

BESTUURSTAAK OF -TOEREKENING?

De reikwijdte van de strafrechtelijke
aansprakelijkheid van decentrale
overheden

Masterscriptie

Student: J.H.W. (Jordy) Kaal

Studentnummer: s1060143

Mail: jordy.kaal@ru.nl

Opleiding: Master Nederlands Recht

Specialisatie: Strafrecht

Scriptieomvang: 18 EC

Inleverdatum: 7 januari 2026

Moment van verdediging: 21 januari 2026

Beoordelaar: mr. dr. S.M.A. (Sjarai) Lestrade

Tweede beoordelaar: mr. R.F. (Ruben) Aksay

Woordenaantal: 24.873

(excl. titelblad, inhoudsopgave, lijst van afkortingen,
voetnoten, literatuur, jurisprudentie en parlementaire stukken)

Radboud Universiteit



Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen	3
1. Inleiding	4
1.1. Aanleiding en probleemstelling	4
1.2. Relevantie.....	4
1.3. Onderzoeksvragen en leeswijzer	5
1.4. Afbakening en methodologie	6
2. Wetsgeschiedenis en parlementaire discussie	7
2.1. De geschiedenis van artikel 51 Sr	7
2.1.1. De wetgever van 1881: de natuurlijke persoon als dader.....	7
2.1.2. De wetgever van 1976: een pragmatische benadering	8
2.1.3. De wetgever van 1991: geen inhoudelijke wijziging	18
2.2. Latere wetgevingsinitiatieven over artikel 51 Sr.....	19
2.2.1. De wetgever van 2005: een storm van kritiek.....	19
2.2.2. De wetgever van 2015: het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen.....	24
2.2.3. Actuele discussie	26
2.3. Deelconclusie	26
3. De totstandkoming en reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit	31
3.1. Strafrechtelijke immuniteit vóór de Pikmeer-arresten	31
3.2. De Pikmeer-jurisprudentie	33
3.2.1. Het Pikmeer I-arrest	33
3.2.2. Het Pikmeer II-arrest.....	35
3.3. De ratio achter strafrechtelijke immuniteit.....	40
3.3.1. De absolute immuniteit van de Nederlandse Staat.....	40
3.3.2. De beperkte immuniteit van decentrale overheden	42
3.3.3. De vergelijking tussen de centrale- en decentrale overheid	43
3.4. Het Pikmeer II-criterium: onduidelijkheden in de strafrechtspraktijk	44
3.4.1. Een mensenrechtelijke begrenzing?	44
3.4.2. Wat is een ‘openbaar lichaam’?.....	46
3.4.3. Wat is de ‘exclusieve bestuurszaak’?	47
3.5. De rechtspraakanalyse.....	50
3.5.1. Categorie 1: gedragingen door eigen ambtenaren.....	50
3.5.2. Categorie 2: gedragingen door derden in opdracht	57
3.5.3. Categorie 3: gedragingen door zelfstandige derden.....	64
3.6. Deelconclusie	65

4. Conclusie	68
4.1. Samenvatting van bevindingen	68
4.2. Beantwoording van de hoofdvraag.....	71
Literatuur.....	76
Jurisprudentie	88
Parlementaire stukken	91

Lijst van afkortingen

Afkorting	Definitie
A-G	Advocaat-generaal
BW	Burgerlijk Wetboek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
OM	Openbaar Ministerie
WED	Wet op de economische delicten
Wm	Wet milieubeheer
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering

1. Inleiding

1.1. Aanleiding en probleemstelling

Kunnen gemeenten strafrechtelijk vervolgd worden voor strafbare feiten die zij plegen? Hoewel deze vraag op het eerste gezicht eenvoudig lijkt, is het antwoord evenwel genuanceerder. Sinds het Pikmeer II-arrest van de Hoge Raad geldt dat decentrale overheden onder bepaalde omstandigheden strafrechtelijke immuniteit genieten.¹ Deze buitenwettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond leidt ertoe dat de officier van justitie niet-ontvankelijk wordt verklaard.² Het Pikmeer II-criterium, dat in de ‘juridische volksmond’ ook wel de ‘exclusieve bestuurszaak’ wordt genoemd,³ werd in de literatuur al snel als moeilijk werkbaar bestempeld.⁴ Hoewel het criterium stamt uit 1998, roepen de daarin gebezigde begrippen en zinsneden vandaag de dag nog altijd vragen op.⁵ Welke ‘gedragingen’ vallen bijvoorbeeld onder deze exclusieve bestuurszaak en wie zijn aan te merken als ‘bestuursfunctionarissen’?⁶ Deze onduidelijkheden hebben ertoe geleid dat decentrale overheden, hun ambtenaren en zelfs het Openbaar Ministerie (hierna: OM) niet zeker weten wanneer een decentrale overheid te vervolgen, berechten en bestraffen is voor een strafbaar feit. De aanleiding voor deze masterscriptie ligt in de door de literatuur geconstateerde rechtsonzekerheid over de reikwijdte van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden.⁷

1.2. Relevantie

Hoewel de strafrechtelijke immuniteit van overheden een langdurig gebruik is, is het nimmer een rustig bezit geweest of geworden.⁸ Vooral de wenselijkheid van de immuniteit heeft uit menig pen kritische inkt doen vloeien.⁹ Desondanks blijven er, zoals gezegd, verschillende vragen onbeantwoord. In het bijzonder bestaat er onduidelijkheid over de exacte invulling en reikwijdte van het Pikmeer II-criterium.¹⁰ De onverminderde wetenschappelijke relevantie van dit immuniteitsonderwerp wordt geïllustreerd doordat het tijdschrift *Boom Strafblad* er eind 2024 nog een themanummer aan heeft gewijd.¹¹

Niet alleen in de wetenschappelijke literatuur, maar ook in het maatschappelijk debat is het immuniteitsleerstuk regelmatig onderwerp van discussie. De Nederlandse burger kijkt kritischer naar de overheid en wenst haar aansprakelijk te kunnen stellen voor haar handelen of nalaten.¹² Verschillende maatschappelijke rampen en schandalen worden regelmatig

¹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

² Hendriks & de Lange 1998, p. 41.

³ Peters 2005, par. 1.

⁴ Drupsteen 1998; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 25; Sikkema 2018, p. 2; Hornman 2019, p. 5.

⁵ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315; Commissie Roelvink 2002, p. 32-33.

⁶ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁷ Roef 2001a, p. 149; Commissie Roelvink 2002, p. 32; Sikkema 2018, p. 3; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁸ Hirsch Ballin & Lestrade 2024, p. 312-313.

⁹ Brants 2003, par. 2; Zijlstra 2005, p. 310.

¹⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

¹¹ *BSb* 2024, afl. 6. Bovendien publiceert het tijdschrift *Overheid & Aansprakelijkheid* regelmatig een uitgebreid artikel over het algemene onderwerp van overheidsaansprakelijkheid, waarin ook de strafrechtelijke immuniteit aan bod komt. Zie Polak e.a. 2002; Polak e.a. 2008; van Ettekooven e.a. 2013; Roef 2018b; van Ettekooven e.a. 2023.

¹² Brants 2003, par. 5.

aangegrepen voor het pleidooi tot afschaffing van de strafrechtelijke immuniteit.¹³ Deze maatschappelijke wens leidde in 2006 tot het initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Wolfsen,¹⁴ dat na een tien jaar durende parlementaire behandeling met één stem verschil sneuvelde in de Eerste Kamer.¹⁵ In België is de strafrechtelijke immuniteit van overheden recentelijk wel afgeschaft,¹⁶ daarnaast is er in andere EU-lidstaten een tendens zichtbaar tot verruiming van de strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid.¹⁷ Hoewel de strafrechtelijke immuniteit in Nederland standhoudt, toont onderzoek uit 2021 dat er wederom een meerderheid in de Tweede Kamer bestond voor de afschaffing van de immuniteit.¹⁸

Deze langdurige wetenschappelijke en maatschappelijke discussie heeft geleid tot een spreekwoordelijke bibliotheek aan bronnen over dit onderwerp. Hierin neemt het debat over de wenselijkheid van de strafrechtelijke immuniteit de meeste planken in beslag. Door de toenemende aandacht voor de onduidelijke immuniteitsjurisprudentie is de rechtshistorische invalshoek over de wetgeversintentie naar de achtergrond verdwenen. Deze masterscriptie beoogt deze leemte op te vullen door te onderzoeken hoe de wetgever de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon – welke haar grondslag vindt in artikel 51 Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) – oorspronkelijk voor zich zag. Tevens wordt geanalyseerd hoe de strafrechtelijke immuniteit door de strafrechtspraak is ontwikkeld en welke reikwijdte deze daarin krijgt toegeschreven. Het is thans raadzaam te onderzoeken of de strafrechtspraktijk wel de weg volgt die de wetgever heeft voorgeschreven, of dat ergens een verkeerde afslag is genomen.

1.3. Onderzoeksvragen en leeswijzer

De kern van deze masterscriptie richt zich op de relatie tussen de intentie van de wetgever over, en de feitelijke toepassing door de strafrechter van het immuniteitsleerstuk. Dit resulteert in de volgende onderzoeksvraag: In hoeverre sluit de toepassing van het Pikmeer II-criterium in de rechtspraktijk aan bij de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden? Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

- Wat was de ratio van de wetgever met betrekking tot de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden?
- Hoe heeft de Hoge Raad het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden vormgegeven in de Pikmeer-jurisprudentie en hoe wordt er vervolgens in de rechtspraktijk omgegaan met het Pikmeer II-criterium?

Elk van deze deelvragen wordt beantwoord in een eigen hoofdstuk. In hoofdstuk 2 komt de wetsgeschiedenis over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen in het

¹³ Een kleine greep uit actuele gebeurtenissen betreft de toeslagenaffaire, aardbevingsschade in Groningen en verscheidene milieuovertredingen, zie Hirsch Ballin & Lestrade 2024, p. 311. Ook oudere gebeurtenissen – zoals de vuurwerkkramp in Enschede, cafébrand in Volendam en Schipholbrand – worden nog regelmatig benoemd, zie Sikkema 2006, par. 1; van der Vorm 2008, p. 578-579; van Sliedregt 2013, p. 158-163; Roef 2018b, p. 113.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 2; voor het gewijzigde voorstel, zie *Kamerstukken I* 2014/15, 30538, A.

¹⁵ *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; Kummeling & Vetzo 2016, p. 62; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 223.

¹⁶ Zie hierover nader Roef 2018a, p. 44-49.

¹⁷ Hornman 2019, p. 3.

¹⁸ Stoop, Tap & Davidson 2021.

algemeen, en van publiekrechtelijke rechtspersonen in het bijzonder, aan bod. In hoofdstuk 3 staat de ontwikkeling van de strafrechtelijke immuniteit van openbare lichamen centraal, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de toepassing van het Pikmeer II-criterium door de strafrechtspraktijk. Hoofdstuk 4 vangt aan met een samenvatting van de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en sluit af met de beantwoording van de onderzoeksvraag.

1.4. Afbakening en methodologie

Immuniteit bestaat in verschillende vormen.¹⁹ In deze masterscriptie staat specifiek de strafrechtelijke immuniteit van de decentrale overheid centraal. Om hierover een compleet beeld te verkrijgen, kan de strafrechtelijke immuniteit van de Nederlandse Staat alsook de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in brede zin niet onbesproken blijven. Het leerstuk van daderschap van de rechtspersoon valt daarentegen buiten de omvang van dit onderzoek.²⁰ Daarnaast is het niet de strekking van deze masterscriptie een standpunt in te nemen over de rechtspolitieke vraag of overheden dan wel niet vervolgbaar dienen te zijn.

In deze masterscriptie is een analytisch en normatief literatuuronderzoek verricht. Daartoe is wetenschappelijke literatuur, jurisprudentie en parlementaire documentatie gebezigd. Deze bronnen zijn verzameld door middel van een systematische methode, alsook een ‘sneeuwbalmethode’. Hoofdstuk 3 is tevens deels gestoeld op een kwalitatieve rechtspraakanalyse. In dit subonderdeel van het onderzoek is gekeken naar alle na het Pikmeer II-arrest gepubliceerde uitspraken van Nederlandse strafrechters over het Pikmeer II-criterium. Ten behoeve van de selectie van deze rechtspraak is met bijbehorende filters op rechtspraak.nl gebruikgemaakt van de zoekterm ‘Pikmeer’. Een belangrijke beperking van het gebruik van rechtspraak.nl is dat slechts een deel van alle uitspraken hierop gepubliceerd wordt,²¹ of de gepubliceerde uitspraken daarmee een representatief beeld schetsen van het immuniteitsleerstuk kan daarom niet met volle zekerheid gezegd worden.²² Dit risico acht ik klein omdat strafzaken tegen overheden veelal in de media komen en dergelijke zaken van belang zijn voor andere, niet bij de zaak betrokken decentrale overheden, wat volgens de Rechtspraak redenen zijn om dergelijke zaken altijd te publiceren.²³

¹⁹ Ter illustratie, zie Kortmann 2023, p. 165-166.

²⁰ Voor een uitvoerige en actuele uiteenzetting van dit leerstuk, zie De Hullu 2021, p. 160-170; Schaap 2022, p. 35-104; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 6 (online, bijgewerkt 24 april 2025).

²¹ Naar schatting werd in 2021 nog geen 5% van alle uitspraken gepubliceerd, maar sindsdien is er wel naar gestreefd dit percentage te verhogen, zie Derix 2021.

²² Van 't Ende onderschrijft dit risico in een recentelijke rechtspraakanalyse, zie Van 't Ende 2023, p. 157.

²³ Zie artikel 5, aanhef onder a en d, Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl 2024.

2. Wetsgeschiedenis en parlementaire discussie

In dit hoofdstuk staat de bedoeling van de wetgever over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon centraal, waarvan de grondslag is neergelegd in artikel 51 Sr. Doordat dit artikel meerdere keren is gewijzigd, worden de opvattingen van de wetgevers van die jaren besproken (paragraaf 2.1).²⁴ Ditzelfde geldt voor de wetgevers die tevergeefs hebben gepoogd het artikel te wijzigen (paragraaf 2.2).²⁵ In het bijzonder wordt aandacht besteed aan de mening van de wetgevers over de ratio achter de strafrechtelijke immuniteit, het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid en de vraag wie de strafrechtelijke verantwoordelijkheid voor de strafbare rechtspersoon draagt.

2.1. De geschiedenis van artikel 51 Sr

2.1.1. De wetgever van 1881: de natuurlijke persoon als dader

Hoewel het daderschap van de rechtspersoon heden ten dage algemeen aanvaard is, was dit niet altijd het geval. Volgens de wetgever van 1881 kon ‘een strafbaar feit [...] alléén worden gepleegd door den natuurlijke persoon. De fictie der rechtspersoonlijkheid geldt [dus] niet op het gebied van het strafregt.’²⁶ Het adagium ‘*universitas delinquere non potest*’, wat kort gezegd inhoudt dat een rechtspersoon geen strafbaar feit kan plegen, werd tot uitgangspunt verheven.²⁷ Ten tijde van de totstandkoming van het Wetboek van Strafrecht kon alleen de natuurlijke persoon als dader worden aangemerkt,²⁸ de focus lag met name op degene die feitelijk de uitvoeringshandelingen van het strafbare feit heeft verricht.²⁹ Dit kwam goed tot uiting in het oude artikel 51 Sr, de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor handelingen van de rechtspersoon rustte namelijk op de verantwoordelijke vertegenwoordiger(s) van de desbetreffende rechtspersoon (*a contrario* gelezen):³⁰

*“In de gevallen waarin wegens overtreding straf wordt bepaald tegen bestuurders, leden van eenig bestuur of commissarissen, wordt geene straf uitgesproken tegen den bestuurder of commissaris van wien blijkt dat de overtreding buiten zijn toedoen is gepleegd.”*³¹

De strafbepaling trof door het oude artikel 51 Sr enkel de natuurlijke personen die hebben bijgedragen aan het ontstaan of uitvoeren van het strafbare handelen van de rechtspersoon.³² Bestuurders of commissarissen die zich konden disculperen bleven, net zoals de rechtspersoon zelf, gevrijwaard van bestraffing.³³ De verwerping van het daderschap van de rechtspersoon door de wetgever van 1881 was geheel in lijn met de in de 19^e eeuw heersende fictieleer van

²⁴ De wetgevers die besproken worden zijn de wetgevers van 1881, 1941, 1943, 1950, 1976 en 1991.

²⁵ Dit betreffen de wetgevers van 2005 en 2015.

²⁶ Smidt 1891, p. 450.

²⁷ Kesteloo 2013, par. 1.2.1.

²⁸ Nolte 1948, p. 228; Mulder & Fokkens 1976, p. 493; Jansen & Schutgens 2018, par. 3.

²⁹ Vellinga & Vellinga-Schootstra 2005, p. 528.

³⁰ Cnossen 2024, p. 164-165.

³¹ Invoeringswet Wetboek van Strafrecht van 3 maart 1881 (*Stb.* 1881, 35).

³² Smidt 1891, p. 450-451.

³³ Nolte 1948, p. 220-221.

Von Savigny.³⁴ Volgens Von Savigny was het strafrecht uitsluitend gericht op de natuurlijke persoon en viel de rechtspersoon als juridische fictie buiten het bereik van het strafrecht.³⁵ De rechtspersoon had geen rechtssubjectiviteit of eigen wil en kon zonder tussenkomst van een natuurlijke persoon als vertegenwoordiger onmogelijk een gedraging verrichten of rechtsbetrekking aangaan.³⁶ Het was dan ook feitelijk en juridisch onmogelijk dat een rechtspersoon een strafbaar feit pleegde.³⁷

De wetgever van 1881 beperkte de strafrechtelijke aansprakelijkheid tot de natuurlijke personen die de willoze juridische fictie van de rechtspersoon vertegenwoordigden, zijnde de bestuurders en commissarissen. Doordat de wetgever geen onderscheid maakte tussen rechtspersonen, was de opvatting dat een privaatrechtelijke rechtspersoon geen strafbaar feit kon plegen naar analogie van toepassing op de publiekrechtelijke rechtspersoon. Doordat ze beiden niet vervolgd konden worden – volgens de wetgever van 1881 konden ze immers geen strafbaar feit plegen – genoten ze *de facto* strafrechtelijke immuniteit. Onder dezelfde logica kon ook de natuurlijke vertegenwoordiger van de publiekrechtelijke rechtspersoon, net zoals die van de privaatrechtelijke rechtspersoon, strafrechtelijk vervolgd en zelfs bestraft worden.

2.1.2. De wetgever van 1976: een pragmatische benadering

In de rechtspraktijk bleek al snel dat de opvatting van de wetgever van 1881 achterhaald was: ook rechtspersonen waren in staat strafbare feiten te plegen. In bijzondere strafwetgeving, vooral in economische en fiscale wetgeving,³⁸ klonk steeds vaker de gedachte door dat rechtspersonen strafbare feiten konden plegen;³⁹ sommige van deze bepalingen veronderstelden zelfs het daderschap van de publiekrechtelijke rechtspersoon.⁴⁰ Een meer algemene erkenning van het daderschap van de rechtspersoon liet echter nog op zich wachten. Desondanks waren dit de eerste ontwikkelingen die aanzet gaven tot de – vernieuwde doch oude – algemene regeling van artikel 51 Sr, die in 1976 als volgt kwam te luiden:

“1. Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.

2. Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan de strafvervolgning worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken:

1°. tegen die rechtspersoon, dan wel

2°. tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, dan wel

³⁴ Nolte 1948, p. 219; Torringa 1984, p. 4; Hornman 2012, p. 119; Witpaard 2017, p. 89-90; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 2.1 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018); Cnossen 2024, p. 165 & 171.

³⁵ Von Savigny 1840, p. 312-313; Torringa 1984, p. 4; Hornman 2012, p. 121.

³⁶ Hornman 2012, p. 124-125; Witpaard 2017, p. 89-90; de Wijkerslooth-van der Linden 2023, par. 3.3; Cnossen 2024, p. 165-166.

³⁷ Hornman 2012, p. 124.

³⁸ Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 1.a. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

³⁹ Nolte 1948, p. 229-238; Peters 1997, p. 379; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 2.1 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018).

⁴⁰ Artikel 135 Zieketwet 1913; artikel 8 Boswet 1922; artikel 94 Kinderbijslagwet 1939; artikel 7 Wet van 23 november 1946, houdende voorlopige voorzieningen met betrekking tot de bouwkassen; Nolte 1948, p. 238.

3°. tegen de onder 1° en 2° genoemden te zamen.

3. Voor de toepassing van de vorige leden wordt met de rechtspersoon gelijkgesteld: de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap en het doelvermogen.”⁴¹

Met deze wetswijziging was de strafbare rechtspersoon niet langer een fictie in het commune strafrecht. Toch was deze verandering niet geheel vernieuwend. Uit de memorie van toelichting van 1976 bleek namelijk dat het vernieuwde artikel 51 Sr, net zoals verschillende andere artikelen in het bijzonder strafrecht,⁴² was ontleend aan artikel 15 Wet op de economische delicten (hierna: WED).⁴³ De invoering van de algemene aansprakelijkheid van rechtspersonen werd deels ingegeven door de wens om al deze bepalingen onder één gelijkkluidend voorschrift te brengen.⁴⁴ Uit de memorie van toelichting van artikel 15 WED volgde dat deze bepaling op haar beurt weer was gebaseerd op artikel 6 van het Economisch Sanctiebesluit uit 1941.⁴⁵ Volgens de wetgever van 1976 was het vernieuwde artikel 51 Sr vooral een praktische regeling ten behoeve van uniformiteit,⁴⁶ de wijziging was op zichzelf weinig vernieuwend en er was dan ook geen reden om een diepgravende rechtstheoretische beschouwing te wijden aan de strafbaarstelling van de rechtspersoon.⁴⁷ Om deze reden wordt eerst de wetsgeschiedenis van beide voornoemde artikelen besproken (paragrafen 2.1.2.1 en 2.1.2.2), waarna de visie van de wetgever van 1976 en de door hem gehanteerde ratio aan bod komen (paragrafen 2.1.2.3 en 2.1.2.4).

2.1.2.1. Artikel 6 Economisch Sanctiebesluit

In 1939 voerde Van Rijn van Alkemade in de Vereeniging voor Strafrechtspraak uitvoerig pleidooi voor een regeling voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen.⁴⁸ Niet alleen werd de rechtswetenschappelijke discussie over dit onderwerp aangewakkerd,⁴⁹ ook leidde zijn betoog tot een concreet voorstel van de Commissie Wijnveldt.⁵⁰ Deze commissie oordeelde zelfs al over de strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen; deze rechtspersonen behartigden namelijk het algemeen belang en daarom behoeften zij zich alleen te verantwoorden bij administratiefrechtelijke instanties.⁵¹ De wetgever van 1941 bouwde echter niet voort op het ontwerp van de Commissie Wijnveldt,⁵² ook aan de publiekrechtelijke rechtspersoon werden geen woorden vuilgemaakt. Wel werd de wetgever van 1941 aan het

⁴¹ Wet van 23 juni 1976, houdende vaststelling van algemene bepalingen omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen (*Stb.* 1976, 377).

⁴² Van Agt 1965, p. 3; Torringa 1984, p. 48.

⁴³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 7; Hartman, in: *T&C Sr*, commentaar op WED: inleidende opmerkingen, aant. 2 (online, bijgewerkt 1 oktober 2025).

