

GEMEENTE EN/IN STRAFRECHT



Mr.dr. A.R. Hartmann
Mr. G.J.K. Elsen



GEMEENTE EN/IN STRAFRECHT

GEMEENTE EN/IN STRAFRECHT

COLOFON

Reeks

Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

Samenstelling

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur:

Mr. A.L.G. Arnold (gemeente Roosendaal)

Mr. S.M.J.M. Beljaars (gemeente Tilburg)

Mw mr. C.G.P. Geerdink (gemeente Moerdijk)

Mr. J. Lanenga (gemeente Groningen)

Mr. J. Olivier (gemeente Leiden)

Mw mr. J.E. Poldervaart (Vereniging van Nederlandse Gemeenten)

Mr. M.A. Waaning (gemeente Leiden)

Mr. drs. R.J. Westerhof (gemeente Apeldoorn)

Ontwerp en vormgeving

Transparant, Den Haag

Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

p/a Gemeente Leiden

Afdeling BJZ

Postbus 9100

2300 PC Leiden

E-mail: vjk@leiden.nl

Website: www.vjk.nl

Realisatie

Sdu Uitgevers, Den Haag, 2008

www.sdu.nl

© VJK, Leiden, 2008

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Hoewel de auteur en de uitgever het boek met de uiterste zorg hebben samengesteld, kunnen zij geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor een eventuele onvolledigheid of onjuistheid, dan wel de gevolgen daarvan. Aan de tekst van deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.

INHOUD

VOORWOORD	7
DE GEMEENTE ALS GEBRUIKER VAN HET STRAFRECHT	9
DE GEMEENTE ALS VERDACHTE IN HET STRAFRECHT	29
HANDREIKING BIJ TOEZICHT- EN OPSPORINGSONDERZOEKEN	53
Curriculum vitae mr.dr. A.R. Hartmann	67
Curriculum vitae mr.G.J. Elsen	69

VOORWOORD

Hierbij biedt het bestuur van de Vereniging voor Juridische Kwaliteitszorg de alweer derde uitgave aan in de reeks Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur.

Gemeenten en/in strafrecht is de titel van deze uitgave. Taalkundig wellicht wat krom, maar wel aangevend dat gemeenten het strafrecht in verschillende rollen kunnen ontmoeten. In de uitgave is een weergave opgenomen van de door mr. dr. A.R. Hartmann tijdens het voorjaarscongres van onze vereniging gehouden inleiding '*De gemeente als gebruiker van het strafrecht*'. Door de heer mr.G.J.K. Elsen is op het congres een andere kant belicht. Hij gaat in op '*De gemeente als verdachte in het strafrecht*'. 7

Daarnaast is mede naar aanleiding van vragen van de bezoekers van het congres een handreiking bij toezicht en opsporingsonderzoeken opgenomen. Deze handreiking heeft betrekking op de onderzoeksfase in een strafproces of bij het uitoefenen van toezicht. Deze handreiking is tot stand gekomen met dank aan de heer G.J.K. Elsen en medewerkers van de VNG en de gemeenten Eindhoven, Amsterdam, Utrecht, Apeldoorn, Enschede en Hengelo.

In 2007 was het 50 jaar geleden dat Mozes Troostwijk (1914-1991)¹ aan de Universiteit van Groningen promoveerde op '*Gemeentelijke Strafrecht*'. In 1986 signaleerde Hugo Karel ter Breke in de inleiding van zijn proefschrift, '*Het strafrecht van de Gemeente*' terecht dat sinds het verschijnen van het proefschrift van Troostwijk het strafrecht van de gemeente geen onderwerp meer geweest is van een publicatie van soortgelijke omvang en omvattendheid.

1 M. Troostwijk was onder meer gemeentesecretaris van Groningen (1948-1964), hoogleraar administratief recht te Groningen (1964-1971), burgemeester van Amersfoort (1971-1975), lid van de Eerste Kamer voor de PvdA (1961-1975) en lid van de Raad van State (1975-1984), laatstelijk tevens voorzitter van de afdeling Rechtspraak.

Beide studies hebben als onderwerp de verordenende bevoegdheid van de gemeente. Het bijzondere van deze publicatie is dat deze een ruimer, meervoudig perspectief biedt op het thema gemeente en strafrecht.

Daartoe is alle reden. De bevoegdheid en taken van gemeentelijke bestuursorganen op het gebied van het strafrecht en het bestuursrecht raken in toenemende mate in elkaar vervlochten.

Dit nodigt uit tot reflectie over de wijze waarop dit gebeurt en de wenselijkheid daarvan. In dit verband is ook lezenswaardig het preadvies 'Bestuursrechtelijke aanpak van criminaliteit en terrorisme' van onze zustervereniging VAR, Vereniging voor Bestuursrecht, uit 2007.

8

Wellicht is de tijd nabij dat wij terugkeren naar een oude situatie² zoals die in de stad Nijmegen bestond volgens een ordinantie van 1614: 'Het vangen van burgers en inwoners komt alleen toe die Borgermeesteren deser stad'.

Wij wensen u veel leesplezier toe en hopen dat deze uitgave bijdraagt aan het verhogen van de kwaliteit van uw organisatie.

Voor meer en andere informatie over de vereniging en juridische kwaliteitszorg in het lokaal bestuur verwijzen wij u graag naar onze website www.vjk.nl.

Het bestuur van de Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

John Olivier
Tjen Beljaars
Anton Arnold
Carina Geerdink
Jan Lanenga
Elly Poldervaart
Max Waaning
Ronald Westerhof

2 Zie publicatie: *Het Habeas corpusbeginsel in het oud-Nijmeegse recht*, Numaga, 30(1983) pp. 76-85: Ook opgenomen in de publicatie Lex Loci: *Opstellen over Nederlandse rechtsgeschiedenis uit de pen van prof. mr. O. Moorman van Kappen*, Nijmegen 2000.

DE GEMEENTE ALS GEBRUIKER VAN HET STRAFRECHT

*Arthur Hartmann**

Inleiding

Dank u wel voorzitter, zo'n intro heb ik nog nooit meegemaakt. Geweldig! Dames en heren, inderdaad we moeten even toch wat serieuzer nadenken over de zin van het leven, want voor de gemeente staat er heel wat op stapel. Er komt van alles op u af en er gaat heel veel veranderen, en daar wil ik u vandaag iets over vertellen in het kader van de gemeente als gebruiker van het strafrecht. Want dat dat een nieuwe mogelijkheid gaat bieden, daar ben ik van overtuigd. Dat zal ik u proberen duidelijk te maken. Dat er voor de gemeente inderdaad de komende tijd van alles gaat veranderen dat kunt u ook terughoren op het congres van de Vereniging voor Administratief Recht (de VAR), de vereniging van bestuursrecht. Op 11 mei als ik het goed heb, is er een vergadering over de uitgebrachte preadviezen en ik breng ze graag onder uw aandacht. Want ik denk dat het voor de gemeente buitengewoon belangrijk is om te kijken wat er allemaal gebeurt en gaat gebeuren. Vooral het preadvies van collega Rogier zou ik onder uw aandacht willen brengen die een prachtig overzicht geeft van wat er allemaal speelt op dit vlak. Dan moet u bijvoorbeeld denken aan de Opiumwet die aangepast gaat worden waarbij dus van gemeentezijde ook de mogelijkheid wordt geboden om op basis van 13b woningen binnen te treden en te sluiten. De Woningwet die recentelijk is aangepast met allerlei mogelijkheden om tegen de wil van de bewoner toch naar binnen te stappen. Alleen dwangmiddelen die zeer ingrijpend zijn. Er gebeurt van alles. Maar er komt nog veel meer aan.

9

* Arthur Hartmann is als universitair hoofddocent verbonden aan de sectie Strafrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam en tevens rechter-plaatsvervanger in de rechtbanken Den Haag (sector strafrecht) en Rotterdam (bestuursrecht).

En op dat vlak zou ik u toch een beetje bij willen praten over de stand van zaken rondom twee wetsvoorstellen, rondom het fenomeen APV feiten en verkeersfeiten. Men wil dat als het ware in het bestuursrecht sluizen met de bestuurlijke boete bevoegdheid. Of dat nou zo'n slim idee is, dat ga ik u proberen uit het hoofd te praten.

10

Wat ga ik met u doornemen de komende 30 minuten? De huidige situatie wou ik heel kort met u doornemen. Ik heb het zo overzichtelijk mogelijk proberen voor te stellen voor u. Daarna de nadelen van de huidige situatie, want wat kleven daar dan voor manco's aan. Het derde punt dat ik met u wil doornemen is die twee wetsvoorstellen die nu bij de Eerste Kamer liggen. Die na veel horten en stoten door de Tweede Kamer zijn gekomen. Veel amendementen zijn doorgevoerd en in de nieuwe wetsvoorstellen opgenomen. En ik zal u schetsen wat het nieuwe plan is, om feiten die via de APV beboetbaar zijn gesteld volgens die wetsvoorstellen, en de lichte verkeersovertredingen die beboetbaar zijn, hoe dat af te wikkelen. Wat voor geweldig idee dat is geworden. De voor- en nadelen rond de bestuurlijke boete en vervolgens de wet OM-afdoening en de impact daarvan op de boetevoorstellen. Want de wet OM-afdoening is een wet, inmiddels in het Staatsblad verschenen, die ook voor gemeenten belangrijke veranderingen teweeg kan brengen. En uiteindelijk natuurlijk de vraag, hoe verhoudt die wet OM afdoening zich nou tegenover die twee wetsvoorstellen waarin de bestuurlijke boete is opgenomen, oftewel wat is de verhouding bestuursrecht/strafrecht en wat moeten we eigenlijk kiezen? Wat is de oplossing? Ik hoop dat ik u een oplossing kan bieden.

De huidige situatie ten aanzien van gemeentelijk beleid (APV en verkeer)

Als we nadenken over de handhaving op gemeentelijk niveau, ten aanzien van de APV feiten en de verkeersfeiten is het palet van, laten we zeggen, handhaving zeer divers. We zien ten aanzien van de APV feiten dat het strafrechtelijk wordt afgedaan. Het zijn strafbare feiten, overtredingen via de gemeenteraadsverordening opgesteld en die via het strafrecht moeten worden afgewikkeld door politie en GoA's. De laatstgenoemden

zijn de buitengewoon opsporingsambtenaren aangesteld bij de gemeente, de Boa's, de buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst bij de gemeente, de Goa's noemt men dat ook wel.

Die APV feiten worden dus strafrechtelijk afgedaan. De verkeersfeiten, als ik ze zo mag omschrijven, die lopen dan weer via de wet Mulder, zoals die ook wel wordt genoemd, de wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften en de specifiek aangewezen opsporingsambtenaar.

Parkeerfeiten worden in belangrijke mate gefiscaliseerd afgedaan zoals u weet, via de gemeentelijke fiscale afdoeningswijze zoals opgenomen in artikel 225 Gemeentewet en artikel 234 en 235 Gemeentewet. U ziet dus al dat daar ten aanzien van, laten we zeggen, de kleine feiten, de feiten gewoon simpelweg op straat te constateren, verschillende afdoeningsmodaliteiten zijn gekozen. Dat geeft natuurlijk toch in zekere zin fricties op verschillende niveaus.

11

Nadelen van de huidige situatie

Het nadeel is dat het gemeentebestuur tot nu toe geen volledige verantwoordelijkheid heeft voor de handhaving voor dit soort feiten. Er is geen integrale gemeentelijke handhaving ten aanzien van de APV en de verkeersfeiten. Dat betekent dat men eigenlijk het probleem ondervindt dat men niet van a tot z deze zaken in handen heeft en kan, laten we zeggen, afdoen op een wijze zoals gewenst. Men ontbeert eigenlijk het laatste stukje, en men ziet niet wat er nu met die feiten die binnen de gemeentegrenzen als het ware plaatsvinden, uiteindelijk gebeurt. Op een enkele na, en dat zijn dan die gefiscaliseerde afdoeningsmodaliteiten.

Dat is een probleem omdat het huidige standpunt van, laten we zeggen, het kabinet en ook de voorgaande kabinetten is dat de decentrale overheden meer verantwoordelijkheid moeten krijgen in het kader van de handhaving. Er moet in het kader van het veiligheidsplan natuurlijk ook grote verantwoordelijkheid worden gegeven aan de betrokkenen die daar het best zicht op hebben en die daar dus ook het best voor aangevoelen om dat daadwerkelijk van a tot z af te wikkelen. De integrale

handhaving en veiligheid, parkeer en algemene feiten, APV feiten problematiek moet integraal worden gehandhaafd, dat wil zeggen van a tot z in handen zijn van hen die daar het beste mee om kunnen gaan, het dichtst bij het vuur zitten: de gemeenten zelf. En dat kan vooralsnog niet.

12

Dat lijkt ook tot een te laag niveau van handhaving. Het fenomeen handhavingstekort. Er wordt te weinig rechtsgevolg om het juridisch te zeggen, gegeven aan het schenden van dit soort feiten. Dat komt ook omdat er een nalevingstekort is. Men leeft het niet na, omdat er ook een handhavingstekort is. Dat staat onlosmakelijk met elkaar in verband. Het niet naleven van de regelgeving is natuurlijk eigenlijk een gevolg van het niet handhaven van die regelgeving. Daar moet wat aan gedaan worden, want u heeft ook kunnen lezen in het coalitieakkoord dat, laten we zeggen, het fenomeen gedogen met wortel en tak bijna moet worden uitgeroeid. Dat moet tot een minimum beperkt worden, zo niet radicaal worden uitgebannen, en daar moet dus gehandhaafd worden. Het is een leuk idee denk ik, de verwoording vind ik wat minder, maar het idee is natuurlijk goed, want het onrecht mag niet zege vieren, er moet gehandhaafd worden. Zo min mogelijk gedogen. Of dat een haalbare kaart is, weet ik niet.

Een derde punt wat een nadeel is van de huidige situatie op dit vlak van feiten, is dat er weinig samenhang is in de optuiging, de procedures en de samenwerking. Denkt u even op gemeentelijk niveau aan de samenwerking tussen, laten we zeggen, de handhavers van gemeentewege en de politie. De problematiek van de capaciteit en de normering van het aantal te vervolgen en aan te pakken zaken, de invulling daarvan aan politiezijde en hoe dat dan weer af te stemmen met de gemeente. Communicatie op dat vlak wil nog wel eens wat stroef verlopen, om dat zomaar even te zeggen. Het lijkt ook simpelweg tot gaten in de procedures, gaten in de handhaving. Er zijn wel eens mensen die heel voorzichtig aan mij advies vragen, dat kan van hoog tot laag gaan, van zeer ingewikkeld tot zeer simpel. Enige tijd geleden was ik weer in het Rotterdamse en toen vroeg iemand aan mij: 'hoe moet dat nou als ik graag bij de Handyman in de Zwartjanstraat in Rotterdam-Noord naar binnen wil stappen en ik par-

keer daar m'n auto en het parkeerapparaat is weer vol gestopt met kauwgom of met stront of hij doet het simpelweg niet?' Ik heb toen het advies gegeven: 'dan moet je ook niet in dat parkeervak gaan staan, maar gewoon dubbel parkeren. Desnoods zet je de auto gewoon op de stoep'. Men keek mij wat meewarig aan en men zei 'ja, waarom dan?'. Ik zei dat om de volgende reden. De parkeerwachters zijn niet – althans toen niet – bevoegd om te bekeuren voor, laten we zeggen, dubbel parkeren en parkeren op de stoep, want dat staat niet in hun feitcoderingsboekje.

