uitspraak van de Raad van State, die een enigszins onlogische wending krijgt. Eerst wordt erin overwogen om het in midden te laten. Vervolgens wordt besloten, er niets over te zeggen. Moet er toch iets over gezegd worden, dan wordt naar het strafrecht gekeken. Dat maakt het voor de Raad van State buitengewoon gecompliceerd. Ons amendement zou deze jurisprudentie voorkomen.

**De heer Van de Camp (CDA):** Wij zitten nu in een dilemma tussen praktisch en principieel. Als de indieners van het amendement zich kunnen vinden in de door de minister voorgestelde nota van wijziging, zou mij dat heel wat waard zijn. Is dat niet mogelijk, dan houd ik graag vast aan het verzoek om een spoedadvies van de Raad van State, want er komt toch nog wel wat los.

**De voorzitter:** Dat is ook de reden dat ik nu deze ronde organiseer.

**Minister Hirsch Ballin:** Voorzitter. Ik ben het met de heer Van de Camp eens dat het amendement in zijn huidige vorm moeilijk kan worden ontdaan van de lading die het in de discussie en in de toelichting heeft gekregen. Ik waardeer wel de poging van de heer Wolfsen om het daarvan te ontdoen. Ik beluister daarin namelijk een overweging van zijn kant om niet ongelukkig te hoeven zijn met de nota van wijziging die ik zojuist zei te willen indienen. Het amendement heeft natuurlijk wel aanleiding tot de toelichting en de discussie gegeven. Mocht het amendement worden aangenomen, dan geldt onverkort wat ik zo-even heb gezegd. Dat is niet anders. Ik wijs er echter nogmaals op dat in de jurisprudentie van de Hoge Raad en van de Afdeling bestuursrecht spraak geen algemene beletselen zijn opgeworpen; ik wees daar in een eerdere fase van het debat ook al op. Er is echter wél rekening gehouden met de mogelijkheid dat een bestuursrechtelijk handhavingsbesluit betrekking heeft op een bestuurstaak waarbij dit soort handhavend optreden achterwege dient te blijven. De heer Teeven heeft geprobeerd mij te verlokken tot het behandelen van casuïstiek. De vragen die hij aan mij stelt, moet hij echter aan de bestuursrechter stellen, niet aan mij. De vragen die door de bestuursrechter zijn beantwoord, hebben betrekking op de derde kamer van de Hoge Raad en gingen over de belastingheffing of de arbowetgeving.

Ik geef toch het voorbeeld, onder alle voorbehoud, van uitvoering van bepaalde delen van het nationaal beleid, wellicht met een gevoelige connotatie in de sfeer van de binnenlandse of de buitenlandse veiligheid of de rechtshandhaving zelf. Stel nu dat er in zo'n geval om redenen van bijvoorbeeld wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, met handhavend optreden zou worden geïntervenieerd. Je kunt je ook voorstellen dat wij vinden dat een dergelijke kwestie in de Tweede Kamer of de gemeenteraad moet worden verantwoord en dat wij hiervoor het democratisch bestuurlijk proces hebben. Je kunt je voorstellen dat wij vinden dat zo'n kwestie niet via een bestuursrechtelijke handhavingshandeling van de ene overheid ten opzichte van de andere moet worden geregeld. Ik zeg niet dat het zo moet, maar wij houden allemaal rekening met deze

## Hirsch Ballin

mogelijkheid. Dat heb ik in ieder geval ook in de toelichting van het amendement gelezen. Dit amendement wil dit oplossen via bijzondere wetgeving. Ik heb echter zojuist uitgelegd dat je bijzondere wetgeving alleen kunt enten op de handhavingsbevoegdheden; dat is ook de gedachtegang die de heer Wolfsen zojuist volgde. Het gaat echter juist om de andere kant van het proces.

Uiteraard heb ik gehoord dat de heer Wolfsen heeft gezegd dat hij erover nadenkt of zijn doel wellicht voldoende wordt gerealiseerd met een nota van wijziging. Ik kan mij dit voorstellen, want artikel 5.0.1, lid 3 zoals het nu in het wetsvoorstel is opgenomen, suggereert een een op een volgen van de strafrechtelijke jurisprudentie op dit punt. Door een eigen tekst te gebruiken, is er reden, maar ook ruimte voor de bestuursrechter om dit op de eigen merites te beoordelen. Dat lijkt mij goede, verstandige en doelmatige wetgeving. De bestuursrechter zal dan later voor de vraag komen te staan, hoe ver de ontwikkelingen ook nog moeten doorwerken in het strafrechtelijke domein. De wetgever wordt op deze manier bovendien niet opgezadeld met de schier onmogelijke taak om via bijzondere bepalingen eventuele problemen voor te zijn.