⁴⁴ Brants 2003, par. 5.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19; Mulder 1949, p. 164-165; Cnossen 2024, p. 154.

⁴⁶ Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 1.a. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

⁴⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 8; Roef 2001b, p. 82.

⁴⁸ Van Rijn van Alkemade 1939, p. 189-229.

⁴⁹ Voor een bespreking van voor- en tegenstanders van het standpunt van Van Rijn van Alkemade, zie Torringa 1984, p. 49-53.

⁵⁰ Commissie Wijnveldt 1941, p. 412-415; Nolte 1948, p. 241.

⁵¹ Van der Jagt 2000, p. 7-8.

⁵² Torringa 1984, p. 54.

denken gezet en erkende hij in artikel 6 Economisch Sanctiebesluit het daderschap van de rechtspersoon in algemene zin:

*“Indien een der in de artikelen 1 en 5 strafbaar gestelde feiten wordt begaan door of vanwege een rechtspersoon, wordt de strafvervolg ingesteld en de straf uitgesproken tegen hem, die tot het plegen van het feit opdracht gaf of die de feitelijke leiding had bij het verboden handelen of het nalaten.”*⁵³ (onderstreping JK)

Hoewel de rechtspersoon voorts als dader kon worden aangemerkt, was het nog altijd de natuurlijke persoon die hiervoor aansprakelijk werd gehouden.⁵⁴ De strafrechtelijke verantwoordelijkheid verschoof wel van de bestuurder of commissaris naar de opdracht- of feitelijk leidinggever, die op dat moment nog relatief nieuw waren in het strafrecht.⁵⁵ De reden van de wetgever voor deze verandering is speculatief, omdat de strafbepaling niet werd vergezeld door een memorie van toelichting.⁵⁶ De literatuur veronderstelde dat deze verschuiving was veroorzaakt door het feit dat bestuurders met hun disculpatiemogelijkheid en lagere leidinggevers – die dus niet tot het bestuur behoorden – veelal de strafrechtelijke dans ontsprongen.⁵⁷ Het fundamentele omslagpunt wat betreft de strafbaarheid van de rechtspersoon zelf kwam in 1943.⁵⁸ Artikel 6 Economisch Sanctiebesluit werd namelijk als volgt gewijzigd:

*“Indien een der in de artikelen 1 en 5 strafbaar gestelde feiten wordt begaan door of vanwege een rechtspersoon, [...] dan wordt de strafvervolg ingesteld en de straf uitgesproken hetzij tegen den rechtspersoon, [...] hetzij tegen hem, die tot het feit opdracht gaf of die de feitelijke leiding had bij het verboden handelen of het nalaten, hetzij tegen beiden.”*⁵⁹ (onderstreping JK)

Met deze fundamentele wijziging konden rechtspersonen voor het eerst zelfstandig vervolgd, berecht én bestraft worden.⁶⁰ De fictieleer van Von Savigny werd vervangen door de orgaanleer van Von Gierke.⁶¹ Volgens Von Gierke was de rechtspersoon geen fictie, maar juist een realiteit. Een rechtspersoon handelde door middel van zijn organen, bijvoorbeeld het bestuur, welke doorgaans bestonden uit natuurlijke personen. De rechtspersoon en zijn organen werden met elkaar vereenzelvigd: de wil en het handelen van het orgaan was de wil en het handelen van de rechtspersoon.⁶² Het was dus de gezamenlijke wil van de bij de rechtspersoon betrokken natuurlijke personen die de wil van de rechtspersoon vormde.⁶³ De rechtspersoon was misschien ‘anders’ dan de natuurlijke persoon, maar daardoor dus niet minder werkelijk.⁶⁴ Op basis van de orgaanleer was de rechtspersoon vervolgbaar en zelfs strafbaar voor zijn handelen.

⁵³ Economisch Sanctiebesluit 1941 (*Stb.* 1941, 709).

⁵⁴ Mulder 1949, p. 164.

⁵⁵ Hornman 2012, p. 123.

⁵⁶ Hornman 2012, p. 124.

⁵⁷ Stoffels 1943, p. 49; Hornman 2012, p. 124.

⁵⁸ Cnossen 2024, p. 167.

⁵⁹ Verordeningenblad voor het bezette Nederlandsche gebied, 1943, afl. 5, nr. 17, p. 81.

⁶⁰ Cnossen 2024, p. 167.

⁶¹ Cnossen 2024, p. 171.

⁶² Torringa 1984, p. 5; de Wijkerslooth-van der Linden 2023, par. 3.3.

⁶³ Von Gierke 1887, p. 3; Torringa 1984, p. 5.

⁶⁴ Torringa 1984, p. 5.

Aan de hand van artikel 6 Economisch Sanctiebesluit was goed te zien dat de gedachte van de wetgever over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon en zijn betrokkenen geleidelijk veranderde. Eerst diende de bestuurder of commissaris verantwoordelijk gehouden te worden, deze last verschoof zich naar de opdracht- of feitelijk leidinggever en tot slot kon ook de rechtspersoon zelf bestraft worden.⁶⁵ Daarnaast was het opmerkelijk dat de wetgever de strafbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon (vooralsnog) buiten beschouwing liet. Deze mogelijkheid werd namelijk al wel benoemd door de Commissie Wijnveldt en in sommige bijzondere strafwetten.⁶⁶ Doordat de wetgever wederom geen onderscheid maakte tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersoon, valt mijns inziens te concluderen dat voor beide hetzelfde regime gold. Dit betekent dat zowel de publiekrechtelijke rechtspersoon als diens opdracht- of feitelijk leidinggever vervolgbaar waren.

2.1.2.2. Artikel 15 WED

Artikel 6 Economisch Sanctiebesluit heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de tekst van artikel 15 WED,⁶⁷ de kleine verschillen tussen de eerste leden van de artikelen waren louter tekstueel.⁶⁸ De wetgever van 1950 koos ervoor het leerstuk van de strafbare rechtspersoon nog niet te introduceren in het commune strafrecht, zodat hiermee eerst ervaringen konden worden opgedaan in het economisch strafrecht.⁶⁹ In het economisch strafrecht kwam men namelijk veel vaker in aanraking met de rechtspersoon.⁷⁰ Daarnaast was artikel 15 WED wegens zijn grote bereik – het was namelijk van toepassing op alle delicten onder artikel 1 WED – van groot belang voor de ontwikkeling van het leerstuk van de strafbare rechtspersoon.⁷¹

De wetgever van 1950 noemde twee doorslaggevende argumenten voor de vervolging en bestraffing van rechtspersonen. Allereerst was de wetgever van mening dat het oneervolle karakter van de straf niet alleen de natuurlijke persoon, maar ook de rechtspersoon raakte; ‘ook deze hebben een naam te verliezen’.⁷² Het tweede, meer doorslaggevende argument hing nauw samen met het motief van de pleger van economische delicten. Deze werden namelijk begaan met het oog op economisch voordeel. Wanneer een straf niet tegen dit voordeel opwoog, miste zij haar doel.⁷³ Het economisch voordeel eindigde veelal in het vermogen van de rechtspersoon, dus wanneer het enkel de natuurlijke persoon was die berecht en bestraft werd, kon daarvan geen wederrechtelijk verkregen voordeel worden ontnomen. Daarnaast had de rechtspersoon, wanneer het aankwam op het herstellen van de economische schade die de gemeenschap was aangedaan, doorgaans een diepere buidel om in te tasten.⁷⁴ In de Tweede Kamer werd nog wel opgemerkt dat andere mogelijkheden bestonden om het verkregen voordeel bij de rechtspersoon

⁶⁵ Hornman 2012, p. 117.

⁶⁶ Van der Jagt 2000, p. 7-8; Nolte 1948, p. 238.

⁶⁷ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19.

⁶⁸ Derhalve is artikel 15 lid 1 WED niet als citaat ingevoegd in deze masterscriptie, zie voor de tekst *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 2, p. 2.

⁶⁹ *Handelingen II* 1950/51, 1900, nr. 7, p. 11.

⁷⁰ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19.

⁷¹ Torringa 1984, p. 48 & 54; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 2.2 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018).

⁷² *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19.

⁷³ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 12.

⁷⁴ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19.

weg te halen,⁷⁵ maar volgens de wetgever waren ‘zeer ingewikkelde constructies’ nodig om de strafbaarstelling van rechtspersonen te vermijden.⁷⁶

Waar de wetgever van 1950 sprak over de redenen achter de strafbaarstelling van de rechtspersoon in de WED, zweeg hij over de opdracht- en feitelijk leidinggever en de publiekrechtelijke rechtspersoon.⁷⁷ Door het feit dat de rechtspraak vertrouwd was geraakt met het fenomeen van de feitelijk leidinggever, vond de wetgever het onnodig hieraan nadere overwegingen te wijden.⁷⁸ Wel valt uit de argumenten van de wetgever af te leiden dat hij zijn pijlen richtte op de rechtspersoon en dus niet op de natuurlijke persoon. Artikel 15 WED moest er immers toe leiden dat de goede naam en het vermogen van de rechtspersoon getroffen werden door vervolging en bestraffing. Dit bleek tevens in de toepassing van artikel 15 WED, omdat het veelal de rechtspersoon was die tot primair verantwoordelijke werd bestempeld.⁷⁹ Het economisch strafrecht had namelijk veel kwaliteitsdelicten die zich specifiek op de hoedanigheid van de rechtspersoon richtte. Bovendien was het in veel gevallen bewijstechnisch gemakkelijker om de rechtspersoon te vervolgen in plaats van een feitelijk leidinggever.⁸⁰

Artikel 15 WED stond model voor verschillende strafbaarstellingen van rechtspersonen in bijzondere strafwetgeving.⁸¹ Het toenemend aantal strafbepalingen wees op een snelle evolutie van de rechtsopvatting over het onderwerp,⁸² en zo ook van de discussie hierover.⁸³ Na de invoering van artikel 15 WED rees namelijk de vraag of publiekrechtelijke rechtspersonen ook onder het artikel vielen.⁸⁴ In zijn preadvies over daderschap en aansprakelijkheid van andere dan natuurlijke personen, analyseerde Advocaat-Generaal (hierna: A-G) Kist een viertal ongepubliceerde strafzaken waarin gemeenten werden vervolgd voor een overtreding van de WED. In één van deze zaken overwoog het hof dat de wetgever zijn oog had op de privaatrechtelijke rechtspersoon, maar dat daaruit niet volgde dat de publiekrechtelijke rechtspersoon niet evenzeer onder het bereik van artikel 15 WED viel. Beide waren immers rechtspersoon en de wetgever had geen uitzondering opgenomen voor de publiekrechtelijke rechtspersoon.⁸⁵ De publiekrechtelijke rechtspersoon bleek dus, net zoals de privaatrechtelijke rechtspersoon, vervolgbaar voor zijn handelen. De opgedane ervaringen met artikel 15 WED vormden uiteindelijk de opmaat voor de algemene regeling van artikel 51 Sr in het commune strafrecht.

2.1.2.3. Artikel 51 Sr

Voordat hij het wetsvoorstel tot wijziging van artikel 51 Sr verdedigde, stelde oud Minister van Justitie Van Agt in een bijdrage over de strafbare corporatie dat de 20^e eeuw afrekende met de

⁷⁵ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 4, p. 39. Artikel 8 WED (oud) maakte het bijvoorbeeld als bijkomende straf mogelijk goederen, die niet aan de veroordeelde toebehoorden, verbeurd te verklaren.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 1948/49, 603, nr. 5, p. 52.

⁷⁷ De Hullu 1998b, p. 48.

⁷⁸ Hornman 2012, p. 124.

⁷⁹ Hornman 2012, p. 127 & 133.

⁸⁰ De Valk 2009, p. 449; Hornman 2012, p. 127-128.

⁸¹ Van Agt 1965, p. 3.

⁸² Van Agt 1965, p. 20.

⁸³ Torringa 1984, p. 154; de Hullu 1998b, p. 48-49.

⁸⁴ Kist 1966, p. 38-42.

⁸⁵ Kist 1966, p. 39-40.

opvatting van de vorige wetgever.⁸⁶ Hoewel het correct was dat de wetgever van 1976 een wezenlijk andere weg insloeg dat de wetgever van 1881, erkende deze dat het nieuwe wetsontwerp geen principiële vernieuwing inhield omdat het daderschap van de rechtspersoon al enige tijd aanvaard was.⁸⁷ Zelfs het Wetboek van Strafrecht voorzag ondertussen in een regeling die dit erkende. Artikel 50a Sr, in werking getreden in 1965,⁸⁸ machtigde lagere wetgevers om bestuurders en andere natuurlijke personen strafbaar te stellen voor strafbare feiten gepleegd door een rechtspersoon.⁸⁹ Op grond van artikel 15 WED was het zelfs mogelijk de rechtspersoon zelf te vervolgen en bestraffen. Met de wijziging van artikel 51 Sr, zoals geciteerd in paragraaf 2.1.2, was de vervolgbaarheid en strafbaarheid van de rechtspersoon het algemene uitgangspunt geworden.⁹⁰ Alle bepalingen over de strafbare rechtspersoon, zowel in het commune als het bijzondere strafrecht, kwamen te vervallen.⁹¹ Het vernieuwende van deze wetswijziging was dat de wetgever voor het eerst expliciet inging op de vervolgbaarheid en strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. Opmerking verdient dat de wetgever de strafbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 51 Sr nooit principieel heeft afgewezen,⁹² de échte expliciete vernieuwing zat dus in de overwegingen omtrent de vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Uit de wetsgeschiedenis volgde uitdrukkelijk dat artikel 51 Sr, hoewel het aansluiting zocht bij het civiele recht,⁹³ betrekking had op álle rechtspersonen.⁹⁴ Het omvatte naast alle privaatrechtelijke rechtspersonen dus ook de kerkgenootschappen en alle publiekrechtelijke rechtspersonen.⁹⁵ Artikel 2:1 Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) somt de instanties die onder de noemer ‘publiekrechtelijke rechtspersoon’ vallen op: de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen, lichamen waaraan krachtens de Grondwet (hierna: Gw) verordenende bevoegdheid is verleend en andere lichamen waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen (indien de rechtspersoonlijkheid uit het bij of krachtens de wet bepaalde volgt). Vooral voor deze laatste categorie is het moeilijk een limitatieve opsomming te geven, het omvat bijvoorbeeld ook verschillende universiteiten.⁹⁶ Volgens de wetgever was de publiekrechtelijke rechtspersoon ‘een vlag waaronder een wel zeer bonte lading schuil gaat’. Ter illustratie gaf de wetgever een niet-limitatieve opsomming van maar liefst 25 verschillende

⁸⁶ Van Agt 1965, p. 19.

⁸⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 7.

⁸⁸ Wet van 2 juni 1965, houdende wijziging van enige artikelen van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering, de Wet op de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie, de Beginselenwet gevangeniswezen, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, de Wet tarieven in strafzaken, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen, de Wet beroep administratieve beschikkingen en de Wet van 20 november 1963 (Stb. 485) (*Stb.* 1965, 238).

⁸⁹ Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 50a Sr, aant. 1 (online, bijgewerkt 1 juni 2003).

⁹⁰ Via de schakelbepaling van artikel 90 Sr gold artikel 51 Sr in beginsel voor alle commune en bijzondere strafbepalingen, daardoor was het bereik nog groter dan dat van artikel 15 WED; de Hullu 1998b, p. 48.

⁹¹ Zijnde artikel 50aSr, artikel 15 WED en een veelvoud aan bijzonder strafrechtelijke bepalingen, zie hiervoor de Wet van 23 juni 1976, houdende vaststelling van algemene bepalingen omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen (*Stb.* 1976, 377).

⁹² Van der Schalken 1991, par. 2.

⁹³ Roef 2001b, p. 84; Doorenbos 2023, p. 677.

⁹⁴ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 5, p. 3.

⁹⁵ Waarvan de rechtspersoonlijkheid respectievelijk volgt uit artikel 2:2 BW en artikel 2:1 BW.

⁹⁶ Torringa 1984, p. 154.

voorbeelden.⁹⁷ De figuur van de publiekrechtelijke rechtspersoon had uiteenlopende verschijningsvormen en functies waarin het aan het maatschappelijk verkeer deelnam. Daarnaast nam het aantal publiekrechtelijke rechtspersonen gestaag toe, waardoor er in sommige gevallen twijfel bestond of een rechtspersoon wel als publiekrechtelijk bestempeld kon worden.⁹⁸

Doordat er zoveel verschillende publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, die allemaal op een andere manier deelnemen aan het maatschappelijk verkeer, is de vraag of hun strafbaarheid behoort te worden uitgesloten of aanvaard niet in algemene zin te beantwoorden.⁹⁹ Volgens de wetgever van 1976 moet er daarom onderscheid gemaakt worden in een tweetal casusposities:¹⁰⁰ de publiekrechtelijke rechtspersoon als bestuurder en als ondernemer. Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon optreedt als bestuurder en het strafbare feit in verband staat met een algemene of specifieke bestuurstaak waarmee de rechtspersoon is belast, dient verantwoording te geschieden aan instellingen die daartoe in het bijzonder zijn aangewezen door het staats- en administratieve recht.¹⁰¹ Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon optreedt als ondernemer en het strafbare feit in verband staat met een ondernemingsactiviteit, vereist het gelijkheidsbeginsel dat de publiekrechtelijke rechtspersoon – net als de privaatrechtelijke rechtspersoon – strafrechtelijk vervolgd kan worden. De privaatrechtelijke rechtspersoon kan namelijk (mede) het algemeen belang dienen met dezelfde of vergelijkbare gedragingen, maar deze is niet gevrijwaard voor strafrechtelijke vervolging.¹⁰² De context van de gedraging en de rol van de publiekrechtelijke rechtspersoon zijn dus leidend voor de vraag of de publiekrechtelijke rechtspersoon vervolgbaar is en dus strafrechtelijke immuniteit geniet.

De wetgever van 1976 vond het voorgaande ‘een weerbarstige materie die moeilijk in wetsbepalingen is te vatten’ en dus bleef een bijzondere voorziening achterwege.¹⁰³ De wetgever achtte het onwenselijk de bevoegdheid van het OM om publiekrechtelijke rechtspersonen te vervolgen zonder meer uit te sluiten. Er waren namelijk situaties denkbaar waarin het onrechtvaardig, met name in strijd met het gelijkheidsbeginsel, zou zijn om publiekrechtelijke rechtspersonen niet te vervolgen.¹⁰⁴ De beslissing om al dan niet te vervolgen werd bij de officier van justitie gelegd, die per concreet geval diende te beoordelen of vervolging opportuun was. De ontwikkeling van het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit werd opgedragen aan de strafrechter.¹⁰⁵ Beiden kregen van de wetgever van 1976 een concrete toets voorgeschreven,¹⁰⁶ waarin de rol van de rechtspersoon en de context van de gedraging van belang waren. Handelde de publiekrechtelijke rechtspersoon in het concrete geval als bestuurder en was de tenlastegelegde gedraging verricht in het kader van een bestuurstaak? Of

⁹⁷ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁹⁸ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21; Peters 1997, p. 379-380.

⁹⁹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21.

¹⁰⁰ Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 10.1 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018).

¹⁰¹ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21.

¹⁰² *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21; van der Jagt 2000, p. 27.

¹⁰³ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21.

¹⁰⁴ *Kamerstukken II 1975/76*, 13655, nr. 3, p. 21.

¹⁰⁵ De Hullu 1995, p. 51; van der Vlies 1998, p. 312; Roef & de Roos 1998, p. 113; Roef 2001a, p. 143; Albers 2003, par. 1; van der Vorm 2008, p. 582; Silvis 2021, p. 45.

¹⁰⁶ Jansen & Schutgens 2018, par. 3.

handelde de publiekrechtelijke rechtspersoon in het concrete geval als ondernemer en was de tenlastegelegde gedraging op gelijke voet te verrichten door een privaatrechtelijke rechtspersoon?

Het voorgaande is opmerkelijk omdat de wetgever het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen niet tot uiting heeft doen komen in de tekst van artikel 51 Sr. Het eerste lid luidt namelijk ‘strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen’ en omvat dus alle rechtspersonen.¹⁰⁷ Grammaticaal geïnterpreteerd betekent dit dat de publiekrechtelijke rechtspersoon net zoals zijn privaatrechtelijke equivalent kan worden vervolgd en bestraft,¹⁰⁸ wat betekent dat deze geen strafrechtelijke immuniteit geniet. Wanneer men een wetshistorische interpretatie verkiest, blijkt echter al snel uit de memorie van toelichting dat er wel degelijk een onderscheid moet worden gemaakt tussen de twee rechtspersonen.¹⁰⁹

Een dergelijk onderscheid werd niet gemaakt tussen de centrale en decentrale overheid, alsook tussen de opdracht- of feitelijk leidinggever ten opzichte van de publiekrechtelijke rechtspersoon. De Nederlandse Staat en de decentrale overheden werden immers achtereenvolgend door de wetgever benoemd in zijn opsomming van publiekrechtelijke rechtspersonen.¹¹⁰ Hieruit valt op te maken dat de concrete toets zowel van toepassing is op de decentrale overheid, als de centrale overheid. Beide zijn als bestuurder immuun, maar als ondernemer vervolgbaar. Daarnaast sprak de wetgever van 1976 geen voorkeur uit voor het vervolgen van de rechtspersoon, de opdracht- of feitelijk leidinggever, dan wel hen gezamenlijk.¹¹¹ Deze keuze werd expliciet bij het OM gelegd; de officier van justitie moest per concreet geval beoordelen welke vervolgingsbeslissing het meest opportuun was.¹¹² Deze leek de pijlen in fraudezaken vooral te richten op de feitelijk leidinggever,¹¹³ maar in andere zaken bleef de rechtspersoon – net als bij de toepassing van artikel 15 WED – het voornaamste doelwit.¹¹⁴ Aan de opdracht- en feitelijk leidinggever werden door de wetgever geen verdere overwegingen gewijd,¹¹⁵ zo bleef ook in het ongewisse of deze natuurlijke personen volgens de wetgever moesten delen in de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon.¹¹⁶

In het parlement en in de literatuur werd het wetsvoorstel zowel positief als negatief ontvangen.¹¹⁷ Enerzijds schepte artikel 51 Sr de gewenste uniformiteit,¹¹⁸ anderzijds liet de argumentatie van de wetgever te wensen over.¹¹⁹ Zo ging de wetgever bijvoorbeeld niet in op in de literatuur aangedragen argumenten van tegenstanders van de strafbaarheid van

¹⁰⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 4, p. 2.

¹⁰⁸ Van Rooij 2018, par. 2.

¹⁰⁹ Crince le Roy & Wijling 2018, p. 222.

¹¹⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20; Peters 1997, p. 381; Roef 2001b, p. 85.

¹¹¹ Volgens de letter van artikel 51 Sr zijn deze twee gelijkwaardig aan elkaar, zie van der Jagt 2000, p. 28; Hornman 2012, p. 133.

¹¹² *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 18; De Hullu 1998b, p. 58-59.

¹¹³ Brants & Brants 1991, p. 149; Hornman 2012, p. 133 & 136.

¹¹⁴ Gritter 2003, p. 340-341; de Valk 2009, p. 439; Hornman 2012, p. 133.

¹¹⁵ De Valk 2009, p. 440; Hornman 2012, p. 124.