Daarnaast heeft dubbel parkeren en parkeren op de stoep geen prioriteit bij de instantie die daar wel over gaat; de politie, die daar wel wat aan kan doen. Dus eigenlijk moet je grover zijn dan je eigenlijk zou willen zijn en dan kan je ermee weg komen en gewoon bij de Handyman ontspannen een nieuwe stekker uitzoeken. Geen enkel probleem! Hoe kan dat? Dat kan omdat de handhavingssystemen niet compatibel zijn gemaakt en omdat het via verschillende instanties verloopt. Dat heeft tot gevolg dat er grote gaten zitten in de handhaving, simpelweg op het vlak van de afstemming. Moeten we daar van af? Ja, daar moeten we natuurlijk van af!

13

Tenslotte is er natuurlijk ook vaak te weinig capaciteit. En vooral bij de kleinere gemeenten speelt dat. Dat heeft natuurlijk met financiën te maken. Een handhaver kost geld, en als je daar geen geld voor krijgt, of althans geen geld mee genereert, omdat de inkomsten van de opgelegde sanctie niet in de gemeentekas vloeien, ja dan heb je toch een probleem. Men wil van gemeentezijde natuurlijk graag handhaven, maar handhaven kost geld dus er moet ook wat voor terug komen.

In dat kader zijn er door de VNG – ik zeg het hier natuurlijk op eigen risico in het hol van de leeuw – wat 'gepasseerde' geluiden naar voren gebracht bij onze volksvertegenwoordigers en men heeft daar nadrukkelijk mee geschermd als zijnde belangrijk, totdat het wachten op enig regeringsinitiatief te gortig werd. Toen heeft men vanuit de Kamer gezegd: 'als jullie het niet doen, dan doen wij het bij initiatiefwetsvoorstel'. En vervolgens zijn de ministeries van Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat met twee wetsvoorstellen gekomen.

De wetsvoorstellen 30 101 en 30 098

14

Het eerste wetsvoorstel, wetsvoorstel 30 101, gaat over de handhaving van APV feiten. Een aanpassing van de Gemeentewet wordt voorgesteld en men stelt voor om die APV feiten voor een groot gedeelte af te gaan doen met een bestuurlijke boete, op te leggen door gemeentearbtenaren aangesteld door de gemeente, met een bevoegdheid tot het opleggen van die boete. Het systeem is als volgt, men mag daar voor kiezen, maar dat hoeft niet. Dus alle gemeenten van Nederland; als deze wet wordt ingevoerd, mogen ze kiezen voor deze modaliteit, voor de bestuurlijke boete, maar dat hoeft niet. Let wel, naast de handhaving via de bestuurlijke boete van die APV feiten zal het altijd mogelijk zijn voor bijvoorbeeld de politie om, ten aanzien van diezelfde feiten, het strafrechtelijke kanaal te bewandelen. Dus u voelt hem al aankomen; je krijgt een soort duaal stelsel, een dubbelslag van feiten. Je kunt linksaf en je kunt rechtsaf en dat maakt het natuurlijk buitengewoon flexibel. Er wordt dan tenminste gehandhaafd; je sluit niemand uit van de handhaving. Prachtig idee!

Hoe verloopt nou die procedure? In eerste instantie zal als de boete is opgelegd, de burger die het er niet mee eens is bezwaar moeten aantekenen bij de gemeente. Deze zal met een aparte bezwaarcommissie de zaak moeten beoordelen. Als dat voor de burger negatief uitvalt zal deze beroep moeten instellen bij de kantonrechter. Dat was eerst wat anders. Dat was eerst de sector bestuursrecht bij de rechtbank, maar men heeft dat na wat gesteggel over het afwijken van de twee wetsvoorstellen qua onderlinge optuiging, aangepast aan het wetsvoorstel 30 098. Of dat nou zo'n zinvolle actie is, dat waag ik te betwijfelen. Zeker kijkend naar de volgende stap: het hoger beroep. Want dat hoger beroep tegen de opgelegde boete zal dan worden afgedaan door het gerechtshof Leeuwarden. Waarom het hof Leeuwarden? Reden daarvoor is dat het hof Leeuwarden zoveel ervaring heeft opgedaan met de afdoening van de wet Mulder feiten. Ik heb m'n oor niet te luisteren gelegd bij de raadsheren van het hof Leeuwarden, maar of ze er nou echt heel erg gelukkig mee zijn met deze doublure? Ik waag het te betwijfelen, want wat gaat dit opleveren voor het hof Leeuwarden? Moeten we nieuwe raadsheren gaan aanstellen of

nog harder werken? Men heeft inmiddels wel de wet op de Rechterlijke Organisatie willen aanpassen met dit wetsvoorstel, want daar zit ook een wijziging in: dat er enkelvoudige kamers komen om deze zaken gewoon in je eentje als raadheer af te doen in hoger beroep. Of dat nou wel zo'n zinvolle zaak is: ik waag het te betwijfelen.

Het andere wetsvoorstel, wetsvoorstel 30 098, gaat over parkeerovertredingen en lichte verkeersovertredingen. Dat zal een aanpassing van de Wegenverkeerswet impliceren. Ook daar is nu na heel veel gesteggel besloten tot het inbouwen van een keuzemogelijkheid voor de gemeente. Je mag het laten zoals het nu is, maar je mag ook opteren om daarvoor, laten we zeggen, de bestuurlijke boete op te tuigen. Dan moet je dus de mensen gaan instrueren die op de werkvloer, dus op de straat ook parkeerfeiten en lichte verkeersovertredingen mogen gaan beboeten via deze regelgeving. Daarvoor geldt ook dat na bezwaar, het beroep op de kantonrechter openstaat, en vervolgens hoger beroep bij het hof Leeuwarden. U begrijpt dat de case-load hierbij toch wel in zekere zin een vraagtekentje krijgt, want zou het tot grote overbelasting kunnen leiden? En dan komen we gelijk weer bij de afweging voor- en nadelen.

15

Voor- en nadelen bestuurlijke boete

Wat zijn nou de voordelen van de bestuurlijke boete, van dit hele plan wat er gelanceerd is ten aanzien van die twee wetsvoorstellen? In de eerste plaats krijgt natuurlijk de gemeente meer verantwoordelijkheid en invloed op de handhaving. Men kan integraal beleid op die twee vlakken als het ware gaan optuigen, van a tot z, en men heeft het eigenlijk allemaal in de hand. Dat is een belangrijk goed, want er moet meer gehandhaafd worden. Wie is daar tegen? Niemand toch? Ook ik niet. Niemand is daar op tegen, er moet meer gehandhaafd worden. En dit is een mogelijkheid.

In de tweede plaats geeft de bestuurlijke boete via deze twee wetsvoorstellen de mogelijkheid voor gemeenten om inderdaad meer te gaan handhaven. Het leidt ook tot versterking van de handhaving en lost knel-

punten op, want deze twee wetsvoorstellen betekenen dat bijvoorbeeld gemarchandeer met de regelgeving op feitelijk niveau zoals ik u net geschetst heb, dubbel parkeren of op de stoep parkeren, tot de verleden tijd gaat behoren. Want de feitoptuiging wordt gereshuffeld en er zal een nieuwe manier van handhaven ontstaan waarbij dus dat soort feiten ook door de Goa's zal kunnen worden afgedaan. Dus het loont ook niet meer om, laten we zeggen, dubbel te parkeren of op de stoep te parkeren. De kans is dan erg groot dat je daarvoor wordt beboet. Dat versterkt dus de handhaving in grote mate, want je haalt als het ware van dit soort vuil-tjes weg.

16

Het geeft ten slotte ook – en dat is zeer belangrijk in deze kwestie – een financiële prikkel aan de handhaving, want het uitgangspunt is dat de bestuurlijke boete (u kunt dat nalezen in de vierde tranche, de aanbouw-wet van de algemene wet bestuursrecht in artikel 5.0.10) dat bij financiële sancties de revenuen in de kas van het bestuursorgaan vloeien dat deze oplegt. Dus in beginsel is het zo dat de boete die wordt opgelegd in de gemeentekas komt. Dat is ontzettend interessant, maar er zijn natuurlijk ook kosten aan de handhaving verbonden. Echter aan het eind van de rit levert zo'n bestuurlijke boete natuurlijk gewoon geld op. En dat is op z'n zachtst gezegd een belangrijke 'insentive' achter de handhaving, want een tot en met drie (de eerste drie die ik u net genoemd heb) leiden tot een beperking van het handhavingstekort en daar is het eigenlijk alle-maal om te doen. Dus die bestuurlijke boete zet inderdaad zoden aan de dijk, het levert een beter handhavingsbeleid op en dus een beter perspec-tief op hoe wij eigenlijk met elkaar om moeten gaan en een gedragsnor-merend effect wellicht.

Maar elk voordeel heb z'n nadeel. Volgende week maandag wordt hij zestig, het is een gevleugelde kreet geworden. Ook hier zou ik dat meteen van toepassing willen verklaren, want ja, hoe je het ook wendt of keert, de bestuurlijke boete heeft natuurlijk ook minpunten. Als je naar deze optuiging kijkt, naar dit bestuurlijke traject wat er verzonnen wordt bij deze twee wetsvoorstellen, dan kun je je in de eerste plaats natuurlijk afvragen of dit niet tot een overbelasting leidt binnen het kader van

afdoening. Men heeft in dit kader al nagedacht om het bezwaar maar weg te krassen, om de griffierechten maar af te schaffen, en inderdaad er wordt zekerheidsstelling ingevoerd als dat er doorheen komt; je zult de boete eerst moeten betalen voor je toegang krijgt tot de rechter. Dat zou als het ware de drempel moeten vormen om overbelasting te voorkomen van de procedurele afwikkeling. Maar dat die dreigt is inmiddels al door het WODC uitgezocht, want men heeft er een berekening op los gelaten en men vreest voor de bestendigheid van het bestuursrechtelijke afdoe-ningstraject. Overbelasting dreigt! Want men pikt het niet, en gaat in beroep. Zekerheidsstelling zou in dat geval een drempeltje kunnen zijn.

Ander punt is, hoe je het ook wendt of keert, je gaat natuurlijk toch het verschil in bevoegdheden en mogelijkheden tot optreden nooit wegne-
men met deze wetgeving. Denkt u aan de APV feiten, bijvoorbeeld het wildplassen. Wildplassen gebeurt in de regel door mensen die in de kroeg
net iets teveel gedronken hebben en het toilet niet meer kunnen vinden
of er zit al iemand op, en dan maar brutaal naar buiten stappen; dat zijn
meestal niet de meest aanspreekbare mensen. En als je ze al aanspreekt
dan zijn ze meestal vrij snel geagiteerd, want als de drank is in de man
dan is de geest in de fles, en dat zou wel eens tot escalatie kunnen leiden.
Als een Goa daartoe aangezet de man voorzichtig op de schouder tikt
(want meestal zijn het mannen), dan zou het zo kunnen zijn, dat als er
dan gevraagd wordt: wie is u, want ik ga u een boete opleggen, door deze
slimmerd natuurlijk wordt gezegd dat hij Donald Duck heet. De kans dat
dat naar waarheid is beantwoord voor wat betreft zijn identificatie lijkt
zeer onwaarschijnlijk. Wat zal er dan moeten gebeuren? Dan is de enige
mogelijkheid en dat is dan ook waarom iemand bijzonder opsporings-
ambtenaar is in verband met de Wet op de uitgebreide identificatieplicht,
dat je iemand mee mag nemen naar het bureau om iemand door te lichen
wie hij dan wel is. Dat dat moeilijk gaat, heeft te maken met het
gebrek aan dwangmiddelen/geweldsmiddelen, handboeien, wapenstok,
pepperspray. Dat ontbreekt vooralsnog in dat kader. Politiebijstand is dan
noodzakelijk. Ik leg mijn oor wel eens te luisteren bij de politie wat deze
organisatie vindt van dit soort ideeën en ik kan u zeggen: men vreest met
grote vreeze, vooral ook om dit punt. Want het betekent natuurlijk wel dat

als er gehandhaafd wordt, dat ook in de avonduren en in de nachtelijke uren moet gebeuren. En als dat dan gebeurt door mensen die eigenlijk geen geweldsmiddelen mogen aanwenden, dan zal het vrij snel gebeuren dat er escalatie kan optreden en dat ze dus bij moeten staan. En ze staan daar niet te trappelen van ongeduld om dat te allemaal te gaan doen.

18 Derde punt dat als nadeel wordt genoemd, is de mogelijke financiële ontsporing van dit model. Daar bedoelt men het volgende mee. Natuurlijk is het de bedoeling van dit soort wetgeving om de handhaving op te krikken tot een aanvaardbaar niveau. Het moet beter en straffer, want het nalevingstekort moet worden ingedamd door inderdaad daadwerkelijk te handhaven. Maar het kan natuurlijk ook zo zijn dat dat het imposante tui-
gage is van het schip. Er moet gehandhaafd worden; de mooie zeilen bestaan uit dit soort mooie woorden. Maar wat doet het schip (deze twee voorstellen) eigenlijk voort gaan, dat is natuurlijk het financiële motief en boze tongen beweren dat de grote vier hier achter zitten, want die kunnen via schaalvergroting daar wel financieel wijzer van worden. De kleine gemeenten daarentegen kunnen daar niet financieel wijzer van worden, want inmiddels is al berekend dat als je dit soort zaken omkat naar een bestuurlijke boete procedure, dat het wellicht twee en half keer meer zoveel gaat kosten dan dat het oplevert. Dat betekent dat je je achter de oren moet krabben of dit wel zo'n slimme stap is als je als kleine gemeente hiervoor wilt opteren. Financiële ontsporing ligt op de loer, want men voorziet dat er als het ware een soort bijverdienste gaat ontstaan en de gemeentebegroting als het ware zal worden gedicht door middel van het opleggen van boetes voor parkeerfeiten, voor lichte feiten en APV overtredingen.

Die kans is er, want ik breng u maar in herinnering de omstandigheid dat wij in 2003 in Europa op de vingers zijn getikt voor het grote begrotingstekort wat Nederland had. Toenmalig minister van financiën Zalm heeft door zijn ambtenaren laten narekenen waar dat tekort dan vandaan kwam en een belangrijk pijnpunt zat daarbij bij de gemeente. Die hadden

hun begroting niet op orde. Sinds die tijd is er ook een wetsvoorstel verschenen, de Evaluatiewet financiering decentrale overheden (wetsvoorstel 30 547), waarin kenbaar wordt gemaakt dat als de gemeenten op termijn de begroting niet op orde hebben, het Rijk de gemeenten zal afrekenen met financiële sancties op het niet op orde hebben van hun begroting. Dat betekent dat er naar alle waarschijnlijkheid boetes zullen worden opgelegd. Men spreekt in de kamerstukken een keer over sancties maar heeft vrij snel daarna dit aspect afgedekt. Dus u voelt het al aan; als de gemeentelijke begroting niet op orde is, dan zal die op orde moeten komen want anders gaat het straks geld kosten voor de gemeente. En dat geld moet uit de lengte of uit de breedte komen. Ik kan me zo voorstellen dat een tekort in dezen kan worden gedicht door het fenomeen bestuurlijke boete voor de kleine feiten. In dat geval zullen de Goa's 's ochtends een 'road call' hebben, zoals wij vroeger bij de televisieserie 'Hillstreet blues' zagen, waarin altijd werd gezegd: 'do it to them, before they do it to us'. Misschien te vertalen met: 'wie schrijft, die blijft!'. Dat zou kunnen ontaarden en daar moeten we niet aan denken. Want als dat de insteek van het verhaal wordt, schrijven om te schrijven om: a) je salaris terug te verdienen en, b) de begroting sluitend te maken, dan gaan we natuurlijk met z'n allen feitelijk op de fles. Dan is de legitimiteit van de overheid direct in gevaar. Of het gaat gebeuren is natuurlijk de vraag, maar er zijn natuurlijk al meldingen bekend waarin het uitschrijven van een bon toech op z'n zachtst gezegd vraagtekens heeft opgeroepen.