De **voorzitter**: Ik zie dat de heer Wolfsen nog niet heeft besloten wat hij met zijn amendement gaat doen.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik stel voor, aanstaande dinsdag te stemmen.

---

Aan de orde is het **debat** naar aanleiding van een algemeen overleg op 31 mei 2007 over **het rapport van de Commissie van de advocatuur (Commissie-Van Wijmen) en het onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO)**.

De heer **Pechtold** (D66): Voorzitter. Wij hebben een interessant algemeen overleg gehad over de advocatuur en de toekomst daarvan. Tijdens dit overleg kwam de toegankelijkheid van de rechtsbijstand ter sprake. Een aantal fracties sprak daar zorg uit over een voorgenomen bezuiniging van het kabinet van 50 mln. op een budget van ongeveer 300 mln. De bereikbaarheid van de rechtsbijstand zou daarmee in gevaar kunnen komen. Er werd ook gezegd dat de tarieven van advocaten voor deze rechtsbijstand niet verder omlaag gaan en dat het verlagen van de inkomensgrens een slecht middel is. Een en ander maakt volgens ons, de indieners van de motie die ik nu ga voorlezen, een signaal naar het kabinet noodzakelijk. Het verzekeringsstelsel rechtsbijstand kan volgens ons geen bezuiniging van 50 mln. hebben in de komende jaren. Daarom dien ik de volgende motie in.

---

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat er in het financiële kader van het regeerakkoord 2008-2011 een bezuiniging is opgenomen ten laste van het "verzekeringsstelsel rechtsbijstand" van 25 mln. voor 2008 en voor de daaropvolgende jaren telkens 50 mln.;

overwegende dat het om een ingrijpende bezuiniging gaat van 12,5% van het totale jaarlijkse budget, waardoor marginale aanpassingen van het stelsel onvoldoende zullen zijn;

overwegende dat de Kamer derhalve vreest dat forse ingrepen nodig zullen zijn, waaronder verlaging van de inkomensnormen, beperking van de soorten zaken waarvoor bijstand wordt verleend, verlaging van de vergoeding voor advocaten en verdere verhoging van eigen bijdragen, waardoor de toegang tot het recht voor een grotere groep rechtzoekenden in gevaar zal komen;

overwegende dat de Kamer deze consequenties onaanvaardbaar vindt;

verzoekt de regering, deze voorgenomen bezuiniging op de gefinancierde rechtsbijstand niet te effectueren,

en gaat over tot de orde van de dag.

De **voorzitter**: Deze motie is voorgesteld door de leden Pechtold, Teeven, De Wit en Azough. Naar mij blijkt, wordt zij voldoende ondersteund.

Zij krijgt nr. 100 (30800-VI).

De heer **Teeven** (VVD): Voorzitter. De minister heeft in het algemeen overleg aangegeven dat hij een stelsel volgens het beginsel "no win, no fee" zal opzetten. Samen met mijn collega Pechtold heb ik een motie opgesteld, omdat wij graag zouden zien dat het experiment zich ook uitstrekt tot een stelsel op basis van "no cure, no pay".

---

Motie

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat de regering naar aanleiding van het rapport "Een maatschappelijke Orde" van de Commissie Advocatuur en het algemeen overleg met de Kamer slechts bereid is tot een experiment met de werkwijze die bekend staat als "no win, no fee";

overwegende dat de Algemene Raad van de Orde van Advocaten van mening is dat "no cure, no pay" de toegang tot het recht voor bepaalde categorieën rechtzoekenden kan verbeteren;

overwegende dat de Algemene Raad meent dat "no cure, no pay" net als "no win, no fee" niet per definitie in strijd is met de onafhankelijkheid van de advocaat;

overwegende dat de Kamer thans een gat voorziet voor een groep rechtzoekenden die, ook met een "no win, no