¹¹⁶ Doorenbos 2015, p. 62.

¹¹⁷ *Handelingen I* 1975/76, 13655, p. 1223.

¹¹⁸ Mulder & Fokkens 1976, p. 495-496; *Handelingen I* 1975/76, 13655, p. 1223.

¹¹⁹ Roef & de Roos 1998, p. 50-53; Roef 2001b, p. 83.

rechtspersonen,¹²⁰ en bleef ook jurisprudentie onbesproken.¹²¹ Het parlement was vooral kritisch op het feit dat de wetgever te veel vraagtekens liet bestaan over de strafbare rechtspersoon. Zo werden bijvoorbeeld geen handvatten gegeven voor het vaststellen van het daderschap en opzet van de rechtspersoon. De ontwikkeling van deze leerstukken werd overgelaten aan de rechtspraak.¹²² Deze kritiek is mijns inziens naar analogie van toepassing op de strafbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon, de ontwikkeling van het immunitetsleerstuk werd door de wetgever eveneens overgelaten aan de rechtspraak.¹²³

De wetwijziging van 1976 markeerde een pragmatische breuk met de zienswijze van 1881 door de wet aan te passen aan de maatschappelijke realiteit om effectieve handhaving te realiseren. Deze ontwikkeling was evenwel niet abrupt, maar voltrok zich geleidelijk over meerdere jaren en bepalingen. In 1941 verdrong de orgaanleer de fictieleer en werd het daderschap van de rechtspersoon erkend. Tot 1943 was het echter nog steeds de natuurlijke persoon, zoals de opdracht- of feitelijk leidinggever, die de strafrechtelijke verantwoordelijkheid droeg. Uit de argumenten achter de invoering van artikel 15 WED liet de wetgever van 1950 blijken dat de rechtspersoon zelf vervolgd en bestraft diende te worden. In 1976 liet de wetgever zich voor het eerst expliciet uit over de vervolgbaarheid en strafbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon. De wetgever bleef echter terughoudend en onthield zich bewust van een principiële keuze omtrent de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen. De ontwikkeling van dit leerstuk werd overgelaten aan de rechtspraak, die daarvoor een concrete toets voorgeschreven kreeg: wanneer een publiekrechtelijke rechtspersoon in het concrete geval handelde als bestuurder, genoot deze strafrechtelijke immuniteit. Dit regime gold volgens de wetgever voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen, zo ook de Nederlandse Staat.

2.1.2.4. De ratio achter de strafrechtelijke immuniteit

De wetgever van 1976 gaat niet expliciet in op de reden waarom de als bestuurder handelende publiekrechtelijke rechtspersoon volgens hem strafrechtelijke immuniteit dient te genieten.¹²⁴ In dergelijke gevallen is de wetgever van mening dat verantwoording behoort te geschieden aan ‘instellingen en organen die daartoe in het staats- en administratieve recht in het bijzonder zijn aangewezen’.¹²⁵ In het standpunt dat politieke en bestuurlijke controle niet doorkruist mag worden door strafrechtelijke controle is het idee van de *trias politica* te lezen, hetgeen daarmee de ratio achter de immuniteit vormt.¹²⁶ In de literatuur wordt de leer van de machtscheiding als belangrijkste reden achter de immuniteit gezien.¹²⁷ Dit onderschreef de Hoge Raad ook

¹²⁰ Mulder & Fokkens 1976, p. 497-498; *Handelingen I* 1975/76, 13655, p. 1223-1225.

¹²¹ *Handelingen I* 1975/76, 13655, p. 1224-1225.

¹²² Mulder & Fokkens 1976, p. 499-500; *Handelingen I* 1975/76, 13655, p. 1224.

¹²³ Roef & de Roos 1998, p. 94.

¹²⁴ De Hullu 1995, p. 53.

¹²⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21.

¹²⁶ Van der Jagt 2000, p. 52 & 56.

¹²⁷ Van der Schalken 1991, par. 8; de Valk 2009, p. 440-441; Hartmann 2017, p. 13-15; de Hullu 2021, p. 123.

impliciet in het Vliegbasis Volkel-arrest.¹²⁸ Volgens A-G Van Dorst gold dezelfde grondslag voor de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden.¹²⁹

De *trias politica*, ook wel bekend als de leer van de machtenscheiding, is volgens Montesquieu het ideaalmodel voor de staatsinrichting. Volgens Montesquieu bestaan er in een goede staatsinrichting drie machten, zijnde de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Door deze scheiding zou willekeur en machtsconcentratie voorkomen worden.¹³⁰ In de loop der jaren zijn er twee leidende opvattingen over de leer van de *trias politica* ontstaan.¹³¹ Allereerst is er de strenge leer welke een strikte scheiding van machten inhoudt. Dit betekent dat de rechter niet op de stoel van de wetgevende en uitvoerende macht mag gaan zitten. Hij mag dus geen politieke rol aannemen door de inhoud van de wet te bepalen of in volle beoordeling te treden van bestuurlijk handelen. Op basis van de strenge leer mag de strafrechter dus niet in beoordeling treden van gedragingen van decentrale overheden.¹³² Daarnaast bestaat er een meer gematigde leer welke een evenwicht van machten inhoudt: de drie machten zijn gescheiden, maar werken wel samen en controleren elkaar door middel van *checks and balances*. Volgens de gematigde leer mag de rechterlijke macht de wet interpreteren en oordelen over gedragingen van de decentrale overheden.¹³³ De ene interpretatie levert dus een argument vóór het aannemen van strafrechtelijke immuniteit, de andere interpretatie levert een argument tegen de immuniteit.¹³⁴ Volgens de wetgever mag de strafrechter niet oordelen over de gedragingen van publiekrechtelijke rechtspersonen wanneer deze als bestuurder optreden, waaruit valt af te leiden dat de wetgever de strenge leer van de *trias politica* ten grondslag legt aan de strafrechtelijke immuniteit.

Zoals benoemd wijdt de wetgever van 1976 geen overwegingen aan de opdracht- en feitelijk leidinggever,¹³⁵ evenmin aan de vraag of deze behoren te delen in de strafrechtelijke immuniteit.¹³⁶ Nu verondersteld kan worden dat de wetgever de strenge leer van de *trias politica* ten grondslag legt aan de strafrechtelijke immuniteit, levert dit tevens een indicatie op voor het antwoord op deze vraag. De strafbaarheid van de opdracht- en feitelijk leidinggever heeft namelijk een accessoir karakter: voordat de strafrechter kan oordelen over deze natuurlijke persoon, dient hij vast te stellen dat de rechtspersoon een strafbaar feit heeft gepleegd.¹³⁷ Dit betekent dat de strafrechter, wanneer hij oordeelt over een feitelijk leidinggever, via een omweg tevens over de rechtspersoon oordeelt.¹³⁸ Zo buigt de rechter zich wel degelijk over vragen die

¹²⁸ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.2-6.3, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); de Hullu 1995, p. 53; Nieuwenhuis 1998, p. 9-10; Brants 2003, par. 2; Hartmann 2017, p. 11; Silvis 2021, p. 52; zie uitgebreid paragraaf 3.3.1.

¹²⁹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11-12 (*Pikmeer I*).

¹³⁰ Witteveen 1996, p. 270; van der Jagt 2000, p. 56.

¹³¹ Roef 2001b, p. 283.

¹³² Van der Jagt 2000, p. 56; Roef 2007, p. 238-239.

¹³³ Van der Jagt 2000, p. 56-57; Roef 2007, p. 238-239.

¹³⁴ Witteveen 1998, p. 46; de Hullu 1998b, p. 55-56; van der Jagt 2000, p. 57-58; Sikkema 2006, par. 2.3; Roef 2007, p. 238-239.

¹³⁵ Hornman 2012, p. 124.

¹³⁶ Doorenbos 2015, p. 62.

¹³⁷ Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 24 april 2025); de Valk 2009, p. 449; Kesteloo 2013, p. 72-73.

¹³⁸ De Valk 2009, p. 440-441, 443-444 & 449.

voorbehouden zijn aan de politieke en bestuurlijke controle,¹³⁹ wat strijdig is met de strenge leer van de *trias politica* die aan de immuniteit ten grondslag ligt. Doorgeredeneerd op dit standpunt kan dus gesteld worden dat de wetgever van 1976 van mening is dat de opdracht- en feitelijk leidinggever deelt in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon. Na een soortgelijke redenering van A-G Van Dorst te hebben gehoord,¹⁴⁰ heeft de Hoge Raad dit in het Pikmeer I-arrest – wat in paragraaf 3.2.1 aan bod komt – tot rechtsregel verheven.¹⁴¹

Naast de *trias politica* valt uit de wetsgeschiedenis een tweede ratio te herleiden, die niet ziet op de strafrechtelijke immuniteit, maar op de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen als keerzijde daarvan. De wetgever van 1976 stelt namelijk dat het gelijkheidsbeginsel voorschrijft dat de publiekrechtelijke rechtspersoon die als ondernemer handelt, op gelijke voet met de privaatrechtelijke rechtspersoon vervolgd moet kunnen worden.¹⁴² Het gelijkheidsbeginsel vereist een gelijke behandeling van vergelijkbare gevallen.¹⁴³ Dit roept de vraag op in hoeverre publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen daadwerkelijk gelijk zijn. Enerzijds bekleden overheden een bijzondere positie, anderzijds kunnen privaatrechtelijke rechtspersonen vergelijkbare gedragingen verrichten die eveneens het algemeen belang dienen.¹⁴⁴ Tevens kan betwist worden of de centrale en decentrale overheid gelijken zijn. Uit de opsomming van publiekrechtelijke rechtspersonen van de wetgever van 1976 – waarin de twee als nevengeschikten staan – valt echter op te maken dat hij beide overheden als gelijkwaardig beschouwt.¹⁴⁵ Wanneer de centrale of decentrale overheid als ondernemer een gedraging verricht die een privaatrechtelijke rechtspersoon ook kan verrichten, vereist het gelijkheidsbeginsel als ratio achter de strafrechtelijke aansprakelijkheid dat zij voor dit handelen vervolgd kan worden.

De twee ratio's – de strenge leer van de *trias politica* en het gelijkheidsbeginsel – vormen binnen het immuniteitsleerstuk elkaars tegenpolen, deze spanning komt tot uiting in de dubbele rol van de publiekrechtelijke rechtspersoon als bestuurder en als ondernemer. Wanneer een overheid als bestuurder handelt in het kader van een bestuurstaak, beschermt de ratio van de *trias politica* de bestuurlijke beoordelingsruimte tegen strafrechtelijke toetsing. Treedt de overheid daarentegen op als ondernemer, dan zijn de verschillen tussen de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersoon dusdanig klein dat deze beide vervolgbaar zijn. Aangezien de wetgever deze afbakening niet wettelijk heeft vastgelegd, is het aan de strafrechter om per geval te beoordelen welke ratio prevaleert en of de betreffende publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijke immuniteit geniet of vervolgd kan worden.

2.1.3. De wetgever van 1991: geen inhoudelijke wijziging

Volledigheidshalve dient opgemerkt te worden dat de meest recente wijziging van artikel 51 Sr in werking trad in april 1991. De enige verandering is dat aan de opsomming in het derde lid

¹³⁹ De Valk 2009, p. 449.

¹⁴⁰ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11-12 (*Pikmeer I*).

¹⁴¹ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, NJ 1996/513, r.o. 6.4, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

¹⁴² *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; van der Jagt 2000, p. 27.

¹⁴³ Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 64.

¹⁴⁴ Van der Jagt 2000, p. 27.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

van artikel 51 Sr ‘de rederij’ is toegevoegd.¹⁴⁶ Omdat uit de wetsgeschiedenis van deze wijziging niks blijkt over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen,¹⁴⁷ kan mijns inziens verondersteld worden dat de mening van de wetgever van 1991 onveranderd is ten opzichte van de mening van de wetgever van 1976. De wetgever liet hiermee een kans liggen om het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit opnieuw te bezien en desgewenst te nuanceren.

2.2. Latere wetgevingsinitiatieven over artikel 51 Sr

2.2.1. De wetgever van 2005: een storm van kritiek

2.2.1.1. Parlementaire onrust na de Pikmeer-arresten

Tot 1994 werd de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in de literatuur over het algemeen geaccepteerd en zelfs verdedigd, maar deze heersende opvatting sloeg drastisch om met de komst van het Vliegbasis Volkel-arrest en het Pikmeer I-arrest.¹⁴⁸ Op grond van deze arresten verkreeg de Nederlandse Staat absolute strafrechtelijke immuniteit en genoten decentrale overheden een vrij ruime strafrechtelijke immuniteit. In de maatschappij en media was men tevens zeer kritisch op het verschijnsel van de immuniteit.¹⁴⁹ De storm van kritiek op deze jurisprudentie leidde tot grote politieke belangstelling over het onderwerp,¹⁵⁰ mede daarom heeft de voormalig Minister van Justitie het kabinetsstandpunt over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden uiteengezet.¹⁵¹

Hoewel deze nota niet uitblonk in duidelijkheid,¹⁵² bleek al snel blijkt dat het kabinet niet voornemens was het leerstuk van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen te veranderen. Door middel van gericht vervolgingsbeleid moest namelijk worden bevorderd dat het immuniteitsleerstuk zich in de rechtspraak zou uitkristalliseren.¹⁵³ Uit het gelijkheidsbeginsel vloeide voort dat er altijd een reactie moest volgen op een wetsovertreding van een decentrale overheid, maar in tegenstelling tot een wetsovertreding van een privaatrechtelijke rechtspersoon hoefde deze reactie volgens het kabinet niet strafrechtelijk van aard te zijn. Door de voorkeur te geven aan een politieke en bestuurlijke reactie, leek het kabinet grote waarde te hechten aan de ratio van de *trias politica*.¹⁵⁴ De argumenten van de machtscheiding werden zwaar aangezet.¹⁵⁵ Hoewel de jurisprudentie onduidelijk was, liet het volgens het kabinet voldoende ruimte voor het vervolgen van publiekrechtelijke rechtspersonen

¹⁴⁶ Wet van 23 mei 1990, houdende Invoeringswet Boek 8 B.W., tweede gedeelte (*Stb.* 1990, 379); zie voor de tekst van artikel 51 Sr wederom paragraaf 2.1.2.

¹⁴⁷ De Hullu 1998b, p. 50.

¹⁴⁸ Brants & de Lange 1996, p. 107; Fransen 1997, p. 10; Peters 2001, p. 42; Brants 2003, par. 2; Peters 2003a; Sikkema 2006, par. 2.1; van der Vorm 2008, p. 583; HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*); deze arresten komen respectievelijk uitvoerig aan bod in paragrafen 3.4.1 en 3.2.1.

¹⁴⁹ Hendriks & de Lange 1998, p. 42; Roef 2001b, p. 85; Polak e.a. 2002, par. 7; Brants 2003, par. 1; de Valk 2009, p. 442.

¹⁵⁰ Hendriks & de Lange 1998, p. 42; Viering & Widdershoven 1998, p. 70-73; Hennekens 2001, p. 72.

¹⁵¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 1; *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2; Commissie Roelvink 2002, p. 14; Silvis 2021, p. 47.

¹⁵² Hennekens 2001, p. 80; de Hullu 1998b, p. 59.

¹⁵³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2, p. 2.

¹⁵⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2, p. 2-7 & 15; Commissie Roelvink 2002, p. 14.

¹⁵⁵ De Hullu 1998b, p. 59.

en diens ambtenaren wanneer deze als private partijen handelden of hun bestuurstaak te buiten gingen.¹⁵⁶ In een dergelijke strafzaak diende de strafrechter, wegens de beleids- en beoordelingsruimte van de overheid, terughoudend te zijn. Als het al aankwam op een veroordeling, zou een declaratoir vonnis afdoende zijn.¹⁵⁷ Wat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de Nederlandse Staat betrof, sloot het kabinet zich geheel aan bij de in het Vliegbasis Volkel-arrest ontstane absolute immuniteit.¹⁵⁸

De oud Minister van Justitie heeft dit kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer verdedigd tegen een kritisch vragenvuur.¹⁵⁹ Hoewel de minister erkende dat de strenge leer van de *trias politica* niet meer van deze tijd was, was zij nog altijd van mening dat de rechter geen politieke functie moest krijgen.¹⁶⁰ Dit verklaarde de kleine rol die het strafrecht in het kabinetsstandpunt kreeg toegeschreven. Het parlement kon zich niet verenigen met het kabinetsstandpunt, hetgeen tot een tweetal moties heeft geleid waarin de regering werd verzocht voorbereidingen te treffen tot wetswijziging ter verruiming van de vervolgbaarheid van overheden.¹⁶¹ De motie-Koekkoek kwam op tegen de absolute strafrechtelijke immuniteit van de Staat,¹⁶² maar werd al snel door de regering – die wederom het primaat van de politieke en bestuurlijke controle onderschreef – ontraden.¹⁶³ De motie-Rehwinkel c.s. verzocht een wetsvoorstel ter verruiming van de vervolgbaarheid van decentrale overheden,¹⁶⁴ maar de regering las deze motie als ‘een uitnodiging om de gedachtenvorming over wetgeving op dit vlak te stimuleren’.¹⁶⁵ Het kabinet voelde er dus maar weinig voor om de strafrechtelijke aansprakelijkheid te verruimen en was enkel bereid na te denken over de codificatie van vervolgbaarheid voor handelen dat buiten een overheidstaak viel.¹⁶⁶

Het Pikmeer II-arrest van de Hoge Raad vertraagde de komst van deze vervolgnoot.¹⁶⁷ Tevens zorgde de rechtsontwikkeling van het arrest ervoor dat de wetswijziging volgens de regering onnodig was.¹⁶⁸ Het arrest beperkte namelijk de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden en kwam daardoor voldoende tegemoet aan het sentiment in de Tweede Kamer, aldus de minister.¹⁶⁹ Hoewel de vervolgbaarheid van decentrale overheden was toegenomen, bracht het primaat van politieke en bestuurlijke controle volgens het kabinet met zich mee dat het OM terughoudend om moest gaan met de vervolgingsbeslissing en zelfs aan de bel diende te trekken

¹⁵⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2, p. 10-12; Commissie Roelvink 2002, p. 14.

¹⁵⁷ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2, p. 7-10; Commissie Roelvink 2002, p. 14-15.

¹⁵⁸ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 2, p. 12-14; de Hullu 1998b, p. 60; Roef 2001b, p. 111; Commissie Roelvink 2002, p. 15.

¹⁵⁹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 5.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 5, p. 34-35.

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 3; *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 4.

¹⁶² *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 4.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 5, p. 1-2.

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 3.

¹⁶⁵ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 6, p. 1.

¹⁶⁶ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 6, p. 1.

¹⁶⁷ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, NJ 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 8, p. 1.

¹⁶⁸ *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 9, p. 8; Brants 2003, par. 2.

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 9, p. 3 & 8.

bij een daartoe aangewezen administratiefrechtelijk of politiek orgaan wanneer er sprake was van een vermeende overtreding.¹⁷⁰

Terwijl de regering stellig bleef over het behoud van de strafrechtelijke immuniteit, het primaat van politieke en bestuurlijke controle en de overbodigheid van wettelijke vastlegging, heeft het wel verschillende adviezen ingewonnen. De Commissie Michiels rapporteerde over bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving op overheidshandelen en was verzocht daarin de strafrechtelijke immuniteit te betrekken.¹⁷¹ Volgens deze commissie was er geen doorslaggevende reden om de immuniteit in stand te houden.¹⁷² Hoewel de commissie Michiels onderschreef dat bestuurlijke en politieke controle de voorkeur genoot,¹⁷³ constateerde het dat deze controle onvoldoende effectief was en dat een strafrechtelijk sluitstuk gewenst was.¹⁷⁴ De toenmalige Minister van Justitie legde het rapport echter snel naast haar neer met de overweging dat het nadien gepubliceerde Pikmeer II-arrest al voldoende tegemoetkwam aan de kritiek van de commissie.¹⁷⁵ Op de kritiek op het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid ging de minister niet in, maar ze besloot advies van de Raad van State in te winnen.¹⁷⁶

De Raad van State toonde zich juist wel voorstander van de strafrechtelijke immuniteit – specifiek van de centrale overheid – en spoorde aan tot het wettelijk vastleggen van de immuniteit voor het gehele overheidsoptreden.¹⁷⁷ Eén van de belangrijke redenen voor het behoud van de immuniteit was het bestaan van de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁷⁸ Deze vorm van politieke controle was namelijk een passend mechanisme dat de voorkeur genoot.¹⁷⁹ De parlementaire gemoederen werden echter niet gesust door het advies van de Raad van State. Nadat de minister nog steeds werd aangespoord om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden mogelijk te maken,¹⁸⁰ kon de minister niet anders dan constateren dat er in de Tweede Kamer nog steeds een meerderheid voor opheffing van de immuniteit bestond.¹⁸¹

Het centrale argument voor deze meerderheid was het gelijkheidsbeginsel; Kamerleden vonden het onrechtvaardig dat burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen wel vervolgd konden worden, maar overheden niet (of in mindere mate). Hierdoor zou overheidshandelen aan geloofwaardigheid verliezen. Bovendien was het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid, wat in de rechtspraak was ontstaan, eveneens onverdedigbaar in het licht van het gelijkheidsbeginsel.¹⁸² Het standpunt van de Tweede Kamer werd wederom – zonder vrucht –¹⁸³ onder aandacht van de regering gebracht.¹⁸⁴ Er was sprake van een ware patstelling: het

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 9, p. 4.

¹⁷¹ Commissie Michiels 1998, p. 18-20.

¹⁷² Commissie Michiels 1998, p. 145-146 & 174.

¹⁷³ Commissie Michiels 1998, p. 146.

¹⁷⁴ Commissie Michiels 1998, p. 169; Roef & de Roos 1998, p. 102-103.

¹⁷⁵ *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 9, p. 4-5.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 1997/98, 25294, nr. 9, p. 5-8; *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 10.

¹⁷⁷ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, A, p. 16-17.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, A, p. 17; *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 10, p. 2.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 10, p. 2.

¹⁸⁰ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 11, p. 2-8.

¹⁸¹ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 11, p. 9.

¹⁸² *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 11, p. 1-15.

¹⁸³ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 12, p. 4.