19

Ten slotte een zeer belangrijk punt, dames en heren, wildgroei in de handhaving heb ik het maar genoemd. Want wat zien wij nu ontstaan? De twee wetsvoorstellen presenteren twee procedures, weliswaar inmiddels gelijklopend na veel commentaar en amendementen omdat ze zoveel van elkaar verschilden, maar twee gelijklopende procedures voor APV-feiten en parkeer- en lichte verkeersovertredingen. Maar vergist u zich niet, daarnaast is er binnen het bestuursrecht natuurlijk nog meer aan de hand. Je kunt ook niet voor deze afdoening kiezen en dan houdt je gewoon de gefiscaliseerde afdoening en het strafrecht. Tevens kennen we daarnaast natuurlijk ook nog de Wet administratiefrechte-

lijke afdoening verkeersvoorschriften, de Wet Mulder. U moet de optelsom maar eens maken, u komt tenminste aan vijf systemen voor min of meer soortgelijke – 'kleine' – delicten.

Als u dat door de Goa gaat laten handhaven, dan zal hij met tenminste vijf zakjes op z'n jas genaaid de straat op moeten worden gestuurd waarin vijf verschillende feitenboekjes zitten. Hij zal immers aan de feiten moeten ontlene welk boekje hij zal moet grijpen en welk feitencomplex het betreft. Vervolgens zal hij moeten kwalificeren welk feit voor welke afdoening in aanmerking komt. Met andere woorden: de instrumentele optuiging, oftewel de uitvoering komt drastisch in gevaar omdat er een buitengewoon onoverzichtelijke wetgevingssituatie ontstaat.

20

Dan heb ik het alleen nog maar over de uitvoering, denkt u ook vooral aan de burger, want daarvoor zitten we hier eigenlijk. De burger gaat hier helemaal niets van snappen. Die gaat alleen maar vragen 'doe mij de goedkoopste maar'. Maar of hij er ook uit zal komen als hij het er eigenlijk niet mee eens is en bezwaar wil maken en in beroep wil gaan: met welke procedure heeft hij dan te maken? Ik heb in het verleden regelmatig wat advocaten aan de lijn gehad die zelfs het verschil tussen de transactie in strafzaken en de Wet Mulder-acceptgiro al niet snapten, en dan hoefde ik ze natuurlijk alleen maar te wijzen naar het rechter bovenhoekje van het papier waar een M of een T staat, hetgeen als het ware een vingerwijzing is voor de te bewandelen procedure. Maar als dat al voor de rechtsdeskundige, de rechtsbijstandverlener, moeilijk wordt dan wordt het voor de gemiddelde burger helemaal moeilijk. Ik kijk op een verloren avond nog wel eens naar de televisie en dan kom ik zappenderwijs allerlei min of meer ranzige programma's tegen van zeer duistere kwaliteit, zoiets als 'help, herrie bij de burens'. Ik zie daarin wel eens Nederlanders figureren van, laten we zeggen, een status en een kwaliteit waarvan ik dan betwijfel of die daadwerkelijk bij machte zijn en kennis en kunde paraat hebben om inderdaad een briefje te sturen volgens de juiste procedure afhankelijk van de boete die ze hebben opgelegd gekregen. Ik heb daar dus grote twijfels bij. Of beter gezegd: met de implementatie van de genoemde wetsvoorstellen wordt het er voor de gewone burger niet makkelijker op. Ik

vraag me dan ook af: waarom zouden we moeilijk doen als het ook makkelijk kan? Maar is daar wel een mogelijkheid toe dan? Dames en heren, die mogelijkheid is er, want naast het bestuursrecht is het strafrecht in beweging.

De Wet OM-afdoening

Het congres heet vandaag 'gemeente en strafrecht' op verschillende wijzen ingevuld. Het strafrecht is aan het veranderen, want we kennen het strafrecht als een historisch gegroeide procedure voor de afhandeling van strafbare feiten. Het Wetboek van Strafvordering is van 1926 en het Wetboek van Strafrecht van 1886, maar vooral de procedurele afdoening is van, laten we zeggen, begin vorige eeuw, de tijd van Swiebertje en Bromsnor. Maar we zitten nu in een ander tijdsgewricht. Enige jaren geleden is dan ook de vraag opgekomen: zou aan de procedurele afdoening niet wat moeten veranderen? Er is naar dit onderwerp onderzoek gedaan en wat blijkt, de hoofdmoot van het strafrecht is niet datgene wat wij op TV zien, zoals de zaak Holleeder waarbij de strafrechter uiteindelijk moet oordelen over de schuld of onschuld van de verdachte. Dat is het topje van de ijsberg. De hoofdmoot van het strafrecht wordt buitengerechtelijk, buiten het zicht van de burger afgedaan en wel via de transactie, het voorwaardelijk sepot en een schikking.

21

De schikking beëindigt dan wel niet de zaak, maar is wel een vorm van buitengerechtelijke afdoening waarbij buitengerechtelijk wederrechtelijk verkregen voordeel wordt ontnomen. Maar het gaat natuurlijk vooral om de transactie, het aanbieden van bijvoorbeeld, en dat zijn in de meeste gevallen de zaken, het betalen van een geldbedrag aan de staat om niet voor de rechter te hoeven verschijnen. Als je de zaak voor de strafrechter laat komen, zou dat wel eens een veel zwaardere straf kunnen worden. Met de transactie kun je de vervolging afkopen. 60% en in sommige gevallen 80% van de strafrechtelijke case-load wordt op deze wijze afgedaan. Maar wij weten niet wat er aan de hand is want het is niet openbaar. Sterker nog, het is ook een zeer inefficiënt traject als je niet van wils bent om te betalen. Want gaat u voor u zelf maar na. Als je zo'n aanbod krijgt

om niet voor de rechter te verschijnen dan hoeft je dat niet te aanvaarden. Je hoeft het niet te betalen. Als je geen geld hebt, betaal je gewoon niet. Dan krijg je na verloop van tijd van het CJIB nog zo'n envelop, die valt wat sneller op de mat want daar zit een hoger bedrag aan verbonden. Dit om je vooral te pressen te betalen want het zou weleens op de zitting veel hoger kunnen worden. Als je geen geld hebt, houdt het simpelweg op en betaal je gewoon niet. Dan hoor je een tijd niets en dan volgt er – als het tegen zit – een dagvaarding maar ook dan is het zo dat je niet verplicht bent te verschijnen. En voor de meeste kleine zaken verschijnt ook niemand.

22

Hoe is dan de afwikkeling? Voor de kleine feiten is het zo dat de rechter of de griffier niet met het stapeltje dossiers binnenkomt, maar die worden door de bode met een kar binnengereden. Het is soms sport om zoveel mogelijk zaken in een ochtend af te doen. De eerste 25 uitroepen en afhandelen binnen 10 minuten is geen enkel probleem, want er komt in de regel niemand opdagen. Velen denken er niet over om een vrije dag te nemen om naar een strafzitting te gaan van een zaak die al zolang geleden is dat je niet meer weet waar het over gaat. Dus dan volgt een veroordeling bij verstek en dan pas begint het innings- en verhaalstraject. Let wel: er is dan nog geen euro geïnd! Bij de echte rowdies waar niets te halen valt omdat ze gewoon simpelweg niet willen betalen, gaat het bedrag dat betaald moet worden voor dat het uiteindelijk, als het al geïnd wordt, een veelvoud van het betreffende bedrag over de kop. Met andere woorden: het kost de gemeenschap kapitalen om dit soort zaken op deze wijze af te doen. De buitengerechtelijke afdoening is in die gevallen een buitengewoon inefficiënt en ineffectief traject. Als er wel betaald wordt, werkt het efficiënt, maar als er niet betaald wordt, zitten we met de gebakken peren want we kunnen niet optreden binnen het strafrecht.

Wat is er nu verzonnen: de Wet OM-afdoening. Deze wet zal op 1 februari 2008 deels in werking treden en de verdere inwerkingtreding zal gefaseerd verlopen. Deze wet vormt de huidige buitengerechtelijke afdoening om een zelfstandige sanctieoplegging, een strafbeschikking op te leggen door de officier van Justitie, opsporingsambtenaren en lichamen en per-

sonen met een publieke taak belast. Bij een strafbeschikking moet u in de regel denken aan een boete. De transactie zal in zijn huidige vorm worden afgeschaft en als het ware worden geconverteerd in een boeteprocedure. Dat betekent nogal wat, want het nieuwe systeem zet het eigenlijke oude, traditionele systeem van het strafrecht op z'n kop. Want hoe je het ook wendt of keert, tot nu toe is het nog zo dat enkel en alleen de strafrechter eenzijdig de straf of de maatregel oplegt in het strafrecht, niemand anders. Het aanbieden van een transactie is een aanbod waar je niet toe verplicht bent, wat je niet hoeft aan te nemen. Het wordt wel ervaren als een boete als je betaalt, maar juridisch gezien is het simpelweg een soort publiekrechtelijke overeenkomst die je aangaat. De strafrechter legt tot nu toe nog alleen de straffen en maatregelen op. Het systeem van de Wet OM-afdoening betekent op dit punt een doorbreking van het huidige bestraffingsmonopolie van de strafrechter. Dat betekent dat het oude systeem van het strafrecht wordt afgeschaft en een nieuw systeem wordt ingevoerd.

23

Voordeel OM-afdoening

Wat is daar nou het grote voordeel van? Ik heb u net laten zien, niet alleen de officier van Justitie en de opsporingsambtenaar krijgen deze zelfstandige sanctiebevoegdheid, lees boetebevoegdheid, maar ook lichamen en personen met een publieke taak belast kunnen die bevoegdheid toebedeeld krijgen en dat is gebaseerd op twee artikelen en die buitengewoon belangrijk zijn voor gemeenten en het komende strafrecht. Artikel 257ba Wetboek van Strafvordering betreffende de strafbeschikking voor lichamen en personen met een publieke taak belast, is via een amendement in de wet gekomen en vormt als het ware de oplossing voor alle pijntjes op het vlak bestuursrecht-strafrecht. Op grond van dat artikel kan bij algemene maatregel van bestuur aan een daartoe aan te wijzen lichaam en persoon met een publieke taak belast binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Oftewel, bij besluit kunnen gemeenten aangewezen worden om, laten we zeggen, via het strafrecht boetes te gaan opleggen.

Nu kleeft daar natuurlijk toch een klein pijnpuntje aan en dat is dat de gemeente van die straffen in dat strafrecht nooit financieel wijzer wordt. Daar heeft men ook een oplossing voor gevonden want in het Wetboek van Strafvordering wordt er een aanpassing aangebracht in de vorm van artikel 576a Wetboek van Strafvordering dat luidt: 'Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de Staat geldbedragen, verkregen uit de tenuitvoerlegging van geldboetes op een daarbij vast te stellen grondslag en daarbij vast te stellen regelen ten goede laat komen aan een rechtspersoon die krachtens het publiekrecht is ingesteld.' Dit verloopt via de zogenaamde PV-vergoeding. Ik hoor het sommige mensen al denken, inderdaad, maar worden wij daar dan financieel wijzer van of gaat het de handhaving toch nog gewoon geld kosten als we het op deze manier optuigen? Ik heb vernomen dat die PV-vergoeding meer dan riant zal zijn. Er zal alleen een korting worden aangebracht op de PV-vergoeding als er verzet wordt ingesteld, want de procedure bij de OM-afdoening is, dat de boete wordt opgelegd en dat de betrokkene zelf in verzet moet gaan bij de rechter. Je krijgt dus als het ware een soort Wet Mulder-procedure, een bestuurlijke boete-procedure in het strafrecht, waarbij het van het eigen initiatief, van het procesinitiatief van de verdachte afhankelijk is of er inderdaad geëxecuteerd kan worden na 14 dagen of niet. Als hij in beroep (verzet) gaat wordt het opgeschort zoals het traditionele strafrecht met zich mee brengt als je in beroep gaat. Gebeurt dat niet, dan kan er meteen worden opgetreden. Dat is de winst van het systeem en dat levert ook, laten we zeggen, efficiency en effectiviteitswinst op, maar het systeem heeft meer wat dat betreft. Daar zou ik u nog urenlang over kunnen bezighouden, maar dat zal ik niet doen. Wat voor u belangrijk is, is dat dit een opening biedt naar strafrechtelijke handhaving waarbij ook nog een keer de revenuen terugvloeien in de gemeentekas.

Zitten er addertjes onder het gras? Bij verschillende congressen is al naar voren gebracht dat vele gemeenten bang zijn dat het OM gaat bepalen welke feiten wel en welke feiten niet, en in welke kwantiteiten er beboet zou mogen worden via de strafbeschikking. Ik heb uit de gesprekken met insiders kunnen opmaken dat het Openbaar Ministerie daar geen beleid

op zal maken, simpelweg omdat daar niet de mogelijkheid (de bevoegdheid), noch de tijd voor is. Het Openbaar Ministerie zal hooguit op het instellen van verzet kijken wat er van de decentrale overheden op dit punt afkomstig is. Logisch want het OM blijft verantwoordelijk voor de afhandeling van de zaak. Immers, als er in een dergelijke zaak verzet wordt ingesteld, komt de zaak eerst op het OM binnen die de zaak, na toetsing aanbrengt bij de rechter. Als er verzet wordt ingesteld kost dat natuurlijk tijd en geld, en in dat geval zal ongetwijfeld een korting worden aangebracht op de PV-vergoeding. Dat betekent dat als men de zaakjes goed regelt en alleen maar boetes oplegt in gevallen die inderdaad een boete vereisen en deze boetes dus terecht zijn opgelegd, zonder dat er al te veel, laten we zeggen, strubbelingen zijn met degene die de boete heeft opgelegd gekregen, dat er geen vuiltje aan de lucht is omdat dan de kans dat verzet wordt ingesteld klein is. Als je de zaken goed regelt en goed afhandelt, een aspect van kwaliteitszorg van de overheden, levert het in dat geval, in vergelijking met de huidige situatie simpelweg geld op. Over die band probeert men de zaken nu op te tuigen.

25

Oplossing?

Als er gehandhaafd moet worden, hoe dan? De oplossing is niet de bestuurlijke boete zou ik willen zeggen. Handhaving via de bestuurlijke strafbeschikking daarentegen is dat naar mijn mening wel. Reden daarvoor: de bestuurlijke strafbeschikking heeft alle voordelen die ook de bestuurlijke boete heeft – wat ik u net heb opgesomd – maar heeft minder nadelen dan de bestuurlijke boete. Wat is vooral een belangrijke reden om deze optie te kiezen? Dat is dat het systeem simpel en inzichtelijk wordt. Daarmee zou ik willen pleiten voor het laten sneuvelen van de twee wetsvoorstellen betreffende de bestuurlijke boete in de Eerste Kamer. Deze wetten mogen er gewoon niet komen, want naast die andere systemen – het gefiscaliseerd afdoen, de wet Mulder en het strafrecht – leidt een verdere uitbreiding tot nog grotere wildgroei en dat zouden we kunnen voorkomen door alles via die simpele strafbeschikking af te doen. En als overtreffende trap worden de gemeenten er nog financieel

wijzer van ook. Waarom dan moeilijk doen als het makkelijk kan? Want alles blijft zoals het is, maar je krijgt in vergelijking met de huidige situatie nog geld toe ook!

26

De bestuurlijke strafbeschikking betreft dus een eenduidige, inzichtelijke en heldere regeling voor verschillende feiten waarbij je als gemeente simpelweg kunt insteken met je Goa's bij het strafrecht. Je hebt er geen omkijken naar, je moet alleen maar de mensen aanstellen en je krijgt er ook nog geld voor terug in tegenstelling tot de huidige procedure. Als ik u mag adviseren dan zou ik zeggen, denkt u er indringend over na wat de pro's en contra's zijn van de bestuurlijke strafbeschikking in vergelijking met die van de bestuurlijke boete. Denkt u vooral even over, laten we zeggen, het 'financiële plaatje' wat aan de boeteprocedure verbonden is. Natuurlijk is dat een berekening die bij schaalvergroting bij de G4, de grote randstedelijke gemeenten, wellicht positief zou kunnen uitvallen, maar bij de kleiner gemeenten levert dat alleen maar, financieel gezien, problemen op. Als de bestuurlijke boetewetsvoorstellen er door komen, hoeft u er niet voor te kiezen. De G4, dat hebben verschillende ministers al gezegd, die zullen daarvoor gaan opteren als het zover komt. Als de wetsvoorstellen sneuvelen zullen ze gewoon simpelweg de boel de boel laten en kiezen voor de strafbeschikking. Nogmaals, waarom dan moeilijk doen als het makkelijk kan?

De bestuurlijke strafbeschikking is veel simpeler voor de burger, veel simpeler voor de uitvoering en juridisch systematisch een veel helderder oplossing dan wat men bij Binnenlandse Zaken en Verkeer en Waterstaat met de bestuurlijke boete heeft verzonnen.

Ik dank u wel.

Noot van de redactie

De ontwikkelingen staan niet stil. Inmiddels heeft de Eerste Kamer op 18 december 2007 het wetsvoorstel bestuurlijke boete voor fout-parkeren en enkele andere kleine verkeersovertredingen geblokkeerd, mede in verband met de 'koppelverkoop' die de regering toepaste door met de opbrengst van deze wet de bestrijding van de overlast in de openbare ruimte te willen financieren. Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte werd door de Eerste Kamer wel aangenomen, doch de minister van BZK acht in verband met het wegvallen van de financiering de kans klein dat het wetsvoorstel zal worden uitgevoerd.

DE GEMEENTE ALS VERDACHTE IN HET STRAFRECHT

*Gert-Jan Elsen**

Inleiding

Dank u wel, voorzitter. Ik hoop dat ik na mijn voordracht net als Hartmann ook nog zo'n positief respons krijg. Dat valt echter te bezien. Er heerst onder velen namelijk het algemeen idee dat iedereen zich achter de zogenaamde Pikmeer-jurisprudentie kan verschuilen. Vaak is de gedachte daarbij dat een gemeente op grond van de Pikmeer-jurisprudentie niet kan worden vervolgd. Ik vrees dat ik u in deze voordracht een beeld zal moeten schetsen dat er toch iets somberder uitziet. Zo zal ik onder meer komen te spreken over een wetsvoorstel dat de strekking heeft de immuniteit van een gemeente (en van de overheid in het algemeen) volledig op te heffen.

Alvorens ik in ga op de Pikmeer-jurisprudentie en de consequenties daarvan ontkom ik er niet aan eerst een kader neer te zetten met betrekking tot de vraag wie strafbare feiten kan begaan. Ik zal daarbij ook aandacht besteden aan de positie van de rechtspersoon in het strafrecht en van de feitelijk leidinggever en opdrachtgever van een rechtspersoon. Vervolgens ga ik in op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid en meer in het bijzonder van gemeenten. Daarbij kom ik uiteraard over de Pikmeer-arresten te spreken en over het criterium van de exclusieve bestuursstaak. De positie van de ambtsdrager en ambtenaar komt ook nog aan de orde. Zo ook een aantal voor de toekomst relevante ontwikkelingen, waaronder eerder genoemd wetsvoorstel. Daarna zal ik nog kort

29

* Gert-Jan Elsen is advocaat bij AKD Prinsen Van Wijnen.

ingaan op het vervolgingsbeleid van het openbaar ministerie. Ik rond af met een aantal aandachtspunten voor de praktijk voor het geval uw gemeente onverhoopt onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek is. En om duidelijk te maken dat een gemeente daadwerkelijk met het strafrecht in aanraking zou kunnen komen, zal ik beginnen u een aantal voorbeelden uit de praktijk voor te houden.

Voorbeelden uit de praktijk

30 De gemeente als verdachte in het strafrecht. Komt dat nou voor? Enschede, Schiphol, Volendam, de trap bij de werf aan de Oude Gracht in Utrecht. Het zijn voorbeelden waarbij het strafrecht dicht bij de gemeente is gekomen. Zaken waarbij het niet tot een strafrechtelijke vervolging van de gemeente is gekomen. Zaken die wel het publieke debat (nog meer) hebben aangewakkerd, in de zin van: 'ja, kan dat eigenlijk wel zomaar dat die gemeente daar niet voor vervolgd wordt' en 'kan het nou wel zo zijn dat de overheid zoals bij Schiphol, daar niet voor vervolgd wordt'?

Maar er zijn vrees ik voldoende voorbeelden waarbij een gemeente wel strafrechtelijk is vervolgd, dan wel waarbij de zaak getransigeerd is. Voorbeelden van gevallen waarbij de gemeente betrokkenheid kan hebben bij een strafbaar feit zijn onder andere: het slopen in strijd met een vergunning, het aanleggen van een gronddepot zonder of in strijd met een vergunning, het verontreinigen van oppervlaktewater bij rioleringswerkzaamheden of dood door schuld (een duiker van de brandweer die overlijdt tijdens zijn opleiding).

Een aardig detail bij het slopen in strijd met een vergunning is altijd dat de gemeente dan tegelijkertijd ook degene is die de sloopvergunning verleent. Daar staan dan voorwaarden in en die voorwaarden worden niet nageleefd door de sloper of door een bedrijf dat het asbest moet gaan saneren. En de gemeente kan daar als vergunninghouder een strafrechtelijk verwijt van worden gemaakt.

Gronddepots zijn ook een bekend voorbeeld. De gemeente doet een werk en daar komt grond bij vrij. Dat wordt ergens neergelegd. Dat hoopje ligt er een maand. Dat hoopje ligt er drie maanden. Dat hoopje komt vervolgens voorbij de bekende grens van zes maanden. Dan wordt het ineens een milieuvergunningplichtig hoopje. Na bemonstering blijkt het niet alleen een milieuvergunningplichtig hoopje te zijn, maar ook nog een hoopje met afvalstoffen. Er ligt natuurlijk geen zeiltje onder het hoopje en dat levert dan weer een bodemverontreiniging op. Nou dan is er al met al voldoende gedaan om in de aandacht van justitie te komen. En ook van dat soort zaken zijn voldoende praktijkvoorbeelden waarbij justitie tegen de gemeente een strafrechtelijk onderzoek start. Vaak worden de zaken overigens afgedaan met een transactie; dus zonder een zitting.

Sanctionering

31

Uiteindelijk gaat het niet om niks. Bij Schiphol of het geval van de kadetrap in Utrecht zou het om dood door schuld kunnen gaan. De sancties die op dood door schuld staan, zijn twee jaar gevangenisstraf en/of een geldboete van € 16.750,-. En dat zijn feiten waar je toch echt ook als gemeente, hoe gek dat misschien ook klinkt, mee te maken zou kunnen krijgen. Het zijn feiten waar je als gemeente voor vervolgd zou kunnen worden. En misschien ter verdere ongeruststelling: het niet hebben van een vergunning terwijl dit wel moet of het op het oppervlaktewater lozen zonder vergunning kan een gevangenisstraf van zes jaar en/of een geldboete van € 67.000,- opleveren. Dat is inderdaad de boete, maar de wetgever heeft bovendien bedacht dat die boete in bepaalde gevallen tot € 670.000,- kan oplopen. Dat is allemaal niet niks.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid

Wie is strafbaar? De dader is strafbaar. En wie is de dader? Een dader is degene die het strafbare feit pleegt, medepleegt, doet plegen of uitlokt. De pleger is eenvoudig gezegd 'degene die het doet' of nog anders gezegd 'degene die het strafbare feit zelf (feitelijk) begaat. Bijvoorbeeld degene

die een document falsificeert. Degene die een gronddepot ergens daadwerkelijk neerlegt. Degene die afval in het kanaal stort. Verzint u maar wat. Dat is de pleger.

Ook de medepleger is strafbaar. Dat is bijvoorbeeld de man of de vrouw die het plan bedenkt en op de uitkijk stond om te checken of er geen politie aankwam zodat een vrachtwagen redelijk geruisloos zijn vracht in het kanaal kon storten. Kernpunt voor het medeplegen is, dat er sprake moet zijn van een bewuste samenwerking en een gezamenlijke uitvoering.

Doen plegen en uitlokking zijn wat uitzonderlijke varianten van daderschap. Ik denk niet dat dat in de gemeentesfeer zo snel zal voorkomen. Ik verwijs de liefhebbers naar artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht.

32

Behalve de dader is ook de medeplichtige strafbaar. Dat is degene die opzettelijk behulpzaam is bij het plegen van een strafbaar feit op het moment dat het strafbaar feit wordt gepleegd. Medeplichtig is ook degene die opzettelijk gelegenheid, middelen of inlichtingen heeft verschaft tot het plegen van een strafbaar feit. Van medeplichtigheid kan alleen sprake zijn als het strafbaar feit een misdrijf betreft. De ambtenaar die wist dat er afval een kanaal in gereden zou worden en die gezorgd heeft dat het transportmiddel daar voor klaarstond, maar die voor de rest niet bij het feitelijke storten betrokken is geweest, zou als medeplichtige kunnen worden aangemerkt.

And last but not least, maar dat vindt u niet in het wetboek terug, is de functionele dader strafbaar? Bij functioneel daderschap gaat het om iemand die feitelijk niet zelf de delictshandelingen heeft gepleegd, maar die desalniettemin toch strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld voor datgene wat een ander feitelijk gedaan heeft. Als voorbeeld noem ik: een ondernemer die goederen door zijn chauffeurs laat vervoeren zonder de benodigde papieren. Het is uiteindelijk de directeur die achter z'n bureau zit en helemaal niet in die vrachtwagen zit, die voor dat vervoer onder omstandigheden aangemerkt kan worden als de functionele dader. De directeur is dan de functionele dader van het feit dat de vrachtwagenchauffeur zonder de benodigde papieren goederen vervoert.

Het functionele daderschap wordt bepaald aan de hand van een aantal criteria. Een van die criteria, ik ga dat niet helemaal in detail met u vandaag bespreken, is dat zo'n functioneel dader wel de beschikkingsmacht gehad moet hebben over die chauffeur (het beschikkingscriterium). Die directeur had 'nee' moeten kunnen zeggen tegen die chauffeur. Een ander criterium is, dat de directeur het strafbare feit aanvaard moet hebben (het aanvaardingscriterium). Bij aanvaarding hoeft het niet te gaan om het feit dat de directeur 'dat' specifieke transport heeft aanvaard. Voldoende is dat de directeur in algemene zin aanvaardt dat dit soort transporten zonder de benodigde papieren plaatsvinden; dan wordt hij geacht dat soort feiten (en daarmee ook het specifieke transport) redelijkerwijs te aanvaarden en kan hij daar als functioneel dader voor worden vervolgd.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon

33

Strafbare feiten kunnen zowel door natuurlijke personen als door rechtspersonen worden begaan. Ik verwijs hiervoor naar artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht. Zoals u weet hebben rechtspersonen geen 'handjes en voetjes'. Ze kunnen uiteindelijk niets zelf doen. Een rechtspersoon kan enkel handelen doordat mensen voor die rechtspersoon werken. Het zijn de gedragingen van die mensen die in bepaalde gevallen strafrechtelijk aan de rechtspersoon kunnen worden toegerekend.¹ In een arrest van 2003 heeft de Hoge Raad een richtsnoer gegeven wanneer een (verboden) gedraging in redelijkheid aan een rechtspersoon kan worden toegerekend. Dit is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval. Onder deze concrete omstandigheden van het geval behoort ook de aard van de (verboden) gedraging. Reden waarom – aldus de Hoge Raad – een algemene regel zich 'bezwaarlijk' laat formuleren. Belangrijk oriëntatiepunt bij de toerekening is of de gedraging heeft plaatsgevonden dan wel is verricht in de sfeer van de rechtspersoon. Zo'n gedraging kan in beginsel worden toegerekend aan de rechtspersoon.

Er kan sprake zijn van een gedraging in de sfeer van de rechtspersoon indien zich één of meer van de navolgende omstandigheden voordoen: (i) het gaat om een handelen of nalaten van iemand die hetzij uit hoofde

1 HR 21 oktober 2003, NJ 2006,328.

van een dienstbetrekking hetzij uit anderen hoofde werkzaam is ten behoeve van de rechtspersoon; (ii) de gedraging past in de normale bedrijfsvoering van de rechtspersoon; (iii) de gedraging is de rechtspersoon dienstig geweest in het door hem uitgeoefende bedrijf; (iiii) de rechtspersoon vermocht erover te beschikken of de gedraging al dan niet zou plaatsvinden en zodanig of vergelijkbaar gedrag werd blijkens de feitelijke gang van zaken door de rechtspersoon aanvaard of placht te worden aanvaard.

Onder het begrip aanvaarden is – aldus nog steeds de Hoge Raad – mede begrepen het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van de rechtspersoon kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de gedraging.

34

Voorbeeld: Bij gemeentewerken is het, neem ik aan, bepaald ongebruikelijk dat in een loods achter op het terrein hennep wordt gekweekt. Op een dag blijkt er toch zo'n kwekerij te zitten. Dan is dat niet direct iets waar een gemeente, als rechtspersoon, ook al is die loods van de gemeente, strafrechtelijk voor aansprakelijk gesteld zou kunnen worden. Het is immers geen 'core-business' van gemeentewerken en ook niet van de gemeente; het is geen gedraging die in de sfeer van de rechtspersoon plaatsvindt. Maar dat ligt anders als het bij uw gemeente niet ongebruikelijk is gronddepots aan te leggen en vervolgens zonder te bemonsteren, zonder dat zeiltje eronder te leggen en ook veel langer dan zes maanden zonder vergunning te laten liggen. Dan is dat aanleggen wel een core-business van de gemeente om het zo maar even te noemen. Het door ambtenaren van de gemeente laten aanleggen van dergelijke depots kan wel strafrechtelijk aan de gemeente worden toegerekend.

Feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers

Indien een rechtspersoon een strafbaar feit pleegt, kunnen zowel die rechtspersoon als de feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers van het strafbare feit daarvoor worden vervolgd. Het is van belang zich te realise-

ren dat voordat men aan feitelijk leidinggeven of opdrachtgeven toekomt, eerst sprake moet zijn van een rechtspersoon die een strafbaar feit pleegt. Het is eigenlijk een soort tweetrapsraket; een rechtspersoon moet een strafbaar feit hebben gepleegd (de eerste trap) en vervolgens komt men pas toe aan de vraag of sprake is van opdrachtgeven of van feitelijk leidinggeven (de tweede trap). Een feitelijk leidinggever en een opdrachtgever kan iemand van vlees en bloed zijn, maar het kan ook een rechtspersoon zijn. Laten we uitgaan van de variant van vlees en bloed. Wanneer is dan sprake van opdrachtgeven of van feitelijk leidinggeven?

Een opdrachtgever is degene die zegt: jij ambtenaar rijd nu naar het kanaal toe en stort daar dit of dat. Dat kan het hoofd van een afdeling zijn en het kan de wethouder of de burgemeester zelf zijn. Het hoeft niet perse een bestuurder te zijn. Een opdrachtgever kan in een hiërarchisch gelaagde structuur ook op een aantal niveaus lager zitten. Denk dus niet als ambtenaar: opdrachtgever, dat kan alleen het college zijn en daar zit ik nog steeds niet in, dus bij mij moeten ze niet zijn. Nee, een opdrachtgever kan ook hoofd gemeentewerken zijn. Of een hoofd van een afdeling, of de 'baas' van een team of ploeg.

35

Wanneer is sprake van feitelijk leidinggeven? Het in de jurisprudentie bepaalde criterium lijkt enigszins, op het hiervoor bij het functionele ouderschap van een natuurlijke persoon en het ouderschap van een rechtspersoon besproken beschikkings- en aanvaardingscriterium.

Aan het eerste criterium – het beschikkingscriterium – is voldaan indien de desbetreffende functionaris, hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden, maatregelen ter voorkoming van die gedraging achterwege laat. Het beschikkingscriterium valt daarmee uiteen in een tweetal subcriteria. Het eerste subcriterium – de bevoegdheid – vereist dat de dader de bevoegdheid moet hebben tot ingrijpen. Deze bevoegdheid hoeft niet te berusten op een formele verhouding tussen de leidinggever en de rechtspersoon. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk dat het al voldoende is wanneer iemand het gewoon voor het zeggen heeft. Het tweede sub-

criterium – redelijkerwijs gehouden – vereist dat de dader ook redelijkerwijs gehouden is maatregelen ter voorkoming van de gedraging te nemen.

Het tweede criterium is dat de betreffende functionaris bewust de aanmerkelijke kans aanvaardt dat de gedraging plaatsvindt. Van aanvaarden is sprake indien je iets ziet gebeuren en je het laat gebeuren. Dan aanvaard je het. Aanvaarden kan ook 'op afstand'. Voldoende is dat de functionaris bewust de aannemelijke kans aanvaardt dat de gedraging zich zal voordoen zodat hij de verboden gedragingen opzettelijk bevordert. Daarbij is het voldoende dat de functionaris met soortgelijke gedragingen van de rechtspersoon bekend is. Bijvoorbeeld in de administratieve wereld: het hoofd van de boekhouding dat weet dat zijn boekhouder/administrateur met enige regelmaat stukken antedateert. Het feit dat de boekhouder dat in algemene zin aanvaardt, maakt dat hij aan het aanvaardingscriterium voldoet. Ook als hij niet weet dat een specifiek document valselijk is opgemaakt.

36

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid

Wat ik u hiervoor vertelde – ik maakte eigenlijk al een beetje een overstap naar de overheid in het strafrecht – geldt in algemene zin voor rechtspersonen en voor natuurlijke personen. Hoe zit het nou met de overheid zelf? Voor de overheid geldt ten eerste dat de Staat immuun is. Dat is in het Volkel-arrest uitgemaakt.² De Staat is immuun en kan niet strafrechtelijk worden vervolgd. Voor de lagere overheid ligt dat anders. Voor een gemeente, een waterschap of een provincie geldt een, wat ik maar noem, beperkte immuniteit. Voordat ik de reikwijdte van die beperkte immuniteit uitwerk, is het van belang u een aantal algemene vragen voor te houden die beantwoord moeten worden om te kunnen beoordelen of de gemeente aan het einde van de rit daadwerkelijk voor het hekje bij de strafrechter zou kunnen komen te staan. Het gaat om drie vragen. Een van die vragen betreft de immuniteit.

² HR 25 januari 1994, NJ 1994, 598 (Volkel).

De eerste vraag is of een gemeente überhaupt een strafbaar feit kan begaan. De tweede vraag is: Als de gemeente een strafbaar feit zou kunnen begaan, kan die gemeente daar dan ook voor worden vervolgd? Dat is een immuniteitsvraag. En vervolgens is de derde vraag: Als de gemeente een strafbaar feit kan begaan en als de gemeente niet immuun is, wordt de gemeente dan ook daadwerkelijk vervolgd? Dat is een opportuniteitsvraag. De opportuniteitsvraag zal ik vandaag niet bespreken. Het antwoord op die vraag ligt bij het openbaar ministerie, bij de officier van justitie. Hij of zij, de officier van justitie, is uiteindelijk degene die beslist of er in het concrete geval ook daadwerkelijk een vervolging plaatsvindt. Bij een strafrechtelijk onderzoek hoeft het immers niet altijd tot een vervolging te komen.

Om met de eerste vraag te beginnen: ik heb u aangegeven dat de gemeente een rechtspersoon is. Rechtspersonen kunnen strafbare feiten plegen en kunnen worden vervolgd. De vraag of een gemeente een strafbaar feit kan begaan, kan dus heel snel met een 'ja' beantwoord worden. Voor de beantwoording van deze eerste vraag is eigenlijk vooral van belang de vraag of een gemeente ieder strafbaar feit kan begaan. Dat is de vraag van het normadressaat: richt een specifieke norm zich ook tegen een rechtspersoon? Want u kunt zich misschien wel voorstellen als u naar de commune strafrechtelijke sfeer kijkt van geweldsdelicten en zedendelicten, dat het dan toch wel een beetje lastig is om je iets voor te stellen bij hoe een gemeente zich daar nou schuldig aan zou kunnen maken; schuldig maken via 'de handjes en voetjes' van een ambtenaar. Dat wordt wat lastig. Bij milieudelicten kunt u zich denk ik al heel wat sneller voorstellen dat de gemeente zich daaraan daadwerkelijk schuldig zou kunnen maken. Neem bijvoorbeeld het eerder genoemde niet vergunde gronddepot.

Commune delicten zijn toch ook niet helemaal uit te sluiten. Denk aan valsheid in geschrifte. Dat is ook een heel goed voorbeeld, denk ik, waar een gemeente wel degelijk de normadressaat van zou kunnen zijn. Maar ik ga nog een stapje verder, wat dacht u van dood door schuld? Ik

gaf net al even aan: aan geweldsdelicten moet u niet direct denken. Maar dood door schuld is een delict dat een rechtspersoon wel degelijk zou kunnen plegen. Voorbeelden te over waarbij een rechtspersoon voor dood door schuld veroordeeld is. In algemene zin zie je, ik kom daar straks met een gemeentelijk voorbeeld op terug, dat in zaken betreffende een arbeidsongeval waarbij bijvoorbeeld een werknemer is komen te overlijden steeds vaker (ook) dood door schuld ten laste wordt gelegd. En dat ligt in de meeste gevallen bij bedrijven een stuk gevoeliger, dan een veroordeling voor een overtreding van de Arbo-regelgeving.

Immunititeit gemeente – Pikmeer-criteria

38

Ik kom aan een uitwerking van de tweede vraag: wanneer kan een gemeente voor een strafbaar feit worden vervolgd? De immunitetsvraag. Dat is in de zogenaamde Pikmeer I en II-arresten uitgemaakt. Uit het Pikmeer II-arrest is een soort toverformule voortgekomen. Dit is nou die toverformule waar het om gaat als over 'Pikmeer' wordt gesproken:

*'Eenzijds dient de immunititeit 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 wettelijk systeem rehtens 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 immunititeit aan het openbaar lichaam te verlenen en geldt deze evenmin voor de in art. 51, tweede lid onder 2°, Sr bedoelde personen.'*³

Deze toverformule bergt een aantal (sub)criteria in zich. Eén van de criteria is dat het moet gaan om een openbaar lichaam op grond van hoofdstuk 7 van de Grondwet. Als het niet om zo'n openbaar lichaam gaat, kan van immunititeit op grond van Pikmeer sowieso geen sprake zijn. Een voorbeeld: De Rijksuniversiteit Groningen had één of andere monumen-

3 HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367 (Pikmeer II).

tenvergunning overtreden, maar voerde aan: ik ben Rijksuniversiteit en ik val onder het Pikmeer-criterium en dus kan ik niet worden vervolgd. De Hoge Raad heeft toen uitgemaakt: een universiteit is geen openbaar lichaam ex hoofdstuk 7 van de Grondwet, en kan dus gewoon strafrechtelijk worden vervolgd; Pikmeer geldt niet.⁴ Een gemeente, een provincie en een waterschap vallen daar uiteraard allemaal wel onder.

Een ander (sub)criterium wordt in de praktijk 'de exclusieve bestuurstaak' genoemd. Wat is nou een exclusieve bestuurstaak? Het moet ten eerste gaan om gedragingen in het kader van de uitvoering van een aan de gemeente opgedragen bestuurstaak. Ten tweede geldt dat het gedragingen betreft die naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rehtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht. En ten derde geldt dat derden ten aanzien van die gedragingen niet op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen.

39

Het moet dus in ieder geval gaan om een bestuurstaak die een wettelijke grondslag heeft. Het enkele bestaan van zo'n wettelijke grondslag is gelet op de aangehaalde overweging uit het arrest van de Hoge Raad echter niet voldoende. Bepalend voor de vraag of sprake is van een exclusieve bestuurstaak is de wijze waarop de wetgever de betreffende taak aan een openbaar lichaam heeft opgedragen in combinatie met de aard van die taak. En daarbij geldt dan bovendien nog, dat uitgesloten moet zijn dat derden terzake op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen.

Over de reikwijdte van het criterium van de exclusieve bestuurstaak is veel discussie gevoerd (en wordt nog steeds veel discussie gevoerd). Zonder uitpuittend te zijn geef ik u enkele voorbeelden van in de jurisprudentie en/of literatuur aangenomen gevallen van een exclusieve bestuurstaak: het afgeven van een paspoort, het verlenen van een vergunning, handhaving en toezicht en lozing door rioolbeheer. Enkele voorbeelden van een niet exclusieve bestuurstaak zijn: het verlenen van subsidie, gewone ondernemingsactiviteiten en de opleiding van brandweerlieden.

4 HR 10 november 1987, NJ 1988, 303 (Rijksuniversiteit Groningen).

Los van de discussie of sprake is van een exclusieve bestuurstaak die de gemeente is opgedragen, moet het als gezegd ook zo zijn dat een derde, niet zijnde 'een bestuursfunctionaris', niet op gelijke voet zou moeten kunnen optreden ten aanzien van de uitvoering van die taak. Een voorbeeld hiervan is de vergunningverlening. Daar is de vervolging bij Enschede en Volendam op afgeketst. Vergunningverlening is des gemeentes of des provincies of des waterschaps of wat het ook mag zijn. Daar kun je dus niet aankomen als derde.

40

Als gezegd wordt in het algemeen aangenomen dat toezicht ook onder een exclusieve bestuurstaak valt. Daar is discussie over mogelijk. Toezicht wordt immers nog wel eens uitbesteed aan een derde. En die derde hoeft niet per se een 'bestuursfunctionaris' te zijn. Het kan ook iemand anders zijn. En als toezicht uitbesteed kan worden, kan bepleit worden dat een derde op gelijke voet als de gemeente aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen. Deze redenering wordt in de rechtspraak echter niet gevolgd.

Exclusieve bestuurstaak: jurisprudentie

Er is nogal wat discussie in de literatuur over de reikwijdte van het begrip 'exclusieve bestuurstaak'. Ik heb voor u een aantal uitspraken die hierover zijn gewezen op een rij gezet.⁵ Pikmeer I en Pikmeer II, daar hebben we het net over gehad. Ik wilde er nog een paar uitlichten. Ik zal ze omwille van de tijd niet allemaal kunnen bespreken.

Om te beginnen het arrest van het Hof Arnhem inzake Enschede.⁶ Wat heeft daar gespeeld? De ramp bij Enschede heeft zich daar voltrokken. Het openbaar ministerie nam uiteindelijk de beslissing om de gemeente ter zake niet te vervolgen. Op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering heeft een aantal belanghebbenden zich beklagd over die beslissing. Het gerechtshof moest beoordelen of het openbaar ministerie

5 HR 23 april 1996, NJ 1996, 513 (Pikmeer) I. HR 6 januari 1998, NJ 1998, 367 (Pikmeer II). Gerechtshof Arnhem 23 september 2002, NJ 2002, 550 (Enschede klaagschrift). Rechtbank Utrecht 9 juli 2003, NJ 2003, 669 (Brandweer Utrecht). Rechtbank Assen 2 november 2005, LJN AU 5334 (Waterschap Velt en Vecht). ABRvS 22 november 2006, JB 2007, 11 (Haarlem; bestuurlijke boete).

6 Gerechtshof Arnhem 23 september 2002, NJ 2002, 550 (Enschede klaagschrift).

terecht niet had vervolgd. Aardig is dat het Hof in de uitspraak zelf geeft dat het begrip 'exclusieve bestuurstaak' niet scherp omlijnd is. Het Hof heeft overwogen dat er discussie is over hoever dat mag gaan, die exclusieve bestuurstaak, die immuniteit. Overigens geeft deze uitspraak in het kader van een beklagprocedure aan – het is op zich ook een hele specifieke procedure – dat de rechter vindt dat hij zich terughoudend moet opstellen in de toetsing of er nou wel of niet vervolgd had moeten worden.

Het Hof heeft in deze uitspraak overwogen, dat het te beoordelen feit betrekking had op het verlenen van vergunningen en op handhaving en toezicht. Met betrekking tot het verlenen van vergunningen is het Hof van oordeel dat dit moet worden aangemerkt als een exclusieve bestuurstaak (ook al moet niet worden uitgesloten dat bijvoorbeeld de voorbereiding van een deel van de besluitvorming wordt overgelaten aan een derde, niet zijnde een bestuursfunctionaris). Ook ten aanzien van handhaving en toezicht is het Hof van oordeel dat dat moet worden aangemerkt als een exclusieve bestuurstaak. Daarbij heeft het Hof overwogen dat, hoewel niet volstrekt uit te sluiten valt dat derden op gelijke voet als de gemeente met handhaving en toezicht worden belast, doorslaggevend wordt geacht dat het huidige wettelijke stelsel daarvoor geen ruimte biedt, dat de feitelijke handhaving en het toezicht (ondermeer) in handen van de gemeente zijn en dat de gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving en het toezicht. En dus was het Hof van oordeel, dat het klaagschrift moest worden afgewezen, met als gevolg dat de beslissing van het openbaar ministerie om de gemeente niet te vervolgen in stand is gebleven.