¹⁸⁴ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 11, p. 9.

parlement wenste een opheffing van de strafrechtelijke immuniteit en achtte het onderscheid tussen centrale en decentrale overheid in het licht van het gelijkheidsbeginsel onrechtvaardig.¹⁸⁵ De regering daarentegen wilde de absolute strafrechtelijke immuniteit behouden en hield vast aan de ratio van de *trias politica* door het primaat van politieke controle te onderschrijven.¹⁸⁶ Ter tegemoetkoming aan de Tweede Kamer – en de aanhoudende kritiek in de maatschappij en literatuur –¹⁸⁷ gelaste de regering nieuw juridisch onderzoek in, waartoe de Commissie Roelvink in het leven was geroepen.¹⁸⁸

De Commissie Roelvink gaf commentaar op de zienswijze van het kabinet en betrok daarin de parlementaire discussie om uiteindelijk een voorzet te kunnen doen voor de wettelijke vormgeving van de strafbare publiekrechtelijke rechtspersoon.¹⁸⁹ De commissie toetste het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit aan een tweetal centrale eisen: legitimiteit en effectiviteit.¹⁹⁰ De legitimiteitseis, die nauw samenhang met het gelijkheidsbeginsel, verzette zich tegen de immuniteit omdat de geloofwaardigheid van de overheid in het geding was wanneer zij regels stelde die zij zelf ongestraft kon overtreden.¹⁹¹ De effectiviteitseis vergde een praktische benadering waarbij gewicht toekwam aan de *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht: maatschappelijke voordelen van vervolging – zoals normbevestiging en preventie – moesten opwegen tegen nadelen, zoals de mogelijke verstoring van bestuurlijke en politieke controle.¹⁹² Hierin kwamen wederom de twee ratio's naar voren, die respectievelijk pleitten voor een verruiming en beperking van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden. Uiteindelijk achtte de commissie deze beslissing een politieke zaak; het was aan de wetgever om de voor- en nadelen van immuniteit af te wegen.¹⁹³

Het kabinetsstandpunt had volgens de Commissie Roelvink 'onvoldoende overtuigingskracht' en dus toonde de commissie zich geen voorstander van het voortbestaan van de strafrechtelijke immuniteit in de huidige vorm.¹⁹⁴ De Nederlandse Staat was een abstract verschijnsel en kon daardoor zijn immuniteit behouden, maar de meeste individuele staatsonderdelen en decentrale overheden moesten in beginsel aansprakelijk kunnen worden gehouden.¹⁹⁵ Ook het Pikmeer II-criterium was onduidelijk en kon volgens de commissie beter worden losgelaten.¹⁹⁶ Het zou beter zijn om onderscheid te maken in het type delict. De behoefte aan strafrechtelijk optreden tegen overheden deed zich vooral voor op het gebied van het ordeningsrecht (zoals milieurecht), aangezien het overgrote deel van de door publiekrechtelijke rechtspersonen gepleegde overtredingen binnen dit terrein viel. Dergelijke normen richtten zich vooral op de rechtspersoon en zijn beleid zelf, en dus niet op individuele ambtenaren. Bovendien waren de

¹⁸⁵ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 13, p. 1-5.

¹⁸⁶ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 13, p. 6-7.

¹⁸⁷ De Valk 2009, p. 448.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 1999/00, 25294, nr. 14; Brants 2003, par. 2; Sikkema 2006, par. 2.2.

¹⁸⁹ Commissie Roelvink 2002, p. 5 & 14-16.

¹⁹⁰ Commissie Roelvink 2002, p. 17-20; Polak e.a. 2002, par. 7; Brants 2003, par. 3.

¹⁹¹ Commissie Roelvink 2002, p. 18; Sikkema 2006, par. 2.3.

¹⁹² Commissie Roelvink 2002, p. 5.

¹⁹³ Commissie Roelvink 2002, p. 20; Sikkema 2006, par. 2.3.

¹⁹⁴ Commissie Roelvink 2002, p. 5; Polak e.a. 2002, par. 7.

¹⁹⁵ Commissie Roelvink 2002, p. 24-28; Polak e.a. 2002, par. 7; Albers 2003, par. 5; van Sliedregt 2013, p. 199; Hartmann 2017, p. 12.

¹⁹⁶ Commissie Roelvink 2002, p. 32-33.

normen van het ordeningsrecht duidelijk en scherp, zodat een overtreding eenvoudig vast te stellen was zonder dat de strafrechter bestuurlijke beleidsvrijheid behoeft te doorkruisen.¹⁹⁷ Voor andere, bijvoorbeeld commune delicten behoorde de publiekrechtelijke rechtspersoon volgens de commissie wel immuniteit te genieten en moest vervolging worden ingesteld tegen de opdracht- of feitelijk leidinggever. Deze natuurlijke personen mochten niet langer delen in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon,¹⁹⁸ en individuele aansprakelijkheid van natuurlijke personen moest wederom het uitgangspunt worden.¹⁹⁹ De commissie toonde zich voorstander van een wettelijke verankering van het leerstuk en deed daartoe een voorstel.²⁰⁰

2.2.1.3. Het wetsvoorstel van de regering

In zijn eerste reactie gaf het kabinet blijk van waardering van het rapport van de Commissie Roelvink en gaf het te kennen dat het advies zwaar woog.²⁰¹ Uiteindelijk leidde dit in 2005 tot een conceptwetsvoorstel van de Minister van Justitie over de vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen.²⁰² Gezien de positieve ontvangst van het rapport van de Commissie Roelvink was het opmerkelijk dat het wetsvoorstel slechts één van de centrale aanbevelingen overnam. De vervolgbaarheid van opdracht- en feitelijk leidinggevers werd namelijk uitgebreid doordat zij niet langer in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon deelden.²⁰³ In de memorie van toelichting bij dit voorstel werd vooropgesteld dat het schuldbeginnsel en de aansprakelijkheid van natuurlijke personen centraal stonden. Zelfs wanneer het strafbare handelen was begaan in de sfeer van de rechtspersoon, was het de verantwoordelijke natuurlijke persoon die aansprakelijk gesteld diende te worden. Het wetsvoorstel trok dus een streep door de in het Pikmeer I-arrest ontstane rechtsregel dat opdracht- en feitelijk leidinggevers deelden in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon.²⁰⁴ De Raad van State bekritiseerde de zeer beperkte motivering van het wetsvoorstel van de regering.²⁰⁵

Het wetsvoorstel zou dus niet leiden tot een inhoudelijke wijziging van het immuniteitsleerstuk van decentrale overheden. Evenmin gaf de wetgever van 2005 er expliciet blijk van of hij zich kon verenigen met de huidige uitleg van de strafrechtelijke immuniteit, of dat deze nader ontwikkeld diende te worden door de strafrechter.²⁰⁶ Uit de voorgaande paragraaf is voldoende

¹⁹⁷ Commissie Roelvink 2002, p. 28-30; Polak e.a. 2002, par. 7; Albers 2003, par. 5; van Sliedregt 2013, p. 199; Hartmann 2017, p. 12.

¹⁹⁸ Commissie Roelvink 2002, p. 20 & 30-31; Polak e.a. 2002, par. 7; Sikkema 2006, par. 2.2; de Valk 2009, p. 448; Hartmann 2017, p. 13.

¹⁹⁹ Polak e.a. 2002, par. 7; de Valk 2009, p. 448-449.

²⁰⁰ Commissie Roelvink 2002, p. 37-39.

²⁰¹ *Kamerstukken II* 2001/02, 25294, nr. 15, p. 2.

²⁰² Opmerking verdient dat het conceptwetsvoorstel alsook de conceptmemorie van toelichting wel in consultatie zijn gegaan maar niet bij het parlement zijn ingediend, zie Reijntjes 2014, par. 4. Deze documenten zijn van het internet verwijderd nu de website waarop zij stonden niet meer bestaat, derhalve is voor dit onderdeel gebruikgemaakt van secundaire literatuur.

²⁰³ Raad van State 2005, p. 1-2; Sikkema 2006, par. 2.2; Roef 2007, p. 248; Polak e.a. 2008, par. 8.2; de Valk 2009, p. 450; Hartmann 2017, p. 13.

²⁰⁴ Zijlstra 2005, p. 310-311; Sikkema 2006, par. 3.1; Sikkema 2007, p. 426; Polak e.a. 2008, par. 8.2; van der Vorm 2008, p. 585; Buruma 2009, par. 3; de Valk 2009, p. 444-445.

²⁰⁵ Raad van State 2005, p. 1.

²⁰⁶ Raad van State 2005, p. 2.

duidelijk geworden dat de regering, van wie dit wetsvoorstel afkomstig was, voorstander was van het behoud van de destijds bestaande immuniteitsleer. Deze opvatting vindt steun in het wetsvoorstel omdat deze de immuniteit in stand liet. Tevens toonde de regering zich groot voorstander van het onderscheid tussen de Nederlandse Staat en de decentrale overheden. De wetgever van 2005 bleef spreken over publiekrechtelijke rechtspersonen en dus niet over de openbare lichamen waar de strafrechter over sprak.²⁰⁷ Een expliciete verandering of motivering bracht het wetsvoorstel niet.²⁰⁸ De wetgever van 2005 leek zelfs een stap terug in de tijd te zetten en aansluiting te zoeken bij de opvatting van de wetgever van 1881. De rechtspersoon zelf bleef namelijk buiten schot en de natuurlijke persoon droeg de strafrechtelijke verantwoordelijkheid.

In deze rumoerige periode van de parlementaire geschiedenis stonden twee kampen loodrecht tegenover elkaar. Het parlement toonde zich voorstander van het afschaffen van de strafrechtelijke immuniteit van overheden in brede zin en gebruikte daarvoor het gelijkheidsbeginsel als het centrale argument. De regering wilde de strafrechtelijke immuniteit daarentegen behouden, alsook het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid.²⁰⁹ Eén van de doorslaggevende redenen daarvoor was het primaat van politieke en bestuurlijke controle, waarin de gedachte van de *trias politica* doorscheen. Doordat beide kampen een andere ratio aanhingen en een ander standpunt innamen, vallen er weinig eenduidige uitspraken te doen over de wil van de wetgever van 2005. Hoewel het gelijkheidsbeginsel in deze periode aan politiek draagvlak won, legde het niet voldoende gewicht in de schaal om het immuniteitsleerstuk wezenlijk te veranderen. De strenge leer van de *trias politica* bleef de dominante ratio omdat de regering deze als doorslaggevende reden zag om de strafrechtelijke immuniteit te behouden.

2.2.2. De wetgever van 2015: het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen

Van het regeringswetsvoorstel was echter nooit wat gekomen, omdat het al snel was ingehaald door het initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Wolfsen.²¹⁰ Volgens Wolfsen was het wetsvoorstel van de minister ‘volstrekt ontoereikend’ en kwam als reactie daarop met zijn eigen voorstel.²¹¹ Wolfsen pleitte voor een einde van de strafrechtelijke immuniteit van de Nederlandse Staat alsook van de decentrale overheden. Dit kon bewerkstelligd worden door aan artikel 51 Sr een vierde lid toe te voegen: ‘Rechtspersonen als bedoeld in artikel 1, eerste en tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek zijn op gelijke voet met andere rechtspersonen vervolgbaar.’²¹² Het doel van het initiatiefwetsvoorstel was het beëindigen van rechtsongelijkheid, recht doen aan de voorbeeldfunctie van overheden en het wegnemen van onbegrip en geschonden rechtsgevoelens van burgers.²¹³

²⁰⁷ Raad van State 2005, p. 3; Zijlstra 2005, p. 310.

²⁰⁸ Raad van State 2005, p. 1.

²⁰⁹ Zoals geïllustreerd in *Kamerstukken II* 1996/2002, 25294, nr. 2-14.

²¹⁰ Sikkema 2006, par. 1; Sikkema 2007, p. 426; Polak e.a. 2008, par. 8.2; Kummeling & Vetzo 2016, p. 62; *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 1-3.

²¹¹ *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3, p. 3; Sikkema 2006, par. 3.2; van der Vorm 2008, p. 585.

²¹² *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 2; Polak e.a. 2008, par. 8.2; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.5.

²¹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3, p. 1-2; Sikkema 2006, par. 3.2.

De centrale ratio van het initiatiefwetsvoorstel was gelegen in het gelijkheidsbeginsel. Volgens de indiener was het onrechtvaardig dat burgers en privaatrechtelijke rechtspersonen wel vervolgd en bestraft konden worden, maar publiekrechtelijke rechtspersonen onder omstandigheden niet. Bovendien meende Wolfsen dat het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid niet houdbaar was.²¹⁴ Net als de Commissie Roelvink legde Wolfsen de nadruk sterk op het legitimiteitsargument: de overheid was niet in staat geloofwaardig wetten te handhaven wanneer zij zelf niet de verantwoordelijkheid nam deze na te leven en daarvoor rekenschap af te leggen.²¹⁵ Daarnaast stelde de memorie van toelichting dat strafrechtelijke controle de politieke en bestuurlijke controle niet doorkruiste. Door de inzet van het bestaande stelsel van rechtvaardigingsgronden kon de strafrechter de specifieke aard van overheden respecteren zonder de ratio van de *trias politica* te schenden.²¹⁶ Hiermee werd het gelijkheidsbeginsel gepresenteerd als de dominante ratio achter het wetsvoorstel.

Na enkele wijzigingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State,²¹⁷ en nadat het wetsvoorstel verschillende keren van handen was gewisseld,²¹⁸ kreeg het initiatiefwetsvoorstel geleidelijk aan meer steun in de Tweede Kamer.²¹⁹ Met een voorgesteld tweede lid van artikel 42 Sr werd een nieuwe strafuitsluitingsgrond voorgesteld: ‘Niet strafbaar is de ambtenaar of de publiekrechtelijke rechtspersoon die een feit begaat dat redelijkerwijs noodzakelijk is voor de uitvoering van een publieke taak bij wettelijk voorschrift opgedragen.’²²⁰ De simpele strekking van het wetsvoorstel bleef echter hetzelfde: er moest een einde komen aan de strafrechtelijke immuniteit van overheden.²²¹ Het College van procureurs-generaal gaf aan dat het wetsvoorstel het ‘meest evenwichtige en heldere wetsvoorstel’ over dit onderwerp was van de afgelopen jaren. Hoewel het college voorstander was van het primaat van politieke en bestuurlijke controle, was het van mening dat als de immuniteit werd opgeheven, deze manier de voorkeur genoot.²²²

Na een ruim zeven jaren durende behandeling in de Tweede Kamer lag de eindversie van het initiatiefwetsvoorstel in de Eerste Kamer.²²³ Na ook hier uitvoerig behandeld te zijn,²²⁴ kwam het aan op een stemming. Bij deze stemming is het initiatiefwetsvoorstel op één stem verschil gesneuveld.²²⁵ Twee van de meest doorslaggevende argumenten hiervoor waren dat de strafrechtelijke vervolging de politieke en bestuurlijke controle doorkruiste en dat de bestuurlijke beslissingsruimte zich verzette tegen de strafrechtelijke controle.²²⁶ In beide argumenten is mijns inziens wederom de strenge leer van de *trias politica* te lezen: de

²¹⁴ *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3, p. 1-2.

²¹⁵ Sikkema 2006, par. 3.2.

²¹⁶ *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3, p. 7-8.

²¹⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 5-7.

²¹⁸ *Kamerstukken II* 2008/09, 30538, nr. 9 & 11-13; Duijkersloot 2016, p. 62-63; Peters 2016, p. 1.

²¹⁹ *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 4, 8 & 10; Polak e.a. 2008, par. 8.2; Duijkersloot 2016, p. 62-63.

²²⁰ *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 6; de Valk 2009, p. 451; Roef 2011, par. 5; van Ettehoven e.a. 2013, par. 9.5; de Hullu 2021, p. 331-332.

²²¹ Roef 2011, par. 5; Roef 2017, p. 54.

²²² College van procureurs-generaal 2013, p. 2-3.

²²³ *Kamerstukken II* 2012/13, 30538, A.

²²⁴ *Kamerstukken I* 2012/15, 30538, A-E.

²²⁵ *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 223.

²²⁶ Duijkersloot 2016, p. 63; Kummeling & Vetzo 2016, p. 63; Roef 2017, p. 67-76; Roef 2018b, p. 118-122; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

rechterlijke macht was strikt gescheiden van de andere machten en mocht niet op de bestuurdersstoel gaan zitten. Wanneer de strafrechter oordeelde over bestuurlijk handelen, waarvoor de bestuurder bovendien een grote mate aan beslissingsruimte had, leverde dit een schending van de *triasgedachte* op. Doordat de Eerste Kamer het wetsvoorstel met deze doorslaggevende argumenten heeft afgewezen, valt te concluderen dat de wetgever van 2015 de leer van de *trias politica* – net zoals de wetgever van 1976 – nog steeds als de dominante ratio van de strafrechtelijke immuniteit beschouwde. Het op het gelijkheidsbeginsel gestoelde wetsvoorstel werd uiteindelijk verworpen met doorslaggevende *trias*argumenten, waarmee de dominantie van de machtscheiding als ratio werd bevestigd.

2.2.3. Actuele discussie

Hoewel het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen de eindstreep net niet heeft gehaald, hield de strafrechtelijke immuniteit van overheden nog altijd de maatschappelijke en politieke gemoederen bezig.²²⁷ Eén van de belangrijke actualiteiten die hiervoor heeft gezorgd was de Toeslagenaffaire.²²⁸ Het OM besloot de Belastingdienst en haar ambtenaren niet te vervolgen omdat zij, als onderdeel van de Nederlandse Staat, beschikte over strafrechtelijke immuniteit.²²⁹ In de door de slachtoffers gestarte artikel 12 Wetboek van Strafvordering-procedure (hierna: artikel 12 Sv-procedure) achtte het gerechtshof het standpunt van het OM juist en dus werd het beklag afgewezen.²³⁰ Uiteraard hebben deze beslissingen in de maatschappij en politiek stof doen opwaaien. Zo stelden onderzoeksjournalisten van Argos in 2021 vast dat er in de Tweede Kamer wederom – of beter gezegd: nog steeds – een meerderheid bestond voor de opheffing van de strafrechtelijke immuniteit van overheden.²³¹ Ook zou er na de verkiezingen van 2023 op papier wederom een duidelijke meerderheid in de Tweede Kamer hebben bestaan.²³²

2.3. Deelconclusie

De discussie over de strafbare rechtspersoon heeft een lange en rijke geschiedenis. Het oorspronkelijke artikel 51 Sr was een gevolg van de destijds heersende fictieleer van Von Savigny.²³³ De wetgever van 1881 hield het voor onmogelijk dat een rechtspersoon dader van een strafbaar feit kon zijn,²³⁴ welk standpunt de ratio vormde voor *de facto* immuniteit voor alle rechtspersonen. De wetgever maakte geen onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen, waaruit valt op te maken dat er ook geen onderscheid bestond tussen de centrale en de decentrale overheid. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid lag uitsluitend bij de bestuurders en commissarissen als vertegenwoordiger van de rechtspersoon.²³⁵

²²⁷ Hartmann 2017, p. 18.

²²⁸ Sikkema 2021, p. 25; Doorenbos 2024, p. 89; Hirsch Ballin & Lestrade 2024, p. 311.

²²⁹ ‘Geen strafrechtelijk onderzoek naar Belastingdienst’, om.nl, 7 januari 2021.

²³⁰ Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301.

²³¹ Stoop, Tap & Davidson 2021; Doorenbos 2024, p. 89.

²³² Doorenbos 2024, p. 89.

²³³ Nolte 1948, p. 219; Torringa 1984, p. 4; Hornman 2012, p. 119; Witpaard 2017, p. 89-90; Cnossen 2024, p. 165 & 171.

²³⁴ Smidt 1891, p. 450.

²³⁵ Nolte 1948, p. 220-221; Cnossen 2024, p. 164-165.

De opvatting van de wetgever van 1881 bleek al snel achterhaald, aangezien de praktijk aantoonde dat rechtspersonen strafbare feiten konden plegen. Dit deed zich vooral voor in het economisch strafrecht.²³⁶ De toenemende wens om rechtspersonen hier effectief voor verantwoordelijk te kunnen houden, leidde tot een lange ontwikkeling welke in 1976 een vernieuwd artikel 51 Sr tot gevolg had. De wetgever van 1941 erkende in het Economisch Sanctiebesluit voor het eerst het daderschap van de rechtspersoon en verschoof de primaire verantwoordelijkheid van de bestuurder en commissaris naar de opdracht- en feitelijk leidinggever.²³⁷ In 1943 werd het mogelijk om de rechtspersoon zelf te vervolgen en bestraffen. De fictieleer van Von Savigny werd verdrongen door de orgaanleer van Von Gierke.²³⁸ De wetgever van 1950 zorgde ervoor dat het leerstuk van de strafbare rechtspersoon met artikel 15 WED een aanzienlijk groter bereik kreeg.²³⁹ Uit de argumenten van deze wetgever valt op te maken dat de primaire verantwoordelijkheid niet langer bij de opdracht- of feitelijk leidinggever lag, maar bij de rechtspersoon zelf.²⁴⁰ Desalniettemin durfde geen van de voornoemde wetgevers zich uit te laten over de strafbare publiekrechtelijke rechtspersoon, terwijl dit in de wetenschappelijke literatuur en in sommige bijzondere strafnormen al wel was gedaan.²⁴¹ Uit deze terughoudendheid valt op te maken dat er geen verschil bestond tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersoon, alsook tussen de centrale en decentrale overheid.

Hoewel geen van de voorgaande wetgevers het daderschap van de publiekrechtelijke rechtspersoon had uitgesloten, doorbrak de wetgever van 1976 in beperkte mate de terughoudendheid door voor het eerst iets te overwegen over de vervolgbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon.²⁴² Tot een wettelijke verankering heeft dit echter niet geleid, omdat het onderscheid tussen de rechtspersonen volgens de wetgever ‘weerbarstige materie [is] die moeilijk in wetsbepalingen is te vatten’.²⁴³ Grammaticaal geïnterpreteerd maakte artikel 51 Sr dus geen onderscheid tussen de rechtspersonen, maar wanneer men een wetshistorische interpretatiemethode verkoos moest geconcludeerd worden dat er wel degelijk een onderscheid bestond.²⁴⁴ De wetgever legde de bal bij de strafrechtspraktijk. Het OM diende prudent te beoordelen wanneer strafrechtelijke vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen opportuun was. De strafrechter was verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen.²⁴⁵ Wel schreef de wetgever van 1976 een concrete toets voor waarin gewicht toekwam aan de rol van de rechtspersoon en de context van de gedraging. Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon als bestuurder optrad en in het kader van zijn bestuurstaak een strafbaar feit pleegde, mocht deze hiervoor niet vervolgd worden. Wanneer de publiekrechtelijke rechtspersoon als ondernemer

²³⁶ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 1.a. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

²³⁷ Hornman 2012, p. 123.

²³⁸ Cnossen 2024, p. 171.

²³⁹ Topping 1984, p. 48 & 54.

²⁴⁰ *Kamerstukken II* 1947/48, 603, nr. 3, p. 19; Hornman 2012, p. 127 & 133.

²⁴¹ Nolte 1948, p. 238; van der Jagt 2000, p. 7-8.

²⁴² *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

²⁴³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21.

²⁴⁴ Crinice le Roy & Wijling 2018, p. 222.

²⁴⁵ De Hullu 1995, p. 51; van der Vlies 1998, p. 312; Roef & de Roos 1998, p. 113; Roef 2001a, p. 143; Albers 2003, par 1; van der Vorm 2008, p. 582; Peters 2016, p. 1; Silvis 2021, p. 45; de Hullu 2021, p. 122.

optrad en een handeling verrichte die een privaatrechtelijke derde tevens kon verrichten, kon deze hiervoor wel vervolgd en bestraft worden.²⁴⁶ Geen onderscheid bestond volgens de wetgever van 1976 daarentegen tussen de centrale en decentrale overheid, deze twee werden namelijk nevensgeschikt onder de noemer van de publiekrechtelijke rechtspersoon geschaard in de opsomming van de wetgever.²⁴⁷

Het leerstuk van strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid kenmerkt zich door twee ratio's die als tegenpolen fungeren en waarvan de onderlinge hiërarchie de mate van vervolgbaarheid bepaalt. De strenge leer van de *trias politica* beschermt de publiekrechtelijke rechtspersoon in zijn rol als bestuurder zodat de strafrechter niet in beoordeling kan treden van bestuurlijke beoordelings- en beleidsvrijheid; daarmee is dit de ratio achter de strafrechtelijke immuniteit.²⁴⁸ Het gelijkheidsbeginsel vereist daarentegen dat de publiekrechtelijke rechtspersoon die in zijn rol als ondernemer handelt, op gelijke voet met de privaatrechtelijke rechtspersoon vervolgbaar is voor zijn handelen; daarmee is dit de ratio achter de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De wetgever van 1976 heeft geen van deze tegenstrijdige ratio's in de wet neergelegd, en laat de invulling van het immuniteitsleerstuk over aan de strafrechter.²⁴⁹ Bijgevolg daarvan is dat het de taak van de strafrechter is om per geval te beoordelen welke ratio dominant behoort te zijn.