41

Dan de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 9 juli 2003.⁷ Wat was er in Utrecht aan de hand? In het kader van de opleiding van brandweerlieden van de gemeentelijke brandweer kwam één van de cursisten bij een duiktraining te overlijden. De vraag was vervolgens of de gemeente terzake van dat overlijden een strafrechtelijk verwijt gemaakt kon worden.

7 Rechtbank Utrecht, 9 juli 2003, NJ 2003, 669 (Brandweer Utrecht).

Door Utrecht was bepleit: Nee, in de Brandweerwet is de bestrijding van brand exclusief aan de gemeente opgedragen; de opleiding van brandweerlieden valt daar onder en dus is sprake van een exclusieve bestuurs-taak en de gemeente is dus immuun terzake van het betreffende feit. De rechtbank is tot een ander oordeel gekomen en heeft de gemeente voor dood door schuld veroordeeld. De rechtbank heeft overwogen, dat de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid voor de organisatie, de kwaliteit en de instandhouding van de brandweer krachtens de Brandweerwet bij de gemeente berust en dat dit vanwege het openbaar belang een exclusieve bestuurstaak betreft. De algemene bestuurstaak betreffende de zorg voor de brandweer brengt volgens de rechtbank echter niet zondermeer mee, dat alle met die taak samenhangende activiteiten ook als exclusieve bestuurstaken moeten worden aangemerkt die slechts door bestuurs-functionarissen kunnen worden uitgevoerd.

42

Met betrekking tot de opleiding van brandweerlieden heeft de rechtbank vervolgens overwogen, dat de opleiding aan niet-gemeentefunctionarissen kan worden uitbesteed. Anders gezegd: derden, niet zijnde bestuurs-functionarissen, kunnen zich in het maatschappelijk verkeer ten aanzien van de opleiding van brandweerlieden gedragen zoals de gemeente dat ook heeft gedaan. Een particulier mag immers brandweerlieden duiktraining geven. En daarom was er naar het oordeel van de rechtbank in dit geval geen sprake van een exclusieve bestuurstaak en kon de gemeente vervolgd en uiteindelijk ook veroordeeld worden.

De rechtbank heeft in het vonnis ten overvloede nog overwogen, dat de opleiding van werknemers de verhouding werkgever-werknemer betreft. Het zou – aldus de rechtbank – maatschappelijk onaanvaardbaar zijn als een eventuele immuniteit van een gemeente het specifieke stelsel van maatschappelijke en wettelijke zorgvuldigheidseisen waardoor de verhouding werkgever-werknemer wordt beheerst, zou kunnen doorkruisen.

De laatste uitspraak waar ik vandaag uitgebreider bij stil zal staan, is een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 november 2006.⁸ Dat is een uitspraak in het kader van (en dat sluit dan

8 ABRvS 22 november 2006, JB 2007, 11 (Haarlem; bestuurlijke boete).

aan op het onderwerp van vanochtend) de bestuurlijke boete. Het ging ook in die zaak om brandweerlieden die waren komen te overlijden. Ditmaal ging het om de Haarlemse brandweer. U heeft eerder vandaag misschien vooral gehoord hoe de gemeente een bestuurlijke boete kan opleggen. Het vervelende is echter dat een gemeente ook zelf onderwerp van een bestuurlijke boete kan zijn. En de vraag is dan: geldt het in het strafrecht aangenomen Pikmeer-criterium ook voor de (bestuursrechtelijke) bestuurlijke boete?

Waar ging het in de Haarlemse casus over? In de Haarlemse casus ging het over het ongeval dat heeft plaatsgevonden bij het blussen van, ik dacht de Koningsskerk. Daarbij is uiteindelijk een gevel van de kerk ingestort en daarbij is heel tragisch een aantal brandweerlieden om het leven gekomen. De staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid legde vervolgens aan de gemeente Haarlem een bestuurlijke boete op in verband met een overtreding van de Arbeidsomstandighedenwet 1998. Het ging erom dat je als werkgever gevaar moet voorkomen voor het bezwijken of instorten van een voorwerp of het neervallen van voorwerpen. En dat had de gemeente in de optiek van de staatssecretaris niet voldoende gedaan.

43

Bij deze zaak waren twee rechtsvragen aan de orde. De ene rechtsvraag was: geldt het immuniteitscriterium dat door de Hoge Raad in een strafzaak is aangenomen ook voor de bestuurlijke boete? En de tweede rechtsvraag was: als dat criterium geldt, is het dan ook in dit geval van toepassing? Oftewel: kan de gemeente Haarlem in dit geval zeggen: het is in het kader van brandbestrijding geweest en dat is een exclusieve bestuurstaak, de gemeente is dus immuun en er kan dus geen bestuurlijke boete worden opgelegd.

Eerst nog iets over de casus zelf, omdat de uitspraak anders wat moeilijke te begrijpen is. De officier van dienst van de brandweer, dus de baas op dat moment van de brandweerlieden, had op zich tijdig geconstateerd dat de gevel van de kerk op instorten stond. De officier van dienst had vervolgens ook het bevel gegeven dat iedereen zich uit de straat moest begeven. Iedereen moest daar vertrekken. Het gewone publiek mocht er allang niet

meer zijn, maar ook de brandweerlieden moesten in verband met dat gevaar uit die straat vertrekken. So far, so good. Dat zegt de Afdeling ook met zoveel woorden: de officier van dienst was heel duidelijk bezig met het naleven van Arbo-regelgeving, want hij wilde voorkomen dat zijn mannen en vrouwen zomaar aan allerlei gevaar blootgesteld zouden kunnen worden. Desalniettemin ging het mis. Want toen de gevel van de kerk instortte waren er nog steeds drie brandweerlieden bezig met het aanleggen van slangen.

In haar uitspraak ontloopt de Afdeling de eerste rechtsvraag (toepasselijkheid Pikmeer-criteria bij opleggen van een bestuurlijke boete). De Afdeling heeft in dat verband in haar overwegingen gewezen op de omstandigheid dat het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van openbare lichamen onderwerp is van publiek debat. Tevens heeft de Afdeling onder meer gewezen op het initiatief wetsvoorstel van kamerlid Wolfsen (ik kom hierover straks nog te spreken). De Afdeling heeft vervolgens overwogen: '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.' De Afdeling heeft daarbij nog overwogen dat de omstandigheden van dit geval van dien aard zijn dat zou die vraag in bevestigende zin moeten worden beantwoord, in dit geval op die immuniteit toch geen beroep zou kunnen worden gedaan.

Waarom zou op die eventuele immuniteit geen beroep gedaan kunnen worden (de tweede rechtsvraag)? De Afdeling is weliswaar van oordeel dat brandbestrijding een exclusieve bestuurszaak is. Kort en goed heeft de Afdeling echter overwogen, dat de onderhavige overtreding van de Arbo-regelgeving (te weten: het onvoldoende beperken van het gevaar te worden getroffen door ongewild in beweging komende of vrijkomende voorwerpen) een gedraging betreft waartoe de gemeente niet op basis van haar verantwoordelijkheid voor een effectieve brandbestrijding heeft

besloten. Gezien het door de officier van dienst gegeven bevel was het in het kader van een effectieve brandbestrijding kennelijk immers niet meer nodig dat brandweerlieden op die plaats aanwezig waren. En omdat de officier van dienst niet gecheckt had of zijn bevel daadwerkelijk aan de betreffende brandweerlieden was overgebracht en omdat hij ook niet gecheckt had of er ook daadwerkelijk uitvoering aan gegeven was, kon de gemeente verweten worden dat het betreffende gevaar niet zoveel mogelijk beperkt was. En dus bleef de door de staatssecretaris aan de gemeente opgelegde bestuurlijke boete gehandhaafd. Een om een veelvoud aan redenen bijzondere uitspraak.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid ambtsdrager en ambtenaar

Heel kort nog iets over de ambtsdrager en de ambtenaar. Uit het Pikmeer I-arrest volgt dat voor zover de gemeente als rechtspersoon immunitet geniet, de ambtenaar en de ambtsdrager als leidinggever of opdrachtgever (aan het door de gemeente begane strafbare feit) ook immunitet genieten.

45

Ten aanzien van de immunitet van de ambtsdrager en de ambtenaar geldt op grond van Pikmeer I één hele grote 'maar' en die vergeten heel veel mensen. Vervolging van een ambtsdrager en een ambtenaar kan immers niet alleen via de band van leidinggeven of opdrachtgeven (zoals in de Pikmeer I-zaak is geprobeerd). Vervolging is ook mogelijk als een ambtsdrager of ambtenaar als feitelijk/fysieke dader of medeplichtige kan worden aangemerkt. Het Pikmeer I-arrest ziet daar niet op. Dit arrest ziet alleen op de ambtsdrager of ambtenaar als leidinggever of opdrachtgever.

Op het moment dat een ambtenaar of ambtsdrager zelf een strafbaar feit pleegt, dan kan hij daarvoor worden vervolgd. Ook al doet hij dat onder de vlag van de gemeente. Dus de boekhouder van de gemeente die een factuur antedateert, kan persoonlijk voor het plegen van valsheid in geschrift worden vervolgd. Ook als hij dit in het kader van een exclusieve bestuurs-taak zou doen. 'Pikmeer' ziet daar niet op.

Ontwikkelingen

Öneryildiz vs. Turkije is een bekende uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens tegen Turkije.⁹ Ik noem deze uitspraak omdat het een uitspraak is die door heel veel mensen gebruikt wordt als argument tegen de immuniteit van de staat en tegen de beperkte immuniteit van de gemeente.

De casus is als volgt. Öneryildiz woonde met een aantal familieleden in een woning van een op een vuilnisbelt gebouwde sloppenwijk in Istanbul. De woning was illegaal gebouwd, maar de Turkse autoriteiten gedoogden de situatie. Door een aardverschuiving welke plaatsvond door een methaanexplosie op de vuilnisbelt werden 39 mensen gedood. De autoriteiten waren op de hoogte van het explosiegevaar.

46

Deze kwestie werd uiteindelijk ter beoordeling voorgelegd aan het Europees Hof. Het Europees Hof heeft overwogen, dat staten op grond van artikel 2 EVRM (recht op leven) en artikel 13 EVRM (recht op effectieve nationale rechtsbescherming) een positieve verplichting hebben om het leven van hun burgers te beschermen en te zorgen voor effectieve procedures van onder andere strafvervolgning. Deze verplichting geldt zowel voor publieke en niet-publieke activiteiten die het recht op leven in gevaar kunnen brengen. Kort gezegd heeft het Europees Hof geoordeeld dat het Turkse strafrecht-systeem tekort is geschoten in de bescherming van het recht op leven omdat het geen volledige verantwoordelijkheid van de betrokken autoriteiten heeft bewerkstelligd. De strafrechtelijke procedure na het ongeval was erop gericht om vast te stellen of de betrokken autoriteiten aansprakelijk waren wegens 'nalatigheid in de uitvoering van hun taken' en niet of zij ook verantwoordelijk waren voor de dood van de familieleden van de klager. Bovendien was de burgemeester veroordeeld tot een lage boete die later was kwijtgescholden.

Deze uitspraak van het Europees Hof geeft voeding aan de discussie over de houdbaarheid van het Pikmeer-criterium. Sommigen stellen, dat het Pikmeer-criterium in strijd is met deze uitspraak en (dus) met het EVRM; in ieder geval voor zover het levensbedreigende delicten betreft.

9 EHRM 18 juni 2002, NJB 2002, p. 1615 (kleine kamer) en EHRM 30 november 2004, NJ 2005, 210 (grote kamer).

Ik stip de commissie Roelvink nog aan. Dit is een commissie die voor het kabinet al jaren geleden gekeken heeft naar de immuniteitsvraag. Deze commissie is terzake tot de volgende oplossing gekomen. De staat zelf zou nog steeds immuun blijven. De staat zou echter in organisatorische eenheden moeten worden opgesplitst. Voorbeelden van dergelijke eenheden zijn: de belastingdienst, het sociaal en cultureel planbureau, het centraal bureau voor de statistiek en rijkswaterstaat. Die eenheden zouden wel vervolgd mogen worden, maar dan alleen voor orderingsregelgeving. Daarbij moet gedacht worden aan overtredingen van milieu-, arbeidsomstandigheden- en ruimtelijke orderingswetgeving. Dezelfde beperking zou voor lagere overheden gelden. De commissie heeft daarenboven gepleit voor een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van individuele overheidsfunctionarissen. Feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers zouden sowieso vervolgbaar moeten zijn; ook wanneer de overheid immuniteit zou genieten.

47

Inmiddels heeft een conceptwetsvoorstel van het kabinet het licht gezien. Dat voorstel is in 2005 voor advies aan de Raad van State toegezonden. Dit voorstel is inmiddels 'ingehaald' door een initiatief wetsvoorstel van Tweede Kamerlid Wolfsen. Eerst het conceptwetsvoorstel van het kabinet van 2005.¹⁰

Eén van de uitgangspunten van het voorstel van het kabinet is dat de immuniteit van de staat gehandhaafd blijft. Ik zeg altijd met een glimlach: wie schrijft die blijft. Als 'de staat' zelf een wetsvoorstel schrijft over de immuniteit van de overheid, dan is de handhaving van de immuniteit van de staat geen opmerkelijke uitkomst. Ook de beperkte immuniteit van de lagere overheid blijft in dit voorstel ongewijzigd. In zoverre wijkt het voorstel af van de adviezen van de commissie Roelvink. Wat is dan nieuw aan het voorstel? Nieuw is, dat feitelijk leidinggever en opdrachtgever van een lagere overheid én van de staat wel vervolgbaar zijn. Ook indien sprake is van immuniteit van de betreffende publiekrechtelijke rechtspersoon. In het voorstel wordt aan artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht het navolgende nieuwe lid 4 toegevoegd:

¹⁰ Dit voorstel is opvraagbaar via de website van het Ministerie van Justitie.

'De strafvervolgning kan ook worden ingesteld tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven alsmede tegen hen die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, indien het strafbaar feit is begaan door een publiekrechtelijke rechtspersoon die daarvoor niet kan worden vervolgd.'

Dit is een verruiming ten opzichte van de Pikmeer-jurisprudentie. Maar er zit een behoorlijke adder onder het gras. In het wetsvoorstel is namelijk ook een wijziging van artikel 42 Wetboek van Strafrecht opgenomen. De in dit artikel neergelegde rechtvaardigingsgrond wordt in het voorstel als volgt gewijzigd:

'Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift danwel een publieke taak, bij de wet opgedragen.'

48

Als u goed naar deze rechtvaardigingsgrond kijkt, dan ziet u dat het erop lijkt dat het exclusieve bestuurstaakcriterium in een ander jasje is gestoken. Het jasje 'een publieke taak, bij de wet opgedragen'. Wat een publieke taak nu precies is, wordt in het concept wetsvoorstel niet uitgewerkt. Maar dit criterium lijkt verdacht veel op de exclusieve bestuurstaak van Pikmeer. Onduidelijk is echter of dat ook de bedoeling is van het kabinet. Zou het de bedoeling zijn, dan zou dat betekenen dat de bestaande discussie over de reikwijdte van het Pikmeer-criterium blijft voortduren.