Uit het feit dat de wetgever van 1976 twee afzonderlijke rollen toeschrijft aan de publiekrechtelijke rechtspersoon, valt op te maken dat hij deze niet als gelijkwaardig aan de privaatrechtelijke rechtspersoon beschouwt. Dit is in tegenstelling tot de voorgaande wetgevers, die geen onderscheid maakten tussen de twee rechtspersonen. Per 1976 delft het gelijkheidsbeginsel dus het onderspit ten opzichte van de *trias politica* als ratio. Voor bestuurlijk handelen geldt het primaat van politieke en bestuurlijke controle, zodat de strafrechter niet op de stoel van de bestuurder gaat zitten.²⁵⁰ Het accessoire karakter van de opdracht- of feitelijk leidinggever brengt met zich dat de strafrechter geen oordeel over deze natuurlijke persoon kan vellen zonder indirect ook het bestuurlijk handelen te beoordelen, daaruit volgt impliciet de mening van de wetgever dat de eerstgenoemde in de immuniteit behoort te delen.²⁵¹ De nadruk van vervolging komt in de rechtspraak niet op de natuurlijke persoon, maar op de rechtspersoon zelf te liggen.²⁵²

De kritiek in de literatuur, maatschappij en politiek op het Vliegbasis Volkel- en Pikmeer I-arrest leidde tot een conceptwetsvoorstel van de regering en een initiatiefwetsvoorstel van Kamerlid Wolfsen.²⁵³ In deze periode van 1998 tot en met 2015 was er sprake van een politieke patstelling. De Tweede Kamer pleitte voor een afschaffing van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen. De ratio van het gelijkheidsbeginsel won steeds meer

²⁴⁶ Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21.

²⁴⁷ Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

²⁴⁸ Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; van der Jagt 2000, p. 52 & 56-58; van der Schalken 1991, par. 8; de Valk 2009, p. 440-441.

²⁴⁹ Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

²⁵⁰ Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; van der Jagt 2000, p. 52 & 56-58; van der Schalken 1991, par. 8; de Valk 2009, p. 440-441.

²⁵¹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11-12 (*Pikmeer I*); Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 24 april 2025); de Valk 2009, p. 449; Kesteloo 2013, p. 72-73.

²⁵² Gritter 2003, p. 340-341; de Valk 2009, p. 439; Hornman 2012, p. 133.

²⁵³ Kamerstukken II 2005/06, 30538, nr. 2.

politiek terrein en verzette zich tegen de immuniteit alsook het bestaande onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid. Bovendien hing het nauw samen met het legitimiteitsargument dat stelde dat een overheid aan geloofwaardigheid verloor wanneer zij zich niet aan haar eigen regels hield. De regering meende daarentegen dat de strafrechtelijke immuniteit en het onderscheid tussen centrale en decentrale overheden behouden moest worden. De ratio van de *trias politica* klonk stevast door in de stugge bevestiging van het primaat van politieke en bestuurlijke controle.²⁵⁴ Doordat het parlement en de regering – welke gezamenlijk de wetgever vormen – het oneens waren, is het lastig harde conclusies te trekken uit de parlementaire geschiedenis over de wil van de wetgevers van 2005 en 2015. De pogingen tot wijziging van artikel 51 Sr waren vruchteloos, waardoor de mening van de wetgever van 1976 mijns inziens nog altijd doorslaggevend is.

Desondanks zijn een tweetal conclusies te trekken uit deze rumoerige periode in de wetsgeschiedenis. Hoewel de ratio van het gelijkheidsbeginsel in politieke populariteit groeide, legde het onvoldoende gewicht in de schaal om de strafrechtelijke immuniteit via een wetswijziging te beperken of af te schaffen. De *trias politica* bleef daarmee de dominante ratio. Dit volgt uit de constante bevestiging door de regering van het primaat van politieke en bestuurlijke controle,²⁵⁵ maar ook uit de verwerping van het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen door de Eerste Kamer met gelijklopende argumenten.²⁵⁶ Ten tweede wijst de parlementaire geschiedenis op een verschuiving van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid. Dit blijkt enerzijds uit het aanhoudende betoog van de Tweede kamer ter verruiming van de aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun ambtenaren.²⁵⁷ Anderzijds toont de regering zich bereid de opdracht- of feitelijk leidinggever niet langer te laten delen in de immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon.²⁵⁸ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de wetgevers van 2005 en 2015 de primaire strafrechtelijke verantwoordelijkheid neerleggen bij de opdracht- en feitelijk leidinggever.

Uit alle periodes komt duidelijk naar voren dat de wetgever moeite had met het leerstuk van de strafbare publiekrechtelijke rechtspersoon. De wetgever van 1881 hield het daderschap van de rechtspersoon voor onmogelijk. De wetgevers van 1941, 1943 en 1950 overwogen niks omtrent de publiekrechtelijke rechtspersoon, terwijl deze kwestie in de literatuur al wel was opgeworpen. Zelfs toen de wetgever van 1976 zich uitsprak over de vervolgbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon, doorbrak hij de trend van terughoudendheid niet doordat hij geen expliciete stelling innam over de twee ratio's, het leerstuk niet codificeerde en de ontwikkeling ervan opdroeg aan de rechtspraak. De wetgever van 1991 pakte de kans om een nieuwe koers in te zetten niet op. Tot slot waren de wetgevers van 2005 en 2015 er wegens een politieke patstelling over de hiërarchie van de twee ratio's niet toe in staat het

²⁵⁴ Voor deze discussie tussen kabinet en parlement, zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/2002, 25294, nr. 2-14.

²⁵⁵ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/2001, 25294, nr. 2, 5-6, 10 & 13.

²⁵⁶ *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; Roef 2018b, p. 118-122; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

²⁵⁷ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/2001, 25294, nr. 3-5, 11 & 13; *Kamerstukken II* 2005/09, 30538, nr. 3, 7 & 11.

²⁵⁸ Zijlstra 2005, p. 310-311; Sikkema 2006, par. 3.1; Sikkema 2007, p. 426; van der Vorm 2008, p. 585; Buruma 2009, par. 3; de Valk 2009, p. 444-445.

immunitetsleerstuk, zoals dat op dat moment door de rechtspraak was ontwikkeld, te veranderen.

3. De totstandkoming en reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit

Hoewel het vorige hoofdstuk uitwijst dat artikel 51 Sr grammaticaal geen onderscheid maakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen, zal dit hoofdstuk leren dat er in de rechtspraak wel degelijk een verschil bestaat.²⁵⁹ De Nederlandse Staat geniet sinds het Vliegbasis Volkel-arrest absolute strafrechtelijke immuniteit.²⁶⁰ Decentrale overheden – de openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw – genieten op grond van het Pikmeer II-arrest beperkte strafrechtelijke immuniteit.²⁶¹ Deze strafrechtelijke immuniteit neemt de vorm van een buitenwettelijke vervolgingsuitsluitingsgrond aan doordat de officier van justitie, wanneer deze besluit een immune publiekrechtelijke rechtspersoon te vervolgen, door de strafrechter niet-ontvankelijk zal worden verklaard.²⁶² In navolging van het vorige hoofdstuk over de wetgeversintentie over de strafbare publiekrechtelijke rechtspersoon, richt dit hoofdstuk zich op de rol van de strafrechter in de ontwikkeling en toepassing van het immuniteitsleerstuk. Allereerst zal het ontstaan van de strafrechtelijke immuniteit aan bod komen (paragraaf 3.1). Vervolgens wordt de Pikmeer-jurisprudentie uitvoerig besproken (paragraaf 3.2). Daarna komt de ratio achter de strafrechtelijke immuniteit volgens de Hoge Raad aan bod, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op het verschil tussen de centrale en decentrale overheid (paragraaf 3.3). Aansluitend worden de onduidelijkheden van het Pikmeer II-criterium uiteengezet (paragraaf 3.4) om met een rechtspraakanalyse te beoordelen hoe de strafrechtspraktijk hiermee omgaat (paragraaf 3.5).

3.1. Strafrechtelijke immuniteit vóór de Pikmeer-arresten

Het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit was door de strafrechtspraak ontwikkeld, grotendeels in het milieurecht.²⁶³ De in paragraaf 2.1.2.3 besproken wetsgeschiedenis werd in het Tilburgse verkeersdrempels-arrest voor het eerst namens de verdachte – de gemeente Tilburg – aangevoerd als argument voor niet-ontvankelijkheid van het OM.²⁶⁴ Volgens annotator Mulder bood deze *test case* betreffende de vervolging van publiekrechtelijke rechtspersonen de mogelijkheid om de onduidelijkheden op te helderen.²⁶⁵ Helaas pakte de Hoge Raad deze kans niet aan en stelde enkel dat gemeenten niet strafrechtelijk verantwoordelijk konden worden gesteld voor overheidstaken,²⁶⁶ *in casu* de zorg voor veiligheid op publieke wegen.²⁶⁷ Een zeer algemene en brede taakomschrijving kon dus voldoende zijn voor het aannemen van immuniteit. *A contrario* redenerend kon worden vastgesteld dat vervolging van een publiekrechtelijke rechtspersoon wel mogelijk was wanneer deze niet handelde in het kader van een overheidstaak.²⁶⁸

²⁵⁹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; Keizer & van Oosten 2008, p. 307; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203; Doorenbos 2024, p. 88.

²⁶⁰ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

²⁶¹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

²⁶² Hendriks & de Lange 1998, p. 41.

²⁶³ De Lange 2006, p. 413.

²⁶⁴ Concl. A-G Bierman-Hartogh 27 oktober 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7375, *NJ* 1982, 474, m.nt. G.E. Mulder (*Tilburgse verkeersdrempels*); Viering & Widdershoven 1998, p. 68; Roef 2001b, p. 86.

²⁶⁵ Mulder 1982.

²⁶⁶ HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7375, r.o. 6, *NJ* 1982, 474, m.nt. G.E. Mulder (*Tilburgse verkeersdrempels*); Roef 2001b, p. 86-87.

²⁶⁷ Artikel 209, aanhef onder h, Gemeentewet (oud).

²⁶⁸ Torringa 1984, p. 157.

Dat de Hoge Raad ter verduidelijking een uitgebreidere motivering had mogen geven, volgde uit het navolgende Grafheuvel-arrest.²⁶⁹ Namens de verdachte werd aangevoerd dat uit het Tilburgse verkeersdrempels-arrest bleek dat iedere vervolging van een publiekrechtelijke rechtspersoon, zoals *in casu* de Rijksuniversiteit Groningen,²⁷⁰ die een overheidstaak uitoefende, tot niet-ontvankelijkheid leidde.²⁷¹ De Hoge Raad maakte, wederom met weinig toelichting, korte metten met de opvatting door te verduidelijken dat deze regel alleen van toepassing was op openbare lichamen in de zin van hoofdstuk 7 Gw.²⁷² De strafrechtelijke immuniteit werd dus beperkt,²⁷³ het gold niet voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen maar enkel voor provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en ‘andere openbare lichamen’ (als bedoeld in artikel 134 Gw).²⁷⁴

Ook in 1992 leidde het Tilburgse verkeersdrempels-arrest tot onduidelijkheid, ditmaal ging het over de vraag wat een ‘overheidstaak’ was.²⁷⁵ Het streekgewest, een openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw, velde een houtopstand ter uitvoering van een privaatrechtelijke overeenkomst met de Staat. Volgens de verdachte was het beheer van het tot natuurgebied aangewezen stuk bos een ‘overheidstaak’ als bedoeld in het Tilburgse verkeersdrempel-arrest.²⁷⁶ De Hoge Raad verduidelijkte dat de regel tot vervolgingsuitsluiting niet van toepassing was op taken die voortvloeiden uit privaatrechtelijke overeenkomsten, maar alleen op gedragingen ter behartiging van ‘een bij of krachtens de wet aan de verdachte in het bijzonder opgedragen overheidstaak’.²⁷⁷ Van der Schalken merkte in zijn annotatie bij het Voorburgse reigers-arrest op dat er een verband moest bestaan tussen de desbetreffende gedraging en de opgedragen bestuurstaak. Het simpelweg hebben van een bij of krachtens de wet opgedragen bestuurstaak was onvoldoende voor deze materiële toets, het moest aannemelijk zijn dat de gedraging ter behartiging van de bestuurstaak was uitgevoerd.²⁷⁸ Tot slot volgde uit het Rietbranden in West-Friesland-arrest dat het irrelevant was of er voor de publiekrechtelijke rechtspersoon een andere legale weg, bijvoorbeeld met een vergunning, openstond om de bestuurstaak te behartigen.²⁷⁹

²⁶⁹ HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*).

²⁷⁰ Ingevolge artikel 2:1 lid 2 en artikel 2 Wet op het wetenschappelijk onderwijs (oud) is de universiteit een publiekrechtelijke rechtspersoon.

²⁷¹ HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, r.o. 5.1, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*).

²⁷² HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, r.o. 5.3, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*); Peters 1997, p. 381; Roef 2001b, p. 88; Peters 2016, p. 2.

²⁷³ Van Veen 1988, par. 3; van der Schalken 1991, par. 4; Peters 1997, p. 381.

²⁷⁴ Het verschil tussen openbare lichamen en publiekrechtelijke rechtspersonen komt uitvoerig aan bod in paragraaf 3.4.2.

²⁷⁵ Concl. A-G L.C.M. Meijers 9 juni 1992, ECLI:NL:PHR:1992:AC0937, *NJ* 1992, 794 (*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*).

²⁷⁶ HR 9 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:AC0937, r.o. 5.1, *NJ* 1992, 794 (*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*).

²⁷⁷ HR 9 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:AC0937, r.o. 5.3, *NJ* 1992, 794 (*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*); Roef 2001b, p. 89-90.

²⁷⁸ Van der Schalken 1991, par. 6; HR 23 oktober 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8619, r.o. 5.2, *NJ* 1991, 496, m.nt. T.M. van der Schalken (*Voorburgse reigers*).

²⁷⁹ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0427, r.o. 5.3, *NJ* 1996, 512, m.nt. A.C. 't Hart (*Rietbranden in West-Friesland*); Fransen 1997, p. 11; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 10.2 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018).

Alle nuancerings op het Tilburgse verkeersdrempels-arrest hebben geleid tot het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen, wat als volgt kan worden samengevat: de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen is beperkt tot openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw en geldt slechts voor gedragingen verricht ter behartiging van een bij of krachtens de wet aan het betreffende openbaar lichaam opgedragen overheidstaak.²⁸⁰

3.2. De Pikmeer-jurisprudentie

3.2.1. Het Pikmeer I-arrest

De Pikmeer-arresten waren van groot belang voor de ontwikkeling van de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden. Daarom is het opmerkelijk dat in deze zaak niet de gemeente Boarnsterhim als publiekrechtelijk rechtspersoon vervolgd werd, maar het hoofd van haar afdeling nieuwe werken als feitelijk leidinggever.²⁸¹ De gemeente liet baggerwerkzaamheden uitvoeren in een openbaar vaarwater, te weten de Groundaem, teneinde dit water dieper te maken ten behoeve van de scheepvaart.²⁸² Bij deze baggerwerkzaamheden was een grote hoeveelheid vervuilde baggerspecie vrijgekomen. De gemeente vond echter geen financieel verantwoorde oplossing voor de verwerking daarvan.²⁸³ Desalniettemin heeft de verdachte, samen met zijn medepleger Grondmij NV, zonder opdracht of vergunning van de gemeente opdracht gegeven de werkzaamheden uit te voeren en de vervuilde baggerspecie in het Pikmeer te storten.²⁸⁴ Het hof heeft dit strafbare feit bewezenverklaard en de gemeente veroordeeld.²⁸⁵

Namens de verdachte waren drie cassatiemiddelen voorgesteld, waarvan alleen de eerste in deze masterscriptie bespreking behoeft. Het eerste cassatiemiddel stelde namelijk de vraag aan de orde of, wanneer een publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijke immuniteit genoot voor zijn gedraging, de verdachte die opdracht of feitelijk leiding gaf aan deze gedraging deelde in de immuniteit.²⁸⁶ Volgens de steller van het middel moest deze vraag, onder verwijzing naar de in paragraaf 2.1.2.3 uiteengezette wetsgeschiedenis, bevestigend beantwoord worden.²⁸⁷ Deze wetsgeschiedenis sloot namelijk niet uit dat een natuurlijke persoon bij wie alle bestanddelen van het strafbaar feit aanwezig waren uit eigen hoofde, dus wegens een door hem gepleegd delict, vervolgd kon worden.²⁸⁸ Wanneer een feitelijk leidinggever dus niet zelfstandig alle

²⁸⁰ Concl. A-G J.W. Fokkens 23 april 1996, ECLI:NL:PHR:1996:AD2537, par. 18, *NJ* 1996, 512, m.nt. A.C. 't Hart (*Rietbranden in West-Friesland*); de Hullu 1998b, p. 50-51; Viering & Widdershoven 1998, p. 69; van der Jagt 2000, p. 92; Roef 2001a, p. 143; Polak e.a. 2002, par. 7; Roef 2011, par. 1; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

²⁸¹ Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.2.

²⁸² HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 4.5.2, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

²⁸³ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 4.5.3, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

²⁸⁴ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 4.1-4.2, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

²⁸⁵ Dit betrof een overtreding van artikel 1 lid 3 Wet verontreiniging oppervlaktewateren; HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 1, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

²⁸⁶ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.2-6.3, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*); Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 6 (*Pikmeer I*).

²⁸⁷ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.1, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 7-8 (*Pikmeer I*); Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 12.

delictsbestanddelen verwezenlijkte, was deze net zoals de publiekrechtelijke rechtspersoon immuun voor vervolging, aldus de steller van het middel.²⁸⁹

A-G Van Dorst constateerde dat er nog geen rechtspraak bestond over de vraag of de opdracht- of feitelijk leidinggever deelde in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon.²⁹⁰ Wel bestonden in de literatuur verschillende opvattingen over de wetsgeschiedenis.²⁹¹ Zo zou het in lijn met de wil van de wetgever zijn om de opdracht- of feitelijk leidinggever uitsluitend op grond van eigen daderschap – dus ‘los’ van de rechtspersoon bezien – te kunnen vervolgen. Wanneer de rechter oordeelde over het daderschap van de feitelijk leidinggever in het kader van de publiekrechtelijke rechtspersoon, zou hij indirect ook iets zeggen over de gedraging van de rechtspersoon.²⁹² Dergelijke strafrechtelijke controle mocht volgens de wetgever niet in de plaats van politieke en bestuurlijke controle treden.²⁹³ De ratio achter deze uitbreiding van de immuniteit van de rechtspersoon naar diens opdracht- of feitelijk leidinggever, was dus gelegen in de machtscheiding.²⁹⁴ De mogelijkheid om de feitelijk leidinggever te vervolgen zou dus zeer beperkt zijn.²⁹⁵ Er waren ook tegenstanders van deze opvatting. Mulder was bijvoorbeeld van mening dat niet alleen de feitelijk leidinggever uit hoofde van eigen daderschap, maar ook de middellijk dader, vervolgd kon worden.²⁹⁶ De vervolging van feitelijk leidinggevers moest niet categorisch uitgesloten worden,²⁹⁷ vervolging kon onder omstandigheden opportuun zijn omdat de natuurlijke persoon niet altijd onder politieke en bestuurlijke controle stond.²⁹⁸

De A-G sloot zich aan bij de eerste opvatting en was van mening dat de feitelijk leidinggever deelde in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon.²⁹⁹ Hoewel de Hoge Raad zich niet expliciet had uitgelaten over de ratio achter de immuniteit,³⁰⁰ constateerde hij dat de literatuur deze in de *trias politica* zoekt.³⁰¹ Wanneer de strafrechter oordeelde over gedragingen van opdracht- of feitelijk leidinggevers, zou hij tevens, dan wel niet indirect, moeten oordelen over de gedragingen van de publiekrechtelijke rechtspersoon. Volgens de strenge leer van de *trias politica* mocht de strafrechter geen dergelijk oordeel vellen, en dus behoorde de feitelijk leidinggever te delen in de strafrechtelijke immuniteit.³⁰² In die zin ging

²⁸⁹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 7-8 (*Pikmeer I*).

²⁹⁰ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 6 & 10 (*Pikmeer I*). Ik merk op dat deze vraag in de literatuur al wel eenmaal is opgeworpen, zie Mulder 1982.

²⁹¹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 9 (*Pikmeer I*); de Hullu 1998b, p. 52-53.

²⁹² Mulder & Doorenbos 1995, p. 72.

²⁹³ Wortel 1988, p. 1518.

²⁹⁴ Van Strien 1987, p. 591; Vellinga-Schootstra, Vellinga & van Strien 1999, p. 66.

²⁹⁵ Hazewinkel-Suringa & Remmelink 1995, p. 150; Concl. A-G J.W. Fokkens 23 april 1996, ECLI:NL:PHR:1996:AD2537, par. 23, *NJ* 1996, 512 (*Rietbranden in West-Friesland*).

²⁹⁶ Mulder 1982; middellijke daders zijn bijvoorbeeld de uitlokker en doen pleger als bedoeld in artikel 47, aanhef onder 1 en 2, Sr.

²⁹⁷ Corstens 1994, par. 3.

²⁹⁸ Topping 1984, p. 156-157.

²⁹⁹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 12-13 (*Pikmeer I*).

³⁰⁰ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 10 (*Pikmeer I*).

³⁰¹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11 (*Pikmeer I*).