Belangrijker is echter, dat de regering met deze nieuwe rechtvaardingsgrond de opheffing van de immuniteit voor feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers 'ongedaan maakt'. Immers, als aan de ene kant de immuniteit van een feitelijk leidinggever en opdrachtgever wordt opgeheven, maar aan de andere kant deze nieuwe rechtvaardigingsgrond wordt gecreëerd, dan heb ik het idee dat die immuniteit – zij het niet in een immuniteitsjasje, maar in een jasje van een rechtvaardigingsgrond – feitelijk via een andere deur wordt teruggehaald. Want als de ambtenaar kan aantonen dat hij een feit heeft begaan ter uitvoering van een publieke

taak, dan kan hij weliswaar voor dat feit vervolgd worden, maar hij kan voor dat feit dan niet veroordeeld worden omdat hij zich op die rechtvaardigingsgrond kan beroepen. En dan is het conceptwetsvoorstel eigenlijk een beetje een wassen neus.

Dat vond tweede kamerlid Wolfsen ook. Hij vond het conceptwetsvoorstel van de regering 'volstrekt ontoereikend'. Ontoereikend, omdat hij een drietal vormen van ongelijkheid in het concept wetsvoorstel van de regering vindt zitten. Namelijk van particulier ten opzichte van overheid, van lagere overheid ten opzichte van centrale overheid en van de overheid ten opzichte van de ambtenaar. Reden waarom Wolfsen – en dat is misschien de slechte boodschap voor vandaag, maar het is nog geen wet – met een eigen wetsvoorstel komt waarmee hij de immuniteit volledig wil opheffen.¹¹ Zowel voor de lagere overheid als voor de centrale overheid. Niemand is immuun, gelijke monniken gelijke kappen.

49

Wolfsen stelt daartoe een nieuw lid 4 bij artikel 51 Wetboek van Strafrecht voor, dat als volgt luidt:

'Rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid van Boek 2 van het Burgerlijke Wetboek zijn op gelijke voet met andere rechtspersonen vervolgbaar.'

En om te voorkomen dat de minister van Justitie via de aanwijzingsbevoegdheid die de minister heeft, officieren kan opdragen 'gij zult die overheid niet vervolgen', stelt hij voor die aanwijzingsbevoegdheid bij de minister van Justitie weg te halen. Daartoe moet artikel 127 Wet op de rechterlijke organisatie als volgt worden gewijzigd:

'Onze Minister kan in een concreet geval geen aanwijzingen geven inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten begaan door een rechtspersoon als bedoeld in artikel 1, eerste of tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.'

¹¹ Tweede Kamer 2005-2006, 30538, nr. 3.

Dat is het voorstel van Wolfsen. En dat gaat heel ver. Wat is de stand van zaken? Ik heb deze week nog weer geïnformeerd, want ook dat voorstel van Wolfsen is al weer van april 2006. De stand van zaken zou nu zijn, dat wordt gewerkt aan een compromisvoorstel. PvdA en CDA zitten met elkaar in het kabinet, dus ze moeten wat met elkaar. Donner zit niet meer op Justitie, maar zal er met het oog op de Arbo-regelgeving, vanuit Sociale zaken ongetwijfeld aan denken. Wat de planning gaat worden is onbekend, dus dat is even afwachten.

Vervolgingsbeleid openbaar ministerie

50 De enige geruststelling die ik u vandaag misschien kan geven, is het motto van het openbaar ministerie ten aanzien van de opsporing en vervolging van overleden: wel actief opsporen, maar genuanceerd vervolgen. Dit is neergelegd in de Aanwijzing voor de opsporing en vervolging overheden.¹² In de praktijk is dat motto merkbaar. Lagere overheden worden steeds vaker onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek. Tot een daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging in die zin dat de lagere overheid voor de strafrechter wordt gedagvaard leidt het in veel gevallen echter niet. Vaak worden dergelijke zaken met een transactie afgedaan. Een en ander uiteraard alleen in het geval daadwerkelijk een strafrechtelijk verwijt te maken is.

Aandachtspunten voor de praktijk

Ik moet een beetje gaan afronden. Ik heb nog een aantal aandachtspunten voor de praktijk die ik u niet wil onthouden. Allereerst is het van belang te realiseren dat de verdachte gemeente of ambtenaar best wel wat invloed op een strafrechtelijke procedure kan uitoefenen. Natuurlijk is het zo dat het openbaar ministerie in haar vervolgingsbeleid autonoom is. Dat wil echter niet zeggen dat een gemeente als verdachte bij de pakken neer hoeft te zitten totdat de dagvaarding op de mat ligt. In de praktijk blijkt, dat een gemeente (net als iedere andere verdachte) in alle fases van het strafrechtelijk onderzoek wat kan 'duwen en trekken' om de strafrechtelijke schade, zo noem ik het altijd maar, zo beperkt als mogelijk te houden.

¹² Staatscourant 1998, 82.

Het beperken van strafrechtelijke schade begint al tijdens het opsporingsonderzoek. En het kan eindigen met besprekingen met een officier van justitie over de manier waarop de zaak zou kunnen worden afgedaan.

Belangrijk voor de praktijk is ook de spagaat waar de gemeente in zit. Een verdachte heeft een zwijgrecht. Ik heb echter nog weinig gemeenten er op kunnen betrappen dat ze erg veel zin hadden zich daarop te beroepen. Het bestuur kan over zo'n opstelling vanuit de gemeenteraad stekelige vragen verwachten. En in de gemeenteraad heeft het college geen zwijgrecht maar eerder een spreekplicht. Het bestuur is verplicht aan de raad verantwoording af te leggen.

Een andere spagaat is die tussen de ambtenaar en de gemeente zelf. Aangezien de ambtenaar zelf ook strafrechtelijk vervolgd kan worden, heeft ook hij of zij eigen strafrechtelijke belangen. Daar moet je heel alert en transparant over zijn. En als je daar vanaf het begin af aan transparant over bent, kan daar prima mee worden omgegaan.

51

Afsluiting

Ik geef u als afsluiting het volgende mee. Het is allemaal prachtig dat u dit weet. Het is belangrijk te weten dat immuniteit wat minder ver gaat dan u zelf misschien dacht of beter: hoopte. Maar ik wil u vooral meegeven, dat het motto uiteraard moet zijn: 'voorkomen is beter dan genezen'. En voorkomen kan op een aantal manieren. Dat kan onder andere door organisatorische aanpassingen, inventarisatie van de relevante verplichtingen en inventarisatie van risicoprojecten en het maken van een stappenplan om die risico's te minimaliseren. Belangrijk is ook dat aan eventuele overtredingen een follow-up wordt gegeven. De strafrechtelijke bewustwording in de organisatie is ook een goed instrument. In dat verband kan niet genoeg benadrukt worden dat een individu binnen de organisatie moet realiseren dat hij of zij zelf ook een strafrechtelijk risico loopt. Het zich realiseren van dat persoonlijke risico werkt vaak het allerbeste om te zorgen dat er geen strafbare dingen gebeuren.

Tot slot: ken uw beperkingen. In de praktijk ligt het uiteindelijk vaak wel allemaal ietsje gecompliceerder dan ik in de afgelopen 50 minuten, die mij gegeven was, aan u heb kunnen voorhouden.

Dank u wel!

Noot van de redactie

Na de totstandkoming van deze bijdrage is bij de Tweede Kamer een aangepast initiatiefvoorstel ingediend door de kamerleden Wolfsen, Van de Camp en Anker tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers. (TK 30538)

Het betreft een aanpassing van het eerdere initiatiefvoorstel van Wolfsen tot opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen. Het voorstel is – voor zover hier relevant – in die zin gewijzigd dat nu tegenover de opheffing van de bestaande immuniteiten een stelsel van strafuitsluitingsgronden is geplaatst dat voorziet in de strafuitsluiting voor strafbare feiten die uit de uitoefening van een publieke taak voortvloeien. Hierbij worden ook feiten die redelijkerwijs noodzakelijk zijn voor de uitvoering van een bij wet opgedragen publieke taak van strafbaarheid uitgezonderd. De wijziging van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van justitie is komen te vervallen.

HANDREIKING BIJ TOEZICHT- EN OPSPORINGSONDERZOEKEN

Inleiding

Deze handreiking heeft betrekking op de onderzoeksfase in een strafproces of bij het uitoefenen van toezicht. De onderzoeksfase is van groot belang voor de te nemen vervolgstappen in een eventuele procedure.

Een strafproces begint met een opsporingsonderzoek. Het opsporingsonderzoek vangt aan als een opsporingsinstantie kennisneemt van een vermoedelijk gepleegd strafbaar feit. Om alle feiten en omstandigheden omtrent een strafbaar feit duidelijk te krijgen verzamelen opsporingsambtenaren tijdens het opsporingsonderzoek zo veel mogelijk gegevens, al dan niet met toepassing van dwangmiddelen. Bijvoorbeeld het horen van verdachten en getuigen, het inzien en eventueel in beslag nemen van administraties, het doorzoeken van panden en het nemen van monsters.

53

Ook in het kader van toezicht moeten feiten en omstandigheden worden onderzocht. De toezichthouders bedienen zich hiertoe van verschillende bevoegdheden, zoals het betreden van plaatsen, het vorderen van inlichtingen, het inzien en kopiëren van bescheiden, het onderzoeken van zaken en het nemen van monsters. Deze bevoegdheden kunnen per instantie en per ambtenaar verschillen.

Het doel van de handreiking

Gemeenten, haar bestuurders en haar medewerkers ontmoeten het strafrecht en het toezicht met name in de sectoren milieu, bouwen en 'openbare ruimte'. Maar ook op andere gebieden komt de gemeente het strafrecht tegen of is zij onderworpen aan toezicht.

Denk bijvoorbeeld aan het toezicht op zwembaden waarvan de gemeente eigenaar of exploitant is.

De impact van onderzoeken door toezicht- of opsporingsambtenaren op de gemeentelijke organisatie kan groot zijn.

Dikwijls worden de organisatie en de medewerkers door een onaangekondigd bezoek van toezicht-/opsporingsambtenaren overrompeld.

Daardoor kan het voorkomen dat onhandig – en soms voor de gemeente nadelig – wordt gehandeld.

Bovendien is de positie waarin de gemeente alsdan verkeert vaak verwarrend. Opeens staat de gemeente tegenover het OM, de politie of de opsporingsdienst, terwijl in andere situaties juist gezamenlijk – als partners – wordt opgetreden.

Deze handreiking geeft tips en aandachtspunten die de gemeente behulpzaam kunnen zijn in het geval zij wordt bezocht door ambtenaren van bijvoorbeeld politie, inspectiediensten, FIOD-ECD of OM. Vanzelfsprekend werkt de gemeente in beginsel coöperatief mee, maar zij heeft ook recht op duidelijkheid omtrent haar positie en die van haar bestuurders en medewerkers.

54

Vaak kunnen zaken door het stellen van de juiste vragen in het goede perspectief worden geplaatst. Voorts is het nodig dat de gemeente, haar bestuurders en medewerkers in zekere mate weten wat zij kunnen verwachten en wat hun rechten en plichten zijn.

In dit verband is het zorgdragen voor een goede communicatie met toezicht-/opsporingsambtenaren tijdens het onderzoek zeer belangrijk. Investeer daarom in de (informele) contacten met de betreffende ambtenaren.

Met deze handreiking kan een bijdrage worden geleverd aan het consistent reageren op toezicht- en opsporingsonderzoeken. Daarmee kan deze handreiking onderdeel uitmaken van de juridische kwaliteitszorg van de gemeente.

De handreiking geeft algemene aandachtspunten omdat de bevoegdheden van toezichthouders en opsporingsambtenaren per instantie en per ambtenaar kunnen verschillen. Bovendien zijn niet alle aandachtspunten van toepassing op alle 'soorten' bezoeken en onderzoeken.

Denk bijvoorbeeld aan routinebezoeken in het kader van toezicht.

Omwille van de hanteerbaarheid is de handreiking beknopt gehouden en mede daarom is niet op alle (juridische) bijzonderheden ingegaan.

Voor wie is de handreiking bestemd?

De handreiking is geschreven voor de gehele gemeentelijke organisatie. Daarnaast is de handreiking specifiek bedoeld voor het management en de gemeentelijk coördinator voor toezicht- en opsporingsonderzoeken.

In welke situaties kan de handreiking worden gebruikt?

De handreiking ziet op die situaties waarin de gemeente dan wel haar bestuurders en/of medewerkers in hun taakuitoefening als verdachte onderwerp zijn van toezicht en/of van een strafrechtelijk opsporingsonderzoek. Ook is de handreiking bedoeld voor bestuurders of medewerkers die in hun taakuitoefening worden opgeroepen als getuige. Verder kan er gebruik van worden gemaakt bij onderzoeken door externe onderzoekcommissies.

De handreiking is niet geschreven voor situaties waarin sprake is van eigen daderschap van de bestuurder of medewerker, zoals bijvoorbeeld in het geval van verduistering van gelden of het aannemen van steekpenningen.

Aandachtspunten bij een bezoek van toezicht- of opsporingsambtenaren

- ▶ Informeer de gemeentelijk coördinator over het bezoek van de toezicht- of opsporingsambtenaren.
- ▶ Vraag naar de legitimatie van de toezicht-/opsporingsambtenaar (hij/zij is verplicht dit te tonen) en noteer naam en functie; maak indien mogelijk een kopie van het legitimatiebewijs.
- ▶ Vraag naar het doel van het bezoek.
- ▶ Vraag wat wordt onderzocht, met welke reden en op welke wettelijke basis.

58

- ▶ Vraag of het al dan niet om een strafrechtelijk onderzoek gaat.
In geval van een strafrechtelijk onderzoek:
 - vraag naar de strafrechtelijke verdenking;
 - vraag wie de verdachte(n) is (zijn): de rechtspersoon gemeente, een of meerdere gemeentelijk medewerkers of bestuurders, dan wel derden.
- ▶ Vraag om een exemplaar van het eventuele document dat aan de uitoefening van de bevoegdheden ten grondslag ligt. Afhankelijk van het soort onderzoek heeft de toezicht-/opsporingsambtenaar verschillende 'bevoegdheden'. Denk daarbij aan inbeslagneming (ook e-mailverkeer), doorzoeking, inzage, toegang, onderzoek, opneming, bemonstering, vrijheidsbeneming.
- ▶ Neem contact op met een strafrechtadvocaat. Informeer de advocaat over het bezoek en vraag aan de toezicht-/opsporingsambtenaren of uw advocaat aanwezig mag zijn en of zijn komst kan worden afgewacht.

- ▶ Ontvang de toezicht-/opsporingsambtenaren in een aparte ruimte.
- ▶ Laat de gemeentelijk coördinator zijn positie duidelijk maken aan de toezicht-/opsporingsambtenaren.
- ▶ Zodra bekend is dat het een om strafrechtelijk onderzoek gaat, neem dan contact op met de onderzoeksleider om meer informatie omtrent het onderzoek, de verdenking(en), etc. te verkrijgen.
- ▶ Laat u adviseren over uw (rechts-)positie.

Aandachtspunten medewerking aan toezicht-/opsporingsonderzoek

- ▶ Vraag zonodig uitstel van het bezoek of een termijn voor de te verlenen medewerking om meer tijd te creëren om informatie in te winnen over de gemeentelijke positie dan wel over de positie van bestuurders en/of medewerkers.
- ▶ Vraag een zo specifiek mogelijke opgave van de informatie die de toezicht-/opsporingsambtenaren willen ontvangen. Laat verzoeken (zo mogelijk) op schrift stellen.
- ▶ Vraag een lijst van de stukken die men wil meenemen/worden meegenomen en controleer of hetgeen wordt meegenomen op de lijst staat. Noteer in elk geval welke stukken worden meegenomen.
- ▶ Laat een kopie maken van de stukken die worden meegenomen. Bedenk in geval van een toezichtsonderzoek dat een toezichthouder niet bevoegd is tot het daadwerkelijk in beslag nemen van stukken, maar deze tegen een door hem af te geven schriftelijk bewijs alleen voor korte tijd mee mag nemen indien het maken van kopieën niet ter plaatse kan geschieden.

- ▶ Maak zo mogelijk afspraken over het gebruik van de meegenomen stukken, alsmede zo mogelijk over het tijdstip waarop de stukken teruggegeven worden. Soms worden dossiers die onder handen zijn meegenomen; vraag of er in die gevallen kopieën van gemaakt kunnen worden.
- ▶ Maak bij het nemen van monsters uitdrukkelijk aanspraak op een 'contra-monster' en op een tegenonderzoek.
- ▶ In geval van een verhoor: vraag een zo specifiek mogelijke opgave van degene(n) die de toezicht-/opsporingsambtenaren willen ondervragen. Laat het verzoek (zo mogelijk) op schrift stellen.
- ▶ Vraag of iemand in het kader van toezicht/controle wordt gehoord of dat iemand als getuige of als verdachte wordt gehoord in het kader van een strafrechtelijk onderzoek.
- ▶ Vraag of de advocaat of de coördinator bij het verhoor aanwezig mag zijn.
De aanwezigheid van een advocaat tijdens een verhoor in het kader van toezicht of opsporing is niet verboden. Anderzijds heeft men bij verhoren door een toezichthouder of opsporingsambtenaar in beginsel geen recht op aanwezigheid van een advocaat.
- ▶ Zorg in ieder geval voor een terugkoppeling met de gemeentelijk coördinator, bij voorkeur in individuele gesprekken.
- ▶ Denk ook aan de locatie van verhoor. Vraag of de verhoren zo mogelijk kunnen plaatsvinden bij de gemeente.

Aandachtspunten ten aanzien van bestuurders en medewerkers

- ▶ Zijn medewerkers verdachte/getuige, heb dan aandacht voor de arbeidsrechtelijke gevolgen van hun verklaringen of positie. Betrek leidinggevenden en de afdeling P&O erbij. Communiceer dat aan betrokkenen. De regie blijft ook in deze situaties bij de gemeentelijke coördinator.

- ▶ Informeer bestuurders/medewerkers over de gang van zaken bij een verhoor als getuige/verdachte.
- ▶ Geef aan in hoeverre bestuurders/medewerkers een verschijningsplicht hebben bij een verhoor als getuige of verdachte, bijvoorbeeld: indien men door een opsporingsambtenaar als getuige wordt opgeroepen, is er geen verschijningsplicht. Evenmin is men verplicht op vragen van een opsporingsambtenaar antwoord te geven. Voor een verdachte geldt hetzelfde met dien verstande dat een verdachte in bepaalde gevallen kan worden aangehouden. Een verdachte heeft een zwijgrecht.
In geval van toezicht is een ieder in beginsel verplicht de vragen van een toezichthouder te beantwoorden.
- ▶ Wijs bestuurders/medewerkers er op dat zij zich in de onderzoeksfase moeten beroepen op een hen opgelegde geheimhoudingsplicht. (Aan bestuurders bijvoorbeeld opgelegd ten aanzien van het behandelde in een besloten college- of raadsvergadering). Indien de rechter – eventueel verder in de procedure – hen desalniettemin gebiedt op vragen te antwoorden, zijn zij verplicht dat te doen. In dat geval mag de geheimhoudingsplicht worden geschonden.
- ▶ Bereid bestuurders/medewerkers voor op een verhoor als getuige of verdachte, bijvoorbeeld:
 - op aspecten als ‘eigen wetenschap’ van een strafbaar feit;
 - op de mogelijkheid dat de opsporingsambtenaar tijdens een verhoor de medewerker/bestuurder op een gegeven moment zelf ook zou kunnen aanmerken als verdachte (de betreffende medewerker/bestuurder kan dat zelf het beste inschatten).
- ▶ Wijs medewerkers er op verklaringen goed door te lezen, voordat zij die ondertekenen. Bij twijfel niet ondertekenen. Zij zijn daartoe niet verplicht.
- ▶ Geef aan dat zij om afschriften van de verklaringen moeten vragen.

- ▶ Geef bestuurders en medewerkers zelf ook de mogelijkheid om zich over hun eigen positie te laten informeren.
- ▶ Kijk naar de aard van de zaak (bestuurlijke dimensie). Zijn er meerdere verdachte personen (bijvoorbeeld gemeente en medewerkers), onderken dan het potentiële belangenconflict. Neem daarop maatregelen en communiceer mogelijke gevolgen van divergentie van belangen aan betrokkenen.
- ▶ Als belangen uit elkaar gaan lopen tussen bijvoorbeeld de gemeente en een medewerker: zorg dat ieder een eigen advocaat heeft om de belangen te behartigen.
- ▶ Maak tevoren afspraken over inhuur en vergoeding van rechtsbijstand voor medewerkers (die als getuige dan wel verdachte worden gehoord). Bedenk tot welk moment de gemeente als werkgever de kosten van rechtsbijstand vergoedt.
(Bij de CAO-onderhandelingen van 2002 is afgesproken dat gemeenten per 1 januari 2003 een verplichte voorziening voor juridische bijstand dienen te hebben. In veel gevallen ziet deze voorziening in de vorm van een collectieve rechtsbijstandverzekering onder meer op strafrechtelijke onderzoeken.)
- ▶ Ga na of voor de bestuurders een collegebeschermingspolis is afgesloten. Deze polis ziet veelal eveneens op rechtsbijstand in geval van (vermeende) strafrechtelijke aansprakelijkheid van collegeleden en raadsleden.
- ▶ Denk ook in deze gevallen aan het melden van de zaak bij de verzekeraar.
- ▶ Zorg er voor dat er gelegenheid is om medewerkers en bestuurders hun ervaringen te laten delen en hun verhaal te laten vertellen.

Bijzondere gemeentelijke aandachtspunten

- ▶ Bepaal – uiteraard binnen het wettelijk kader – het beleid van de gemeente bij onderzoeken en vervolgingsacties: dat kan variëren van in voorkomende gevallen een beroep doen op het aan elke verdachte toekomende zwijgrecht tot het in alle gevallen verlenen van volledige medewerking.
- ▶ Bedenk dat in voorkomende gevallen ook van de gemeente een verklaring zal worden gevraagd. Een schriftelijke verklaring van de gemeente kan de voorkeur verdienen.
- ▶ Ten aanzien van een verklaring van de gemeente zijn de regels met betrekking tot vertegenwoordiging uit de Gemeentewet van toepassing. De burgemeester vertegenwoordigt de gemeente in en buiten rechte (artikel 171 Gemeentewet) en is formeel degene die een verklaring namens de gemeente mag afleggen. Om bijvoorbeeld de coördinator de gemeentelijke verklaring te laten afleggen, moet deze daar-toe opdracht krijgen van de burgemeester.
- ▶ De burgemeester is in beginsel niet verplicht in een strafproces als getuige tegen de gemeente op te treden tegen de gemeente, ook niet in het vooronderzoek. Voor zover hij de gemeente zou kunnen belasten is hij bevoegd zich als getuige op zijn verschoningsrecht te beroepen.
- ▶ De burgemeester kan evenals de overige bestuurders wel als getuige worden opgeroepen in geval van een strafrechtelijk onderzoek gericht tegen een collega-bestuurder of medewerker.
- ▶ Op grond van de artikelen 22 en 57 Gemeentewet kunnen leden van het gemeentebestuur en andere personen die deelnemen aan de beraadslaging (bijvoorbeeld de gemeentesecretaris of medewerkers die door het gemeentebestuur zijn gevraagd hen schriftelijk of mondeling van advies te dienen) niet in rechte worden vervolgd voor hetgeen zij in de raad of in het college hebben gezegd of schriftelijk hebben overgelegd.

En verder.....

Afhankelijk van de uitkomsten van de onderzoeken kan dat leiden tot verschillende vervolgstappen. Bij een strafrechtelijk onderzoek kan het resultaat zijn: een sepot, voorwaardelijk sepot, transactie (al dan niet openbaar gemaakt door OM) of dagvaarding in een strafproces. Bij toezicht is het resultaat meestal bestuurlijke handhaving (bestuursdwang, last onder dwangsom), maar het toezicht kan ook een strafrechtelijk onderzoek tot gevolg hebben.

64

- ▶ Strafrechtelijk onderzoek kan lang duren (langdurige stilte).
Communiceer met betrokkenen, ook als er niets gebeurt. Op de betrokken medewerkers heeft het object zijn of het onderdeel zijn van een strafrechtelijk onderzoek doorgaans een grote impact. Informeer eveneens het gemeentebestuur.
Communiceer in de tussentijd ook met de toezicht-/opsporingsambtenaren over de voortgang van het onderzoek.
- ▶ Houd ook na het onderzoek contact met de toezichthouder of opsporingsinstantie.
- ▶ Wanneer er gedragingen aan het licht komen die strafbaar zijn, reageer daarop adequaat met de beschikbare bestuurlijke en/of politieke middelen. Dit kan van invloed zijn op de beslissing tot vervolging door het OM.
- ▶ Denk aan het belang van het afleggen van politieke (publieke) verantwoording.
- ▶ Heb aandacht voor communicatie, bijvoorbeeld het uitbrengen van een persbericht. Stem dit goed af met de aangewezen communicatieadviseurs, gemeentelijk coördinator en eventuele derden (contractpartners) bij wie eenzelfde onderzoek wordt verricht.
- ▶ Evalueer en analyseer verbeterpunten.

Deze handreiking is tot stand gekomen met dank aan

Mr. G.J. Elsen, AKD Prinsen Van Wijmen

Mr. E. Poldervaart, Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De begeleidingscommissie bestaande uit:

Mr. R. van Aalst, gemeente Apeldoorn

Mr. H. Bosman, gemeente Enschede

Mr. P. van Doorn, gemeente Utrecht

Mr. drs. C. Wildeboer Schut, gemeente Eindhoven

Mr. H. Wolsink, gemeente Hengelo

Mr. F. van de Wouw, gemeente Amsterdam

CURRICULUM VITAE
MR.DR. A.R. HARTMANN

Arthur Robert Hartmann (1961)

1991: Nederlands recht (strafrechtelijke en staats- en bestuursrechtelijke afstudeerrichting) aan de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit Rotterdam;

1991-1996: assistent-in-opleiding bij de vakgroep Strafrecht en Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam;

1996-1998: docent/onderzoeker straf- en strafprocesrecht aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht;

1998: doctoraat (in de rechtsgeleerdheid) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op basis van het tweedelige proefschrift:

1) A.R. Hartmann en P.M. van Russen Groen, *Contouren van het bestuursstrafrecht*, (diss. EUR, deel 1), Gouda Quint, Rotterdam/Deventer 1998.

2) A.R. Hartmann, *Bewijs in het bestuursstrafrecht*, (diss. EUR, deel 2), Gouda Quint, Rotterdam/Deventer 1998.



- 1999-heden: universitair (hoofd)docent straf- en strafprocesrecht bij de sectie Strafrecht van de Erasmus Universiteit Rotterdam, met specialisatie 'bestuursstrafrecht'. Tevens wordt onderwijs verzorgd bij de sectie Bestuursrecht (Bestuurlijke Rechtshandhaving) en Bedrijfseconomie (Financiële Ethiek);
- docent *Bijzonder Strafrecht* voor de specialistenopleiding Strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten;
 - auteur van de artikelsgewijs commentaar op de Wet op de Economische Delicten en de Algemene wet inzake Rijksbelastingen, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Kluwer Deventer;
 - auteur van de reeks Financieel-economisch bestuursstrafrecht, Sdu Uitgevers Den Haag;
 - auteur van de reeks *Richtlijnen voor strafvordering*, Sdu Uitgevers Den Haag.
- 2001-heden: rechter-plaatsvervanger bij de arrondissementsrechtbanken Rotterdam (sector Strafrecht en Bestuursrecht) en Den Haag (sector Strafrecht).
- 2007-heden: Lid van de subcommissie van de bezwaaradviescommissie van de Consumentenautoriteit.

CURRICULUM VITAE

GERT-JAN ELSÉN

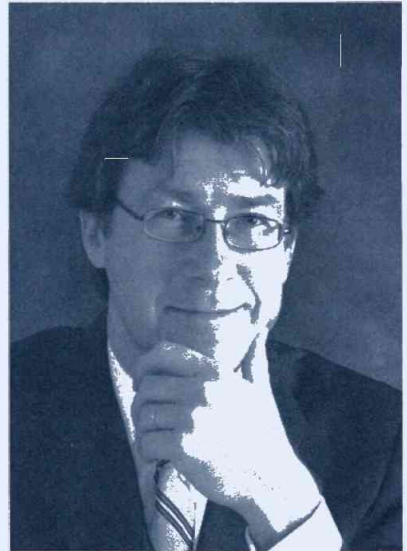
Partner bij AKD Prinsen Van Wijmen

Gert-Jan Elsen is gespecialiseerd in strafrecht en bestuurlijk boeterecht. Aandachtspunten daarbij zijn economische regelgeving (arbeidsomstandigheden/ bedrijfsongevallen, mededingingsrecht, levensmiddelen en non-food), milieu (afvalstoffen/EVOA, bestrijdingsmiddelen, bodemverontreiniging, milieuvergunningen, verontreiniging oppervlaktewater, vervoer gevaarlijke stoffen), financiële regelgeving (beursgerelateerde zaken, witwasregelgeving, waaronder WID en Wet MOT), fiscaal strafrecht en fraude.

Gert-Jan staat (multi-)nationale bedrijven, overheden en hun bestuurders bij tijdens het gehele handhavingstraject (van inval tot en met een eventuele procedure). Daarnaast adviseert hij over de inschatting en voorkoming van handhavingsrisico's en over de voorkoming van procedures.

Verder doceert Gert-Jan onder meer over bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving van milieurecht, bevoegdheden en bijzonderheden bij bestuurlijk toezicht en opsporing, strafbaarheid van overheden, de Wet melding ongebruikelijke transacties en over aandachtspunten bij verhoren en invallen.

Hij is lid van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten en van de Vereniging voor Bestuursrecht VAR.



De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur

De Vereniging Juridische Kwaliteitszorg Lokaal Bestuur (VJK) is in 2000 opgericht vanwege het grote belang dat binnen de lokale overheid aan juridische kwaliteitszorg wordt gehecht en vanuit de gedachte dat het goed is om krachten te bundelen.

De vereniging heeft zich ten doel gesteld een bijdrage te leveren aan de verhoging van de juridische kwaliteit van het lokaal openbaar bestuur, waarbij ook aandacht wordt geschonken aan het terugdringen van juridisering van het openbaar bestuur.

De VJK wil dit doel te bereiken door het bieden van gelegenheid aan de leden om onderling ervaringen uit te wisselen; het stimuleren van onderzoek en het doen van publicaties; via gerichte communicatie haar leden periodiek te informeren over de voortgang van de activiteiten en het organiseren van bijeenkomsten.