³⁰² Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 12 (*Pikmeer I*).

de A-G verder dan de wetgever in de memorie van toelichting, omdat hij van mening was dat deze de immuniteit gold voor álle opdracht- en feitelijk leidinggevers.³⁰³

De Hoge Raad kwam tot een gelijkkluidend oordeel. Volgens de Hoge Raad waren de feitelijk leidinggever en rechtspersoon ‘zo nauw met elkaar verbonden’ dat de strafrechtelijke immuniteit van de laatstgenoemde meebracht dat de opdracht- of feitelijk leidinggever tevens niet vervolgd kon worden.³⁰⁴ Wel merkte de Hoge Raad op dat het hof niet expliciet was ingegaan op de vraag óf de gemeente Boarnsterhim *in casu* strafrechtelijke immuniteit genoot, maar dit enkel ‘veronderstellenderwijs [heeft] aangenomen’. Aangezien het cassatiemiddel hierover niet klaagde, nam de Hoge Raad dit uitgangspunt eveneens aan.³⁰⁵ Doordat het middel slaagde, vernietigde de Hoge Raad het arrest en werd de zaak teruggewezen naar het hof.³⁰⁶ Wel gaf de Hoge Raad een tweetal instructies mee aan het hof. Allereerst diende het hof te onderzoeken of de gemeente Boarnsterhim inderdaad strafrechtelijke immuniteit genoot voor de tenlastegelegde gedraging, en indien dat het geval was, of de verdachte uit hoofde van eigen daderschap kon worden veroordeeld.³⁰⁷

Door de opdracht- en feitelijk leidinggever te laten delen in de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon verruimde de Hoge Raad de immuniteit aanzienlijk.³⁰⁸ Zoals gezegd leidde dit arrest tot veel kritiek.³⁰⁹ Vooral het gelijkheidsbeginsel en het legitimiteitsargument werden opgeworpen. Medepleger Grondmij NV moest namelijk wel voor de rechter verschijnen terwijl de ambtenaar gevrijwaard bleef van vervolging.³¹⁰ Daarnaast achtte men de overheid die regels voorschreef minder geloofwaardig wanneer zij deze regels zelf ongestraft overtrad.³¹¹ Vooral de argumentatie van de Hoge Raad liet te wensen over. De vraag waarom decentrale overheden immuniteit genoten was namelijk nog altijd niet expliciet beantwoord.³¹² Het argument van de ‘nauwe verbondenheid’ werd in ieder geval gezien als een uitvloeisel van de *trias politica*. De feitelijk leidinggever en rechtspersoon stonden namelijk zo dicht bij elkaar dat een oordeel over de een tevens een oordeel over de ander impliceerde,³¹³ waartoe de strafrechter dus niet bevoegd was. Hieruit valt op te maken dat de Hoge Raad de *trias politica* ten tijde van het Pikmeer I-arrest als dominante ratio van het immuniteitsleerstuk zag.

3.2.2. Het Pikmeer II-arrest

Na de terugwijzing van de Hoge Raad stond het hof expliciet stil bij de vraag of de gemeente Boarnsterhim strafrechtelijke immuniteit genoot voor de tenlastegelegde gedraging. Volgens

³⁰³ Het zou dus ook gelden voor de feitelijk leidinggever die uit eigen hoofde vervolgd werd.

³⁰⁴ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.4, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*); Hornman 2019, p. 6.

³⁰⁵ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.2, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

³⁰⁶ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 7.1, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

³⁰⁷ Het eigen daderschap van de verdachte was namelijk subsidiair tenlastegelegd. HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 7.2, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

³⁰⁸ Roef 2011, par. 1; van der Vorm 2008, p. 583.

³⁰⁹ Bijvoorbeeld alleen al bij de annotatoren bij dit arrest, zie 't Hart 1996; Drupsteen 1996; Hennekens 1996; de Roos 1997.

³¹⁰ Roef 2001b, p. 106; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.2.

³¹¹ Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.2.

³¹² 't Hart 1996, par. 5-6; Drupsteen 1996; Hennekens 1996, par. 4.

³¹³ 't Hart 1996, par. 6.

het OM was dat niet het geval want, hoewel het uitbaggeren een aan de gemeente opgedragen bestuurstaak betrof,³¹⁴ was het stortten van het vrijgekomen slib dat niet.³¹⁵ Volgens het hof waren de gedragingen echter sequentieel en niet van elkaar te isoleren waardoor ze beide onder de bestuurstaak vielen.³¹⁶ Desondanks genoot de gemeente volgens het hof geen immuniteit. De gemeente besloot namelijk om de Groundaem niet uit te baggeren omdat er geen financieel verantwoorde oplossing voorhanden was om het vervuilde slib af te voeren. Doordat een dergelijk besluit ontbrak en de verdachte als feitelijk leidinggever de bagger- en stortwerkzaamheden uit liet voeren, was er volgens het hof niet gehandeld in het kader van de bestuurstaak.³¹⁷ Aangezien de immuniteit niet werd aangenomen, was er ook geen immuniteit waarin de verdachte kon delen. Derhalve werd de verdachte veroordeeld voor het primair tenlastegelegde.³¹⁸ Wederom werd namens de verdachte een drietal cassatiemiddelen voorgesteld, waarvan enkel het middel over de strafrechtelijke immuniteit bespreking behoeft.

A-G Fokkens merkte op dat het eerste Pikmeer-arrest kritisch was ontvangen in de literatuur,³¹⁹ alsook dat bij het kabinet en het parlement de wens bestond dat het immuniteitsleerstuk werd verduidelijkt.³²⁰ De vraag of het leerstuk in het licht daarvan gewijzigd moest worden beantwoorde hij echter negatief.³²¹ Hij was van mening dat het in paragraaf 3.1 geschetste toetsingskader geen aanpassing behoefte aangezien het in lijn was met de wil van de wetgever dat bestuurlijk handelen niet door de strafrechter kon worden beoordeeld.³²² De Hoge Raad deelde dit standpunt echter niet en oordeelde dat het kader wel degelijk precisering behoefde. Ter onderbouwing daarvan zette de Hoge Raad een aantal open en op gedachtevorming gerichte algemene beschouwingen uiteen.³²³

De Hoge Raad begon met de vooropstelling dat zowel de Nederlandse Staat als de decentrale overheden zich net zoals natuurlijke personen aan de (straf)wet dienden te houden.³²⁴ In deze overweging resoneerde de eerder besproken legitimiteitseis, die nauw samenhang met het gelijkheidsbeginsel en voorschreef dat een geloofwaardige overheid haar eigen regels naleefde. Uit de in paragraaf 2.1.2.3 besproken wetsgeschiedenis trok de Hoge Raad de conclusie dat de wetgever van 1976 ruimte aan de strafrechter liet het immuniteitsleerstuk te ontwikkelen.³²⁵

³¹⁴ Artikel 209, aanhef en onder h, Gemeentewet (oud).

³¹⁵ Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 8, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³¹⁶ Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 9, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³¹⁷ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 4.5.1-4.5.3, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); Peters 1997, p. 382; Roef 2001b, p. 112-113.

³¹⁸ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 4.5.1-4.5.3, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³¹⁹ Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 4, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²⁰ Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 16, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²¹ Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 17, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²² Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, par. 17, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²³ De Hullu 1998a, par. 1 & 10.

³²⁴ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.1, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); van der Vlies 1998, p. 309-310.

³²⁵ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.2-5.3, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

Hoewel het in paragraaf 3.1 geschetste toetsingskader in lijn was met de wil van de wetgever, riep de toepassing van deze concrete toets in de rechtspraktijk vragen op en kon het zelfs tot onwenselijke uitkomsten leiden. Wanneer een decentrale overheid bijvoorbeeld in ernstige mate een strafnorm overtrad, kon de rechter namelijk niet beoordelen of de uitvoering van die overheidstaak in het licht van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel wel gerechtvaardigd was.³²⁶

Zoals gezegd meende de Hoge Raad dat het immuniteitsleerstuk precisering behoefte.³²⁷ In het bijzonder hechtte de Hoge Raad veel waarde aan de ontwikkelingen na de invoering van artikel 51 Sr op het gebied van de taakomschrijving en -uitoefening van decentrale overheden. Allereerst merkte de Hoge Raad op dat veel van de aan de decentrale overheden opgedragen taken aanzienlijk globaler en minder specifiek zijn geworden. Daarnaast werden steeds meer bestuurstaken door decentrale overheden uitbesteed aan privaatrechtelijke rechtspersonen,³²⁸ dergelijke privatisering of publiek-private samenwerking leidde tot verminderde zeggenschap van de overheden. Veel van de taken die als bestuurstaat gekwalificeerd werden, werden immers ook op eigen initiatief door privaatrechtelijke rechtspersonen verricht.³²⁹ Hierdoor werden de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersoon in toenemende mate als gelijkwaardig beschouwd. Tot slot merkte de Hoge Raad, onder verwijzing naar de in het begin van paragraaf 2.2.1.1 beschreven parlementaire discussie, op dat in de Tweede Kamer de wens bestond de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden uit te breiden.³³⁰ Zoals uit het vorige hoofdstuk bleek, had het gelijkheidsbeginsel binnen dit politieke discours een grotere rol gekregen.

In het bijzonder stond de Hoge Raad stil bij de reeds genoemde motie-Rehwinkel c.s., waarin de regering werd verzocht voorbereidingen te treffen voor een wetswijziging ter verruiming van de vervolgbaarheid van decentrale overheden.³³¹ Doordat de minister deze motie interpreteerde als ‘uitnodiging om de gedachtenvorming over wetgeving op dit vlak te stimuleren’,³³² concludeerde de Hoge Raad dat geen daadwerkelijke voorbereidingen tot wetgeving waren getroffen die tot terughoudendheid zouden moeten nopen bij de rechtsontwikkeling van het leerstuk. Wegens deze parlementaire discussie en de in de vorige alinea benoemde factoren, besloot de Hoge Raad de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden te heroverwegen.³³³

“[...] Enerzijds dient de immuniteit van een openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw slechts dan te worden aangenomen als de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen

³²⁶ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.4, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²⁷ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³²⁸ Voorbeelden hiervan zijn volgens de Hoge Raad het ophalen van afvalstoffen, de monumentenzorg en het (water)wegonderhoud.

³²⁹ Voorbeelden hiervan zijn volgens de Hoge Raad de bodemsanering, het bouwrijp maken van grond en het bieden van parkeergelegenheid.

³³⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); Viering & Widdershoven 1998, p. 73-74; Roef 2001b, p. 117-118; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203.

³³¹ *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 3.

³³² *Kamerstukken II* 1996/97, 25294, nr. 6, p. 1.

³³³ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.6, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen.

In andere gevallen is er wegens de hier te betrachten gelijkheid geen aanleiding immuniteit aan het openbaar lichaam te verlenen en geldt deze evenmin voor de in art. 51, tweede lid onder 2E, Sr bedoelde personen.

Anderzijds dient aansluiting te worden gezocht bij het in het strafrecht ontwikkelde stelsel van rechtvaardigingsgronden.”³³⁴

Uit de voorgaande rechtsoverweging zijn een tweetal vereisten voor een succesvol beroep op strafrechtelijke immuniteit te onderscheiden. Allereerst moet de verdachte een openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw zijn, dit zijn de provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen, openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen (als bedoeld in artikel 134 Gw).³³⁵ Vervolgens dient de rechter een abstracte toets toe te passen: kan de tenlastegelegde gedraging uitsluitend door een bestuursfunctionaris worden verricht in het kader van een aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak. Alleen wanneer het theoretisch ondenkbaar is dat de concrete gedraging wordt verricht door een particuliere derde, zal het beroep op immuniteit slagen.³³⁶ Deze toets wordt in de rechtspraak ook wel de ‘exclusieve bestuurstaak’ genoemd.³³⁷ Uit de voorbeelden vervat in de opsomming van ontwikkelingen die tot dit nieuwe toetsingskader hebben geleid – ophalen van afvalstoffen, monumentenzorg, (water)wegonderhoud, bodemsanering, bouwrijp maken van gronden en parkeergelegenheid bieden –³³⁸ valt af te leiden dat deze gedragingen in ieder geval niet (meer) onder de immuniteit vallen. Hoewel dit bestuurstaken betreffen, kan de feitelijke uitvoering daarvan namelijk door particuliere derden worden verricht.

Volgens de Hoge Raad moet, nu het nieuwe Pikmeer II-criterium de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit beperkt,³³⁹ aansluiting gezocht worden bij het stelsel van rechtvaardigingsgronden.³⁴⁰ De meest voor de hand liggende rechtvaardigingsgrond is bij uitstek artikel 42 Sr – ‘Niet strafbaar is hij die een feit begaat ter uitvoering van een wettelijk voorschrift’ – omdat dit de feitelijke uitvoering van een wettelijke bestuurstaak kan omvatten.³⁴¹ Doordat dit artikel stamt uit 1886, wat ruim voor de tijd is dat rechtspersonen (laat staan publiekrechtelijke) als dader aangemerkt konden worden, heeft de wetgever hieromtrent niks overwogen.³⁴² Tevens is er maar weinig rechtspraak over artikel 42 Sr.³⁴³ Een kader voor de publiekrechtelijke rechtspersoon die zich hierop beroept moet dus ontwikkeld worden in de

³³⁴ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³³⁵ Hier wordt in paragraaf 3.4.2 uitvoerig op ingegaan.

³³⁶ Roef 2018b, p. 116.

³³⁷ Peters 2005, par. 1.

³³⁸ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³³⁹ Brenninkmeijer 1998, p. 1434; Drupsteen 1998; de Hullu 1998a, par. 1-2; Polak e.a. 2002, par. 7; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

³⁴⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7-5.8, NJ 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); van der Jagt 2000, p. 202.

³⁴¹ Viering & Widdershoven 1998, p. 77-79; van der Jagt 2000, p. 202-206; Roef 2001b, p. 120.

³⁴² Brants & de Lange 1996, p. 36; Hendriks & de Lange 1998, p. 44; Invoeringswet Wetboek van Strafrecht van 15 april 1886 (*Stb.* 1886, 64); Smidt 1891, p. 409.

³⁴³ De Hullu 1998a, par. 3; de Hullu 2021, p. 331.

strafrechtspraak.³⁴⁴ De tweede relevante rechtvaardigingsgrond is gelegen in artikel 40 Sr – ‘Niet strafbaar is hij die een feit begaat waartoe hij door overmacht is gedrongen’ – en werd in 1991 al door Van der Schalken opgeworpen in zijn annotatie bij het Voorburgse reigers-arrest.³⁴⁵ Iedere overheidsinstelling ziet zich immers geconfronteerd met het algemene dilemma tussen de rechtsplicht om de strafwet na te leven enerzijds en de rechtsplicht om de haar opgedragen bestuurstaak naar behoren uit te voeren anderzijds.³⁴⁶ Wel merk ik op dat het leerstuk van de *Garantenstellung* ertoe zal leiden dat decentrale overheden en hun ambtenaren moeilijker een succesvol beroep kunnen doen op de rechtvaardigingsgrond omdat aan hun handelen hogere eisen gesteld kunnen worden.³⁴⁷

Straffeloosheid wegens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond leidt voor een decentrale overheid tot dezelfde uitkomst als de strafrechtelijke immuniteit, er volgt immers geen bestraffing.³⁴⁸ Het verschil is dat de strafrechter nu, in tegenstelling tot met de ruimere strafrechtelijke immuniteit, onderzoek kan doen naar de tenlastegelegde gedraging. Zelfs wanneer een beroep op een rechtvaardigingsgrond niet tot straffeloosheid noopt, kan de strafrechter de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersoon wegens hun verscheidene rollen nog altijd anders bestraffen voor een soortgelijke gedraging.³⁴⁹ Hoewel de strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen wordt beperkt, blijft het onderscheid tussen privaat- en publiekrechtelijke rechtspersonen bestaan op het gebied van de rechtvaardigingsgronden en strafoplegging.³⁵⁰

De Hoge Raad overwoog in het Pikmeer II-arrest tevens dat strafrechtelijke controle van decentrale overheden op zichzelf niet strijdig was met stelsels van politieke en bestuurlijke controle, beide stelsels namen namelijk een eigen plaats in. De officier van justitie kon hooguit beslissen een decentrale overheid niet te vervolgen wegens strijd met het algemeen belang, bijvoorbeeld doordat strafrechtelijke controle ontijdig was of de goede gang van de politieke of bestuurlijke controle verstoorde.³⁵¹ De Hoge Raad zette hiermee een streep door de opvatting van de wetgever van 1976 dat dergelijke verantwoording uitsluitend aan ‘instellingen en organen die daartoe in het staats- en administratieve recht in het bijzonder zijn aangewezen’³⁵² moest worden afgelegd. De Hoge Raad toonde zich vatbaar voor de kritiek op het Pikmeer I-arrest, die vooral voortkwam uit het gelijkheidsbeginsel en de legitimiteitseis.³⁵³ Door te overwegen dat overheden zich ook aan de strafwet dienden te houden en door te beargumenteren dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen steeds gelijkwaardiger werden,³⁵⁴ liet de Hoge Raad zien dat het gelijkheidsbeginsel de *trias politica*

³⁴⁴ Van der Jagt 2000, p. 217-218; de Valk 2009, p. 446.

³⁴⁵ Van der Schalken 1991, par. 7.

³⁴⁶ Van der Schalken 1991, par. 7; Hendriks & de Lange 1998, p. 44; Viering & Widdershoven 1998, p. 77-79; van der Jagt 2000, p. 206-209; Roef 2001b, p. 120.

³⁴⁷ Van der Jagt 2000, p. 208; de Hullu 2021, p. 313; ten Voorde, in: *T&C Sr*, art. 42 Sr, aant. 5.a (online, bijgewerkt 1 augustus 2023); ten Voorde, in: *T&C Sr*, art. 40 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 15 april 2025).

³⁴⁸ Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.4.

³⁴⁹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.9, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³⁵⁰ Van der Vlies 1998, p. 310-311; Roef 2001b, p. 121.

³⁵¹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.10, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³⁵² *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; Roef 2001b, p. 122.

³⁵³ Roef 2001b, p. 106; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.2.

³⁵⁴ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.1 & 5.5, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

als dominante ratio had verdrongen. Desalniettemin leidde dit niet tot totale gelijkheid, nu uit de vorige paragraaf blijkt dat er nog altijd verschillen bestonden tussen de privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersoon. Bovendien bleef de strafrechtelijke immuniteit in beperkte mate voortbestaan.

Na deze ‘open en op gedachtevorming gerichte algemene beschouwingen’³⁵⁵ richtte de Hoge Raad zijn aandacht wederom op de onderhavige casus.³⁵⁶ Toepassing van het nieuwe Pikmeer II-criterium zou tot vervolgbaarheid van de gemeente Boarnsterhim moeten leiden omdat de tenlastegelegde gedraging, het in het Pikmeer storten van het vervuilde slib, ook door een particuliere derde kon worden verricht (hetgeen *in casu* overigens ook het geval was).³⁵⁷ Niettemin meende de Hoge Raad dat de eisen van een behoorlijke procesorde en het belang van de rechtszekerheid met zich meebrachten dat het thans verouderde toetsingskader van paragraaf 3.1 moest worden toegepast.³⁵⁸ Doordat de gemeente Boarnsterhim in het kader van een bij wet opgelegde bestuurstaak handelde,³⁵⁹ genoot deze strafrechtelijke immuniteit. De Hoge Raad verklaarde het OM dan ook niet-ontvankelijk voor het primair tenlastegelegde en verwees de zaak naar een ander hof zodat uitsluitend nog geoordeeld zou worden over het eigen daderschap van de verdachte.³⁶⁰

3.3. De ratio achter strafrechtelijke immuniteit

3.3.1. De absolute immuniteit van de Nederlandse Staat

Om een compleet beeld te vormen over de ratio achter de strafrechtelijke immuniteit, analyseert deze paragraaf de absolute immuniteit van de Nederlandse Staat, die haar grondslag vindt in het Vliegbasis Volkel-arrest.³⁶¹ In deze zaak werd de Nederlandse Staat vervolgd voor het feit dat een brandstofopslagtank overstroomde waardoor een grote hoeveelheid kerosine op en in de bodem belandde.³⁶² Hoewel het feitencomplex simpel was, was de vraag die aan de Hoge Raad voorlag dat niet: kon de Nederlandse Staat in een strafproces aansprakelijk worden gesteld?³⁶³ A-G Fokkens zette in zijn conclusie beknopt maar grondig de heersende argumenten in de literatuur uiteen en kwam tot een negatief luidend antwoord.³⁶⁴ Volgens hem was het belangrijkste argument dat politieke controle niet doorkruist behoorde te worden door strafrechtelijke controle,³⁶⁵ de machtscheiding leek dus het centrale argument. Wel bleef de

³⁵⁵ De Hullu 1998a, par. 1 & 10.

³⁵⁶ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 6.1-6.3, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³⁵⁷ Albers 2003, par. 5; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3.

³⁵⁸ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.10, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³⁵⁹ Artikel 209, aanhef en onder h, Gemeentewet (oud).

³⁶⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 8, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

³⁶¹ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁶² Artikel 14 Wet bodembescherming (oud); Concl. A-G J.W. Fokkens 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, par. 1, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); de Hullu 1995, p. 50; Roef 2017, p. 64.

³⁶³ De Hullu 1995, p. 50; Roef 2001b, p. 103.

³⁶⁴ Concl. A-G J.W. Fokkens 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, par. 8-11, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); Toringa 1984, p. 158; Strijards 1988, p. 60-66; Strijards 1992, p. 91-96; Vellinga-Schootstra, Vellinga & van Strien 1999, p. 60-61; Van Strien 1987, p. 595-596; Wortel 1988, p. 1515; Mulder 1982; van der Schalken 1991.

³⁶⁵ Concl. A-G J.W. Fokkens 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, par. 12, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

A-G dicht bij de memorie van toelichting en was hij van mening dat de strafrechtelijke immuniteit beperkt diende te blijven tot de eigenlijke overheidstaken.³⁶⁶

Op dit laatste punt leek de Hoge Raad het oneens met de A-G. De Hoge Raad stelde voorop dat handelingen van de Staat strekten tot de behartiging van het algemeen belang. Om dit algemeen belang te behartigen beschikte de Staat over alle denkbare middelen, zoals wetgeving, bestuur of feitelijke gedragingen.³⁶⁷ Ministers en staatssecretarissen waren voor deze handelingen verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal en konden bovendien zelfstandig worden vervolgd en berecht voor ambtsmisdrijven.³⁶⁸ Met dit stelsel strookte volgens de Hoge Raad niet dat de Staat zelf strafrechtelijk aansprakelijk kon worden gesteld voor zijn handelen.³⁶⁹ De Hoge Raad creëerde voor de centrale overheid een andere immuniteit door de vereisten die op dat moment voor decentrale overheden golden niet te benoemen, dit zorgde ervoor dat de centrale overheid absolute immuniteit genoot. Waarom de Hoge Raad dit onderscheid maakte, is echter onduidelijk.³⁷⁰

Hoewel impliciet, was het centrale argument van de Hoge Raad de *trias politica*.³⁷¹ De opvatting dat politieke controle de voorkeur had boven strafrechtelijke controle, was in lijn met de dominante ratio volgens de wetgever van 1976.³⁷² De literatuur was hier echter kritisch op: waarom stond de machtscheiding in de weg aan strafrechtelijke toetsing van overheidshandelen, terwijl het ruim baan bood voor toetsing door de bestuursrechter, civiele rechter en Europese rechters?³⁷³ Strafrechtelijke toetsing zou, net als andere vormen van rechterlijke toetsing, bijdragen aan het stelsel van *checks and balances*.³⁷⁴ De strenge leer van de *trias politica* was namelijk verouderd en verdrongen door de gematigde leer, er was geen sprake van een ‘scheiding’ maar ‘evenwicht’ van machten.³⁷⁵ De kern van *trias politica* bleef de bescherming van de burger. Ook de overheid was gebonden aan het recht en in het verlengde daarvan lag dat de burger de rechtmatigheid van haar handelen ter beoordeling moest kunnen voorleggen aan een onafhankelijke rechterlijke macht,³⁷⁶ waaronder de strafrechter. Volgens de

³⁶⁶ Daarmee toonde de A-G zich dus tegenstander van een absolute strafrechtelijke immuniteit. Concl. A-G J.W. Fokkens 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, par. 13, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

³⁶⁷ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.1, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁶⁸ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.2, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁶⁹ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.3, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁷⁰ Corstens 1994, par. 4.

³⁷¹ De Hullu 1995, p. 53; Fransen 1997, p. 12; de Hullu 1998a, par. 5; de Hullu 1998b, p. 55; Nieuwenhuis 1998, p. 9-10; Brants 2003, par. 2; Roef 2007, p. 238; Duijkersloot 2016, p. 62; Hartmann 2017, p. 11.

³⁷² Peters 2016, p. 2; zie paragraaf 2.1.2.4.

³⁷³ Een treffend voorbeeld is de civielrechtelijke tegenhanger van de Pikmeer-jurisprudentie: HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, *NJ* 1987/743, m.nt. W.H. Heemskerk (*Nieuw Meer*). In beide zaken stortte een gemeente zonder vergunning verontreinigde slib in een meer, maar in slechts één van deze zaken kon de rechter een inhoudelijk oordeel vellen, zie Nieuwenhuis 1998, p. 15.

³⁷⁴ Corstens 1994, par. 1 & 5; de Lange 1994, par. 2; de Hullu 1995, p. 53 & 56; Fransen 1997, p. 12; de Hullu 1998b, p. 55-56; Nieuwenhuis 1998, p. 11-12; van der Jagt 2000, p. 55; Roef 2001b, p. 283-285; Brants 2003, par. 2; Jansen & Schutgens 2018, par. 9; Roef 2018b, p. 117; de Hullu 2021, p. 124.

³⁷⁵ Zie uitvoeriger paragraaf 2.1.2.4.

³⁷⁶ Nieuwenhuis 1998, p. 11-12.

literatuur was de ratio achter de immuniteit van de Staat een verouderde – en niet meer te rechtvaardigen – opvatting over de *trias politica*.³⁷⁷

3.3.2. De beperkte immuniteit van decentrale overheden

De ratio achter de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden was en is een groot vraagteken,³⁷⁸ vóór de Pikmeer-jurisprudentie had de Hoge Raad zich namelijk nooit uitgelaten over de reden achter de immuniteit.³⁷⁹ A-G Fokkens merkte bij het Voorburgse Reigers-arrest al op dat deze ratio volgens de literatuur in de machtenscheiding lag.³⁸⁰ Met de komst van het Vliegbasis Volkel-arrest rees de vraag of dit arrest een breuk betekende met de in paragraaf 3.1 uiteengezette jurisprudentie voor decentrale overheden.³⁸¹ Dat bleek echter niet het geval, want in het Pikmeer I-arrest bevestigde de Hoge Raad de bestendige jurisprudentie en verklaarde dat de opdracht- en feitelijk leidinggever deelde in de immuniteit van het openbaar lichaam. De ratio achter deze uitbreiding van de immuniteit was de *trias politica*: wegens het accessoire karakter van de opdracht- of feitelijk leidinggever kon de strafrechter niet over de natuurlijke persoon oordelen zonder indirect ook te oordelen over de publiekrechtelijke rechtspersoon.³⁸² De Hoge Raad bestempelde de *trias politica* daarmee tot dominante ratio.

Een grote omslag in de ratio achter de immuniteit van decentrale overheden kwam met het Pikmeer II-arrest. De Hoge Raad oordeelde namelijk dat strafrechtelijke controle van decentrale overheden niet strijdig was met politieke en bestuurlijke controle en dat beide stelsels een eigen plaats innamen.³⁸³ Het oogmerk van beide typen controle verschilde immers.³⁸⁴ Bij politieke controle ging het namelijk over de vraag of men ‘door kon’ met de desbetreffende ambtsdrager. De vraag of deze een strafbaar feit had gepleegd kon daarvoor weliswaar relevant zijn, maar was slechts één van de vele aspecten die bij deze controle een rol speelden.³⁸⁵ Daarnaast bevestigde de Hoge Raad expliciet dat overheden zich ook aan de strafwet dienden te houden en beargumenteerde hij dat publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen steeds gelijkwaardiger werden.³⁸⁶ Ook toonde de Hoge Raad zich vatbaar voor de wetenschappelijke en politieke kritiek op het Pikmeer I-arrest, waarin het gelijkheidsbeginsel en de legitimiteitseis als centrale argumenten werden aangedragen.³⁸⁷ In het Pikmeer II-arrest nam de Hoge Raad afstand van de strenge leer van de *trias politica* als dominante ratio, door te oordelen dat politieke en bestuurlijke controlemechanismen niet doorkruist werden door strafrechtelijke controle.³⁸⁸ Door de strafrechtelijke immuniteit met deze argumenten te beperken, toonde de

³⁷⁷ Nieuwenhuis 1998, p. 15; Roef 2001b, p. 283; Roef 2007, p. 238-239.

³⁷⁸ Fransen 1997, p. 12; Commissie Roelvink 2002, p. 32.

³⁷⁹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 10 (*Pikmeer I*).

³⁸⁰ Concl. A-G J.W. Fokkens 23 oktober 1990, ECLI:NL:PHR:1990:ZC8619 (*Voorburgse reigers*).

³⁸¹ De Hullu 1995, p. 54-55; Brants 2003, par. 1; Raad van State 2005, p. 2.

³⁸² Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11-12 (*Pikmeer I*); Roef 2001a, p. 144; Brants 2003, par 2; de Valk 2009, p. 449; Kesteloo 2013, p. 72-73; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 24 april 2025); de Valk 2009, p. 449.

³⁸³ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.10, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); Viering & Widdershoven 1998, p. 81-82; Duijkersloot 2016, p. 62; Kummeling & Vetzo 2016, p. 63.

³⁸⁴ Kummeling & Vetzo 2016, p. 63; Hornman 2019, p. 8.

³⁸⁵ Kummeling & Vetzo 2016, p. 63.

³⁸⁶ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.1 & 5.5, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*);

³⁸⁷ Roef 2001b, p. 106; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.2.

³⁸⁸ De Hullu 1998a, par. 5; Drupsteen 1998; Duijkersloot 2016, p. 62; Kummeling & Vetzo 2016, p. 63; Barkhuysen & van Emmerik 2022, par. 21.4.

Hoge Raad dat het gelijkheidsbeginsel had te gelden als dominante ratio achter de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden. Dit betrof echter geen totale dominantie omdat de strafrechtelijke immuniteit in beperkte bleef voortbestaan en de verschillen tussen de rechtspersonen nog tot uiting konden komen in het stelsel van rechtvaardigingsgronden en de straftoemeting.

3.3.3. De vergelijking tussen de centrale- en decentrale overheid

De vraag naar een verklaring voor het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid is veelvuldig gesteld, doch tot op heden onbeantwoord gebleven.³⁸⁹ Het feit dat het Vliegbasis Volkel- en Pikmeer II-arrest thans naast elkaar gelden, impliceert dat niet alleen de immuniteit, maar ook de ratio erachter verschilt. De verantwoordelijkheidsstructuur tussen ministers en staatssecretarissen en de Staten-Generaal is onder andere de reden voor de absolute strafrechtelijke immuniteit van de centrale overheid.³⁹⁰ Voor decentrale overheden geldt een vergelijkbare verantwoordelijkheidsstructuur,³⁹¹ maar voor hen geldt slechts een beperkte immuniteit.³⁹² Volgens de Hoge Raad wordt iedere handeling van de centrale overheid geacht het algemeen belang te behartigen,³⁹³ maar ook decentrale overheden handelen ter behartiging van het algemeen belang.³⁹⁴ Hoewel de argumenten die de Hoge Raad aandraagt ten behoeve van de absolute immuniteit van de centrale overheid ook gelden voor de decentrale overheid, verkrijgt de laatstgenoemde slechts beperkte immuniteit.³⁹⁵ Waarom de Hoge Raad het onderscheid maakt tussen de twee is daarom onduidelijk,³⁹⁶ maar dit onderscheid wordt in de literatuur als onrechtvaardig geclassificeerd.³⁹⁷

De absolute immuniteit van de centrale overheid – en daarmee de *trias politica* als dominante ratio – is in latere jurisprudentie stevast bevestigd.³⁹⁸ De machtscheiding was tot en met het Pikmeer I-arrest eveneens de dominante ratio achter de strafrechtelijke immuniteit van

³⁸⁹ Hennekens 1998.

³⁹⁰ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.3, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁹¹ Zie voor de verhouding tussen burgemeester en wethouders en de gemeenteraad artikelen 180 en 169 Gemeentewet; zie voor de verhouding tussen de commissaris van de koning en de leden van gedeputeerde staten artikelen 167 en 179 Provinciewet.

³⁹² Corstens 1994, par. 4; de Lange 1994, par. 3; de Hullu 1995, p. 55; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203.

³⁹³ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, r.o. 6.1, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

³⁹⁴ De Hullu 1995, p. 55; Roef 2001a, p. 144; Roef 2017, p. 81.

³⁹⁵ Sikkema 2006, par. 4.2.

³⁹⁶ De Hullu 1995, p. 55; Fransen 1997, p. 14; Roef 2001a, p. 144; Roef 2001b, p. 129; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203.

³⁹⁷ Viering & Widdershoven 1998, p. 82; Kummeling & Vetzo 2016, p. 62; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 230; Roef 2018a, par. 5.

³⁹⁸ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2); Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788 (*Schipholbrand*); Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301; Polak e.a. 2008, par. 8.2; van Ettehoven e.a. 2013, par. 9.2; Duijkersloot 2016, p. 64; Hartmann 2017, p. 11; Roef 2018b, p. 113-114.

decentrale overheden.³⁹⁹ In het Pikmeer II-arrest nam de Hoge Raad echter afstand van de bestaande hiërarchie tussen de ratio's en beperkte hij de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit.⁴⁰⁰ Door de toenemende gelijkheid van publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen te beargumenteren en te oordelen dat strafrechtelijke controle de politieke de bestuurlijke controle niet doorkruiste, schoof de Hoge Raad het gelijkheidsbeginsel naar voren als dominante ratio voor de aansprakelijkheid van decentrale overheden. Hierdoor is een discrepantie ontstaan: de dominante ratio achter de immuniteit van de decentrale overheid is derhalve niet (langer) dezelfde als die van de centrale overheid.

3.4. Het Pikmeer II-criterium: onduidelijkheden in de strafrechtspraktijk

Het Pikmeer II-criterium is te kwalificeren als een nuancering op het in paragraaf 3.1 uiteengezette toetsingskader, de 'bestuurstaak' is namelijk de 'exclusieve bestuurstaak' geworden.⁴⁰¹ Openbare lichamen genieten geen strafrechtelijke immuniteit meer voor 'een gedraging [...] ter behartiging van een bij de wet aan dergelijke openbare lichamen opgedragen specifieke bestuurstaak',⁴⁰² maar uitsluitend nog voor 'gedragingen [die] naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak'.⁴⁰³ In de literatuur wordt de Hoge Raad verweten 'het ene in de praktijk niet gemakkelijk te hanteren criterium in te ruilen voor het andere'.⁴⁰⁴ Bovendien is de invloed van de nieuwe hiërarchie tussen de twee ratio's op het aansprakelijkheidsleerstuk onduidelijk. Daarom wordt in deze paragraaf beknopt uiteengezet welke onduidelijkheden er bestaan over de reikwijdte en invulling van het Pikmeer II-criterium. Volgens de literatuur zou de strafrechtelijke immuniteit bijvoorbeeld niet *Straatsburg-proof* zijn (paragraaf 3.4.1).⁴⁰⁵ Daarnaast is het onduidelijk wat een 'openbaar lichaam' is (paragraaf 3.4.2). Tot slot zou de rechtspraktijk vandaag de dag worstelen met het criterium van de 'exclusieve bestuurstaak',⁴⁰⁶ omdat dit voor meerdere interpretaties vatbaar is (paragraaf 3.4.3).⁴⁰⁷

3.4.1. Een mensenrechtelijke begrenzing?

Niet alleen de Hoge Raad als hoogste nationale rechter heeft zich uitgelaten over de immuniteitskwestie, ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) heeft een relevante uitspraak gedaan: de *Öneryildiz*-zaak.⁴⁰⁸ De aanleiding voor deze zaak was een methaanexplosie op een vuilstortplaats in Istanbul: deze veroorzaakte een aardverschuiving die een deel van de op de vuilstortplaats gebouwde sloppenwijk vernielde en 39 doden tot gevolg

³⁹⁹ Dit is af te leiden uit het feit dat de opdracht- of feitelijk leidinggever deelde in de strafrechtelijke immuniteit van de decentrale overheid om te voorkomen dat de strafrechter indirect een oordeel zou vellen over bestuurlijk handelen.

⁴⁰⁰ Roef 2001a, p. 147; Roef 2001b, p. 123; Brants 2003, par. 1.

⁴⁰¹ Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3.

⁴⁰² HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.3, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁴⁰³ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁴⁰⁴ Drupsteen 1998.

⁴⁰⁵ Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Alkema 2005, par. 2; Keizer & van Oosten 2008, p. 310; de Valk 2009, p. 446; Roef 2011, par. 4; van Sliedregt 2013, p. 163-177; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226.

⁴⁰⁶ Fransen 1997, p. 14; Velthuis & Rahimian 2018, p. 315; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁴⁰⁷ Sikkema 2006, par. 4.3; Roef 2007, p. 233-234; Sikkema 2018, p. 2.

⁴⁰⁸ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

had.⁴⁰⁹ De autoriteiten gedoogden deze illegale sloppenwijk terwijl ze op de hoogte waren van het bestaande explosiegevaar. Na uitvoerig onderzoek werden de twee burgemeesters vervolgd en veroordeeld tot een geheel voorwaardelijke geldboete van een nihil bedrag. Tevens liet de strafrechter zich in zijn oordeel niet uit over het causaal verband tussen de nalatigheid en verantwoordelijkheid van de autoriteiten en de dood van de slachtoffers.⁴¹⁰ Op deze manier genoten de autoriteiten een soort quasi-immuniteit, hetgeen in de weg stond aan effectief rechtsherstel.⁴¹¹

Uit artikel 2 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM) ontstaat de positieve verplichting voor de Staat om het recht op leven van zijn burgers te beschermen met doeltreffende wetgeving en handelen,⁴¹² deze preventieve plicht omvat tevens het inlichten van burgers over mogelijke gevaren.⁴¹³ Wanneer een dodelijk incident plaatsvindt, vereist het procedurele recht van artikel 2 EVRM dat tegen de verantwoordelijken een strafrechtelijke procedure kan volgen. Wanneer sprake is van ernstig verwijtbaar overheidshandelen, wat verder gaat dan een inschattingsfout of onvoorzichtigheid, kan artikel 2 EVRM geschonden worden wanneer de verantwoordelijken hiervoor niet vervolgd en bestraft kunnen worden.⁴¹⁴ Er moet een grondig en effectief strafrechtelijk onderzoek kunnen plaatsvinden waarin het daadwerkelijk mogelijk is om verantwoordelijken te bestraffen. Het enkel kunnen verkrijgen van een schadevergoeding volstaat onder omstandigheden dus niet.⁴¹⁵ *In casu* waren de autoriteiten zich bewust van het risico op de methaanexplosie, maar bleven zij de sloppenwijk gedogen en hebben zij nagelaten maatregelen te treffen ter bescherming en inlichting van de burgers.⁴¹⁶ Naast deze schending van het recht op leven in materiële zin, was ook het procedurele recht geschonden doordat de strafrechter niet oordeelde over deze materiële schending.⁴¹⁷

Dat het procedurele recht van artikel 2 EVRM een effectief strafrechtelijk onderzoek voorschrijft naar autoriteiten die het recht op leven in materiële zin ernstig verwijtbaar hebben geschonden, is naderhand nog bevestigd in de Budayeva- en Kalender-zaken.⁴¹⁸ In de literatuur

⁴⁰⁹ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 18, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*); Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226.

⁴¹⁰ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 31-34, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

⁴¹¹ Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.8; Alkema 2005, par. 2.

⁴¹² EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 89, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*); EHRM 9 juni 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002341394, par. 36 (*L.C.B./Verenigd Koninkrijk*); Roef 2011, par. 4; van Rooij 2018, par. 8.

⁴¹³ Deze regel gold al voor artikel 8 EVRM, maar thans ook voor artikel 2 EVRM. EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 90, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*); EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD001496789, par. 60 (*Guerra e.a./Italië*).

⁴¹⁴ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 91-96, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*); van Rooij 2018, par. 8.

⁴¹⁵ Peters 2003b, p. 333; Duijkersloot 2016, p. 65; EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 91-96, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

⁴¹⁶ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 97-110, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

⁴¹⁷ EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, par. 113-118, *NJ* 2005, 210, m.nt. E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

⁴¹⁸ EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, *NJ* 2009, 229, m.nt. E.A. Alkema (*Budayeva/Rusland*); EHRM 15 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1215JUD000431402, *AB* 2010/292, m.nt. T. Barkhuysen & M.L.

heerst de opvatting dat de strafrechtelijke immuniteit strijdig is met het procedurele recht van artikel 2 EVRM;⁴¹⁹ dit zou zowel voor de centrale als decentrale overheid gelden.⁴²⁰ Bovendien bevat de EHRM-jurisprudentie kritiek op de *trias politica* als dominante ratio achter de immuniteit. Wanneer een overheid artikel 2 EVRM ernstig verwijtbaar schendt, mag de nationale wens om bestuurlijk handelen af te schermen voor de strafrechter niet in de weg staan aan effectief strafrechtelijk onderzoek. In dergelijke gevallen schrijft de Straatsburgse rechter voor dat de verantwoordelijke overheid op gelijke voet met de privaatrechtelijke rechtspersoon en de natuurlijke persoon ter verantwoording kan worden geroepen. Het immuniteitsleerstuk is hiermee niet langer een louter nationaalrechtelijke aangelegenheid, maar wordt beïnvloed door een mensenrechtelijk kader dat voorschrijft dat rechtsgelijkheid onder omstandigheden prevaleert boven een strikte machtenscheiding.

3.4.2. Wat is een ‘openbaar lichaam’?

Eén van de onduidelijkheden van het Pikmeer II-criterium vloeit voort uit het gebruik van het begrip ‘openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet’. Volgens de wetgever van 1976 zou een eventuele strafrechtelijke immuniteit dienen te gelden voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen,⁴²¹ maar tien jaar later besloot de Hoge Raad dat de immuniteit alleen gold voor de openbare lichamen.⁴²² Dat is een wezenlijk verschil, want maar 10 van de 25 publiekrechtelijke rechtspersonen die de wetgever van 1976 in zijn niet-limitatieve opsomming noemde zijn aan te merken als openbaar lichaam.⁴²³ Het openbaar lichaam is als het ware een *species* van het *genus* publiekrechtelijke rechtspersoon,⁴²⁴ maar het is onduidelijk wat precies het verschil of de overlap tussen de twee is.⁴²⁵ Wat wel duidelijk is, is dat de Hoge Raad de strafrechtelijke immuniteit beperkt door deze niet te laten gelden voor alle publiekrechtelijke rechtspersonen.⁴²⁶ Het is dan ook opmerkelijk dat de Hoge Raad deze beslissing niet heeft gemotiveerd.⁴²⁷

Openbare lichamen zijn ieder geval de provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen en openbare lichamen voor beroep en bedrijf. De onduidelijkheid vloeit voort uit artikel 134 Gw, dat voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van ‘andere openbare lichamen’, dit kan op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen of een afzonderlijke wet.⁴²⁸ Het artikel biedt alleen de basis om tot de instelling van openbare lichamen te besluiten, maar zegt niks over de materiële eisen waaraan een dergelijk openbaar lichaam moet

van Emmerik (*Kalender/Turkije*); Roef 2011, par. 4. In de eerstgenoemde zaak ging het niet over een door de mens veroorzaakte ramp, maar over een natuurramp.

⁴¹⁹ Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Alkema 2005, par. 2; Keizer & van Oosten 2008, p. 310; de Valk 2009, p. 446; Roef 2011, par. 4; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.3; Duijkersloot 2016, p. 65-66; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226; Roef 2018a, par. 5.

⁴²⁰ Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.8; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 228.

⁴²¹ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁴²² HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, r.o. 5.3, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*).

⁴²³ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20; Brants & de Lange 1996, p. 24.

⁴²⁴ Zijlstra 2005, p. 310.

⁴²⁵ Brants & de Lange 1996, p. 23.

⁴²⁶ Van Veen 1988, par. 3; van der Schalken 1991, par. 4; Roef 2001a, p. 143; Doorenbos 2024, p. 89.

⁴²⁷ Roef 2001a, p. 143.

⁴²⁸ Brants & de Lange 1996, p. 27.

voldoen.⁴²⁹ Het hebben van een verordenende bevoegdheid, leden of ingezetenen wordt vaak als kenmerk benoemd, maar is niet doorslaggevend.⁴³⁰ De regeling in hoofdstuk 7 Gw biedt geen limitatieve opsomming van openbare lichamen en laat de mogelijkheid bestaan om nieuwe openbare lichamen in te stellen. Het is simpelweg onduidelijk wat de Grondwet onder een openbaar lichaam verstaat.⁴³¹

Voorbeelden van ‘andere’ openbare lichamen die bij wet zijn ingesteld zijn de Nederlandse orde van advocaten, de Nederlandse vereniging van registeraccountants, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het Jachtfonds en de Loodsencorporatie. Bij een ‘bij gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam’⁴³² valt te denken aan de regionale brandweer, recreatieschappen, industrie- en havenschappen en plesschappen. De regionale brandweer is dus een openbaar lichaam, maar de rechtspersoon van de politieregio is dat niet.⁴³³ Ook de Nederlandse orde van advocaten kan strafrechtelijke immuniteit genieten, maar de Broederschap van Notarissen weer niet.⁴³⁴ Het is in ieder geval duidelijk dat de Hoge Raad bij de ontwikkeling van het immuniteitsleerstuk de provincies, gemeenten en waterschappen in gedachten had.⁴³⁵ Maar wat nu een ander openbaar lichaam als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw is, blijft in het ongewisse.

3.4.3. Wat is de ‘exclusieve bestuurstaak’?

De ‘exclusieve bestuurstaak’ betreft de eis dat ‘de desbetreffende gedragingen naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak’.⁴³⁶ De term ‘exclusieve bestuurstaak’ is echter niet geheel zuiver omdat het de tenlastegelegde gedraging betreft die exclusief moet zijn en niet de opgedragen bestuurstaak.⁴³⁷ De gedraging en bestuurstaak houden verband met elkaar – de eerste moet immers geschieden ter behartiging van de tweede – maar zijn ook los van elkaar te bezien. Dat een taak aan het openbaar lichaam is opgelegd, betekent namelijk niet automatisch dat de gedraging uitsluitend door het openbaar lichaam verricht kan worden.⁴³⁸

De in de literatuur heersende opvatting luidt al snel dat het Pikmeer II-arrest de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden sterk beperkt.⁴³⁹ Door het gelijkheidsbeginsel als dominante ratio te bestempelen, zijn publiekrechtelijke rechtspersonen eerder te vervolgen. Immuniteit geldt namelijk alleen nog voor gedragingen die uitsluitend door bestuursfunctionarissen kunnen worden uitgevoerd. De praktijk wijst uit dat veel gedragingen tevens door particuliere derden kunnen worden verricht, wat betekent dat voor ál die

⁴²⁹ Drupsteen 1996.

⁴³⁰ Brants & de Lange 1996, p. 28.

⁴³¹ Brants & de Lange 1996, p. 28; Commissie Michiels 1998, p. 141; Viering & Widdershoven 1998, p. 71.

⁴³² Artikel 135 Gw.

⁴³³ Brants & de Lange 1996, p. 27.

⁴³⁴ Drupsteen 1996.

⁴³⁵ Brants & de Lange 1996, p. 32.

⁴³⁶ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁴³⁷ Peters 2005, par. 2; Roef 2017, p. 58; Hornman 2019, p. 4.

⁴³⁸ Peters 2003b, p. 332.

⁴³⁹ Brenninkmeijer 1998, p. 1434; Drupsteen 1998; de Hullu 1998a, par. 1-2; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3; Roef 2011, par. 1; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1; Roef 2018b, p. 115; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

gedragingen geen immuniteit meer geldt. Échte exclusieve bestuurstaken zijn er niet of nauwelijks.⁴⁴⁰ Te denken valt aan gedragingen die samenhangen met het dwang- of geweldsmonopolie van de overheid,⁴⁴¹ de uitgifte van paspoorten,⁴⁴² het sluiten van huwelijken,⁴⁴³ maar ook aan het verlenen van vergunningen.⁴⁴⁴ Hoewel deze gedragingen vandaag de dag alleen door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht, is het niet uitgesloten dat dit in de toekomst nog steeds het geval zal zijn.⁴⁴⁵ Daarnaast vormen gedragingen die ogenschijnlijk bestuurlijk lijken maar in theorie uitbesteed kunnen worden, zoals controle op en handhaving van vergunningsvoorschriften, een grijs gebied.⁴⁴⁶

Het Pikmeer II-criterium werd al snel als onduidelijk en ingewikkeld bestempeld en in de loop der tijd is het niet gelukt zich van dit stempel te ontdoen.⁴⁴⁷ Doordat het exclusieve bestuurstaak-criterium ruimte laat voor verschillende interpretaties,⁴⁴⁸ valt de grens van de immuniteit niet met zekerheid vast te stellen.⁴⁴⁹ Vandaag de dag worstelt de rechtspraak nog steeds met verschillende onbeantwoorde vragen.⁴⁵⁰ Deze onduidelijkheden komen volgens Lindenberg en Wolswijk vooral voort uit de termen ‘bestuursfunctionarissen’ en ‘gedragingen’.⁴⁵¹ Het begrip ‘bestuursfunctionaris’ is namelijk wettelijk, rechterlijk noch doctrinair afgebakend, waardoor het niet is uitgesloten dat een particuliere derde – wanneer hij in opdracht van het openbaar lichaam handelt – als bestuursfunctionaris kan worden aangemerkt.⁴⁵² Voorts is onduidelijk of een particuliere derde wel écht ‘op gelijke voet als het openbaar lichaam’ aan het maatschappelijk verkeer kan deelnemen.⁴⁵³ Wel is duidelijk dat met de ‘gedraging’ de tenlastegelegde gedraging wordt bedoeld. Evenwel kan de tenlastelegging zodanig worden geformuleerd dat een gedraging net wel of net niet onder de exclusieve bestuurstaak valt.⁴⁵⁴ Lindenberg en Wolswijk maken onderscheid in een drietal categorieën:⁴⁵⁵

1. Gedragingen die alleen kunnen worden verricht door personen in dienst van het openbaar lichaam.
2. Gedragingen die in opdracht van het openbaar lichaam ook door particuliere derden kunnen worden verricht.
3. Gedragingen die door particuliere derden zelfstandig kunnen worden verricht.

⁴⁴⁰ De Hullu 1998a, par. 2; *Kamerstukken II* 1999/2000, 25294, A, p. 6; Corstens 1999, p. 247; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 204.

⁴⁴¹ Kummeling 1997, p. 36; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3.

⁴⁴² Corstens 1999, p. 248; Roef 2001a, p. 147; van Ettehoven e.a. 2013, par. 9.1.

⁴⁴³ De Hullu 1998a, par. 2; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

⁴⁴⁴ Corstens 1999, p. 248; van Ettehoven e.a. 2013, par. 9.1; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 12; Hendriks 2019, p. 44; Hornman 2019, p. 4.

⁴⁴⁵ Roef 2001a, p. 147; Roef 2018b, p. 117.

⁴⁴⁶ Crince le Roy & Wijling 2018, p. 230.

⁴⁴⁷ Drupsteen 1998; Hennekens 1998; van der Jagt 2000, p. 160; Sikkema 2018, p. 2; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁴⁴⁸ Sikkema 2006, par. 4.3; Roef 2007, p. 233-234; Hornman 2019, p. 5.

⁴⁴⁹ De Valk 2009, p. 446.

⁴⁵⁰ Fransen 1997, p. 14; Velthuis & Rahimian 2018, p. 315; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁴⁵¹ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁴⁵² Corstens 1999, p. 250; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 318.

⁴⁵³ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 318-319.

⁴⁵⁴ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 319-320.

⁴⁵⁵ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317. Ten behoeve van deze masterscriptie zijn deze categorieën in geparafraseerd.

Deze categorieën worden in de navolgende paragrafen gebruikt ter ordening van de rechtspraakanalyse. Hierin komen tevens de twee ratio's achter het immuniteitsleerstuk tot uiting. De eerste en laatste categorie zijn relatief eenvoudig toe te passen.⁴⁵⁶ Categorie 1-gedragingen kunnen uitsluitend door overheidsfunctionarissen worden verricht; hier prevaleert de ratio van de *trias politica*, die voorschrijft dat voor bestuurlijk handelen immuniteit geldt. Categorie 3-gedragingen kunnen zowel door het openbaar lichaam als een zelfstandige particuliere derde worden verricht; hier brengt het gelijkheidsbeginsel als ratio met zich mee dat ze beide vervolgbaar zijn. De spanning tussen de ratio's – en de worsteling van de rechtspraktijk – komt vooral tot uiting in categorie 2: gedragingen die in opdracht van het openbaar lichaam ook door particuliere derden kunnen worden verricht. Enerzijds zijn deze gedragingen onlosmakelijk verbonden met een bestuurstaak, waardoor de *trias politica* als ratio voor immuniteit pleit. Anderzijds wordt de gedraging verricht door een particuliere derde, wat op gelijkheid en dus vervolgbaarheid duidt. Door het leerstuk niet volledig dicht te metselen, laat de Hoge Raad categorie 2 als buffer fungeren voor twijfelgevallen.⁴⁵⁷ Door te onderzoeken of de categorie 2-gedraging dan wel niet onder de reikwijdte van de immuniteit valt, kan een gefundeerde uitspraak worden gedaan over de hiërarchie tussen de twee ratio's.

De heersende opvatting in de literatuur lijkt te zijn dat categorie 2 buiten de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit valt. Wanneer het in theorie mogelijk is dat de tenlastegelegde gedraging wordt verricht door een particuliere derde, zal een beroep op immuniteit falen.⁴⁵⁸ Ook Corstens, die als raadsheer betrokken was bij het Pikmeer II-arrest, geeft in een interview aan dat exclusieve bestuurstaken niet uitbesteed kunnen worden aan particulieren.⁴⁵⁹ Dat is in lijn met de 'geest' van het Pikmeer II-arrest omdat dit de strafrechtelijke immuniteit aanzienlijk beperkt.⁴⁶⁰ Echter, sommige auteurs menen dat categorie 2 wel degelijk onder de immuniteit valt en dat het dus onbelangrijk is of een ander dan een bestuursfunctionaris de gedraging kan verrichten. Volgens Peters kan de uitvoering van vrijwel iedere bestuurstaak door middel van mandaat, delegaat, machtiging of privaatrechtelijke overeenkomst worden overgelaten aan een derde. Voor een succesvol beroep op immuniteit is van belang aan wie de wettelijke bestuurstaak wordt opgedragen en daarvoor dus verantwoordelijk draagt, niet wie deze uitvoert.⁴⁶¹ Knigge leest het criterium zo dat de gedraging dusdanig nauw verbonden moet zijn met de bestuurstaak zodat deze alleen kan worden verricht in het kader van de bestuurstaak.⁴⁶² Tot slot menen Hornman, Piekhaar en Rozemond dat een derde nooit zelfstandig kan besluiten te handelen omdat deze altijd opdracht of toestemming van het openbaar lichaam nodig heeft. Het openbaar lichaam draagt nog altijd de verantwoordelijkheid, en daardoor ook de immuniteit.⁴⁶³

⁴⁵⁶ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁴⁵⁷ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 319.

⁴⁵⁸ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 318; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 223; Hendriks 2019, p. 44-45; Roef 2018b, p. 113-114; Velthuis & Rahimian 2018, p. 313-314; Roef 2018b, p. 116.

⁴⁵⁹ Corstens 1999, p. 247-248.

⁴⁶⁰ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 318.

⁴⁶¹ Peters 2005, par. 3.

⁴⁶² Concl. Knigge 18 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA6575, par. 8, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 12.

⁴⁶³ Hornman, Piekhaar & Rozemond 2019, p. 724-725.

Alvorens de kwalitatieve rechtspraakanalyse over het Pikmeer II-criterium plaats kan vinden, dient te worden opgemerkt dat het Pikmeer II-arrest van invloed is geweest op het vervolgingsbeleid van het OM.⁴⁶⁴ De kern van dit vervolgingsbeleid is ‘actief opsporen, genuanceerd vervolgen’. Echter, wanneer het OM vermoedt dat de verdachte overheid zich op de strafrechtelijke immuniteit kan beroepen, zal niet alleen van vervolging worden afgezien maar zal ook het onderzoek gestaakt worden.⁴⁶⁵ De onmogelijkheid van vervolging blokkeert dus ook de opsporing.⁴⁶⁶ Vervolging zal als *ultimum remedium* plaatsvinden wanneer politieke of bestuurlijke controlemechanismen geen soelaas lijken te bieden.⁴⁶⁷ Wanneer wel vervolgd wordt, geeft het OM de voorkeur aan de natuurlijke persoon uit hoofde van eigen daderschap.⁴⁶⁸ Vanwege dit vervolgingsbeleid rijst het risico dat minder zaken – die zich mogelijk lenen voor de ontwikkeling van het immuniteitsleerstuk – aan de strafrechter worden voorgelegd.⁴⁶⁹ Een treffend voorbeeld hiervan is de cafébrand in Volendam. Het OM besloot namelijk de gemeente Volendam – die ‘ernstige fouten’ had gemaakt in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving –⁴⁷⁰ niet te vervolgen omdat deze ‘hoogstwaarschijnlijk’ immuun zou zijn.⁴⁷¹ Rechtsontwikkeling zal volgens de Raad van State hooguit via de weg van de artikel 12 Sv-procedure plaatsvinden.⁴⁷² Een dergelijke procedure kan worden gestart door een rechtstreeks belanghebbende, maar omdat publiekrechtelijke rechtspersonen doorgaans milieudelicten plegen welke voornamelijk indirecte slachtoffers hebben,⁴⁷³ zal dit minder snel het geval kunnen zijn. Het opportuniteitsbeginsel is dus van grote invloed op de vormgeving van het materiële strafrecht.⁴⁷⁴

3.5. De rechtspraakanalyse

3.5.1. Categorie 1: gedragingen door eigen ambtenaren

In deze paragraaf wordt de jurisprudentie over de zogenoemde categorie 1-gedragingen uiteengezet en geanalyseerd. Zoals gezegd betreffen dit gedragingen die uitsluitend ambtenaren kunnen verrichten, waardoor deze altijd onder de reikwijdte van de immuniteit vallen.⁴⁷⁵ In de jurisprudentie over de categorie 1-gedraging lijken een tweetal vraagstukken centraal te staan. De eerste vraag gaat over de exclusiviteit van de handhavings- of gedoogbeslissing.⁴⁷⁶ Het

⁴⁶⁴ Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18).

⁴⁶⁵ Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18); van der Jagt 2000, p. 119.

⁴⁶⁶ Fransen 1997, p. 13-14.

⁴⁶⁷ Peters 2001, p. 44; Brants 2003, par. 2.

⁴⁶⁸ Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18); van der Jagt 2000, p. 119.

⁴⁶⁹ Peters 1997, p. 380.

⁴⁷⁰ Schalken 2001, p. 115; Keizer & van Oosten 2008, p. 308.

⁴⁷¹ ‘De ramp in Volendam en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid’, *NJB* 2001, afl. 3, p. 148-149; Peters 2001, p. 42; Roef 2001a, p. 142.

⁴⁷² *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 5, p. 2. Voorbeelden hiervan zijn Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301.

⁴⁷³ Fransen 1997, p. 12-13; Peters 2003b, p. 333.

⁴⁷⁴ De Hullu 1995, p. 55.

⁴⁷⁵ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁴⁷⁶ In de literatuur wordt namelijk opgeworpen dat toezicht en handhaving kunnen worden opgedragen aan particuliere derden, zie bijvoorbeeld Roef 2011, par. 2.

tweede vraagstuk gaat over de invloed van de in paragraaf 3.4.1 uiteengezette EHRM-jurisprudentie.

Een van de meest aangehaalde rampen over strafrechtelijke overheidsaansprakelijkheid is de vuurwerkramp in Enschede.⁴⁷⁷ Het bedrijf dat voor deze explosie vervolgd werd handelde in strijd met vergunningsvoorschriften wat betreft de hoeveelheid, zwaarte en opslag van vuurwerk. De gemeente Enschede werd verweten nalatig te zijn geweest in de vergunningverlening en het toezicht op de naleving daarvan, maar werd daarvoor niet vervolgd.⁴⁷⁸ De vuurwerkramp resulteerde in een tweetal procedures, de vervolging van de twee directeuren van het bedrijf enerzijds en een artikel 12 Sv-procedure tegen de beslissing om de gemeente niet te vervolgen anderzijds.⁴⁷⁹ Aangezien dit het allereerste feitencomplex is waarop het Pikmeer II-criterium in de rechtspraak werd losgelaten, worden deze zaken wat breder uitgemeten in deze paragraaf.

Hoewel de procedures tegen de directeuren zeer uitgebreid waren, is voor deze masterscriptie enkel het zesde verweer in eerste aanleg van belang. Namens één van de verdachte werd aangevoerd dat het OM niet-ontvankelijk was, omdat het gelijkheidsbeginsel en verbod op willekeur waren geschonden door de gemeente niet te vervolgen. Dit verweer faalde echter omdat de rechtbank oordeelde dat de gemeente handelde in verband met een bestuurszaak en daardoor dus niet vervolgbaar was.⁴⁸⁰ Over wat deze gedraging en bestuurszaak waren, sprak de rechtbank zich niet uit. Uit het feitencomplex valt te destilleren dat de rechtbank doelde op de gedragingen van vergunningverlening en toezichthouding op de naleving daarvan. De rechtbank concludeerde impliciet dat deze gedragingen alleen door bestuursfunctionarissen konden worden verricht.⁴⁸¹ De rechtbank stond wel expliciet stil bij de heersende politieke spanning en concludeerde dat het kabinet en de Tweede Kamer zich respectievelijk voor- en tegenstander toonden van de immuniteit.⁴⁸² Hoewel de rechtbank het gemeentelijk handelen op alle fronten ‘onvoorstelbaar onzorgvuldig’ vond,⁴⁸³ begreep het de beslissing om deze – gezien de stand van de jurisprudentie – niet te vervolgen.⁴⁸⁴ De rechtbank zag het niet als haar taak

⁴⁷⁷ In 2000 vond een enorme explosie plaats bij een vuurwerkbedrijf waardoor een deel van de stad werd verwoest en maar liefst 22 mensen om het leven kwamen. Zie Brants 2003, par. 3.

⁴⁷⁸ Vervolging was denkbaar voor dood door schuld (artikel 307 Sr), zwaar lichamelijk letsel door schuld (artikel 308 Sr) en brand of ontploffing door schuld (artikel 308); Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 9, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Roef 2017, p. 57.

⁴⁷⁹ Voor de strafzaken van de twee directeurs, zie Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2); Hof Arnhem 12 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF0073; Hof Arnhem 7 februari 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF4115; Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8394; HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP4584, *NJ* 2006, 421; Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0935; Hof Arnhem 12 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF0072; Hof Arnhem 25 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF1034; Hof Arnhem 7 februari 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF4081; Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8393; HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP8469, *NJ* 2006/422; HR 1 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD5013, *NJB* 2008, 1585; HR 26 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9301, *NbSr* 2012/271. Voor de artikel 12-Sv-procedure, zie Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

⁴⁸⁰ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, p. 11-12, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

⁴⁸¹ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, p. 12, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

⁴⁸² Voor deze politieke spanning, zie paragraaf 2.2.1.1.

⁴⁸³ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, p. 24, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

⁴⁸⁴ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, p. 13, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

‘om in deze het voortouw te nemen’ en richtte haar ogen op de wetgever en het gerechtshof Arnhem waar op dat moment de artikel 12 Sv-procedure aanhangig was.⁴⁸⁵

Het gerechtshof Arnhem oordeelde over de vraag of het OM de gemeente Enschede of haar ambtenaren wel had moeten vervolgen.⁴⁸⁶ Het hof merkte op dat in de literatuur veel onduidelijkheid bestond over het Pikmeer II-criterium omdat het ‘niet zodanig scherp omlijnd is dat het op het eerste gezicht glashelder is of een bestuurstaak een exclusief karakter heeft’. Vanwege deze onduidelijkheid en uiteenlopende interpretaties vond het hof een zekere terughoudendheid geboden. Een ‘proefproces’ moest volgens het hof, wegens de daarmee gepaard gaande emotionele last voor de slachtoffers, worden vermeden.⁴⁸⁷ Dat laatste argument was echter merkwaardig, daar het juist de belangenvereniging van de slachtoffers was die beklag maakte.⁴⁸⁸

De gedragingen van de gemeente waren de vergunningverlening, het toezicht op en handhaving van de naleving daarvan. De Wet milieubeheer (hierna: Wm) en de Woningwet droegen de bevoegdheid tot vergunningverlening, en dus ook de controle en handhaving daarvan, op aan de gemeente. De gedragingen waren dus verricht in het kader van een bestuurstaak. Het hof achtte het moeilijk denkbaar dat een particuliere derde een vergunning verleende, hetgeen ook de heersende opvatting in de literatuur leek te zijn, waardoor voor deze gedraging immuniteit gold.⁴⁸⁹ De vraag of toezichthouden en handhaven ook een exclusief karakter hadden was evenwel lastiger, in de literatuur werd namelijk aangevoerd dat een particuliere derde deze gedragingen ook kon verrichten.⁴⁹⁰ Hoewel dit in theorie denkbaar was, boden de Wm en Woningwet daar geen ruimte voor. Het hof oordeelde dat de verantwoordelijkheid daardoor bij de gemeente bleef liggen, waardoor deze ook voor de controle en handhaving strafrechtelijke immuniteit genoot.⁴⁹¹

Mijns inziens was deze toepassing van het Pikmeer II-criterium door het hof niet zuiver, aangezien het Hof ten onrechte leek te veronderstellen dat de vereisten ‘naar haar aard’ en ‘gelet op het wettelijk systeem’ niet cumulatief waren.⁴⁹² Ik lees het Pikmeer II-criterium zo dat niet alleen de wet, maar ook de aard van de gedraging in de weg staat aan de uitvoering van de gedraging door een particuliere derde. Desalniettemin zou een juiste toepassing van het Pikmeer II-criterium niet tot een andere uitkomst hebben geleid omdat nader te bespreken jurisprudentie uitwijst dat toezicht en handhaving onder de exclusieve bestuurstaak vallen.

Voorbeelden van dergelijke zaken waaruit eveneens blijkt dat toezichthouden, handhaven en gedogen onder de exclusieve bestuurstaak vallen, zijn het Probo Koala-arrest, de Haaksbergse monstertruck-zaak, de zaak over de gedoogde sloop van een schip en het recente arrest over

⁴⁸⁵ Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, p. 13, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

⁴⁸⁶ Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 10, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

⁴⁸⁷ Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 15, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

⁴⁸⁸ Peters 2002; Polak e.a. 2008, par. 8.2.

⁴⁸⁹ Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 16-17, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Roef 2011, par. 2.

⁴⁹⁰ Roef 2011, par. 2.

⁴⁹¹ Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 18, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Polak e.a. 2008, par. 8.2; Roef 2011, par. 2.

⁴⁹² Vermeulen 2003, par. 6.

ethyleenoxide-uitstoot. In het eerstgenoemde arrest gaf de gemeente Amsterdam toestemming om illegaal aangenomen afvalstoffen terug te pompen in een schip, waardoor zij het nadien gepleegde milieudelict zou hebben gedoogd.⁴⁹³ De rechtbank overwoog dat de handhaving van het onderhavige milieudelict een gemeentelijke bestuurszaak betrof.⁴⁹⁴ Gedogen was daarbij een discretionaire bevoegdheid, voortvloeiend uit een zorgvuldige belangenafweging die uitsluitend door het bestuur en zijn functionarissen kon worden gemaakt.⁴⁹⁵ Het argument van het OM – dat gedogen eveneens door een particuliere derde kon worden verricht nu toezicht en handhaving in het milieurecht veelal werden uitbesteed – vond weliswaar steun in de literatuur,⁴⁹⁶ maar deze theoretische mogelijkheid deed hier volgens de feitenrechtters niet aan af.⁴⁹⁷ Het hof voegde daaraan toe dat de gedraging exclusief was in de zin dat deze niet anders dan in het kader van een bestuurszaak kon worden verricht,⁴⁹⁸ maar behoorde te oordelen dat de gedraging exclusief was in de zin dat deze niet door een particuliere derde kon worden verricht. In cassatie werd het hof hierop echter niet verbeterd,⁴⁹⁹ vermoedelijk omdat het elders impliciet wel de juiste maatstaf hanteerde door te oordelen dat gedogen ‘zich immers bezwaarlijk [laat] uitvoeren door een ander dan door een bestuursfunctionaris die met handhaving van de regelgeving is belast’.⁵⁰⁰

In twee latere zaken werd de exclusiviteit van toezicht, handhaving en gedogen bevestigd. De Haaksbergse monstertruck-zaak vloeide voort uit een ernstig ongeluk tijdens een autosportevenement, dat het gevolg was van gebrekkige publieksveiligheid.⁵⁰¹ De vervolgde bestuurder en organiserende stichting voerden aan dat de vergunningverlenende gemeente een doorslaggevende rol speelde bij de feitelijke gang van zaken; door deze niet te vervolgen zouden het gelijkheidsbeginsel en verbod van willekeur zijn geschonden.⁵⁰² De andere zaak zag

⁴⁹³ Deze afvalstoffen werden namelijk door het schip illegaal geloosd in Ivoorkust, hetgeen een overtreding van artikel 10.37 Wm – en wereldwijde ophef – tot gevolg had. De gemeente werd vervolgd voor het medeplegen van, dan wel medeplichtigheid aan deze overtreding, omdat zij het terugpompen van de afvalstoffen had gedoogd. Rb. Amsterdam 23 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2052, r.o. 7.2.2 & 7.3.5, *NJFS* 2010/255; van den Munckhof 2012; Roef 2011, par. 2; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9; de Bruijn-Lückers 2013; Duijkersloot 2016, p. 63; Roef 2017, p. 57-58.

⁴⁹⁴ Artikel 18.2d lid 2 Wm.

⁴⁹⁵ Rb. Amsterdam 23 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2052, r.o. 7.3.6-7.3.12, *NJFS* 2010/255; Roef 2011, par. 2; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1.

⁴⁹⁶ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.1.6, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Reijntjes 2014, par. 2.

⁴⁹⁷ Rb. Amsterdam 23 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2052, r.o. 7.3.13, *NJFS* 2010/255; Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.12, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof.

⁴⁹⁸ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.12, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof.

⁴⁹⁹ Concl. A-G A.J. Machielse 18 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:815, par. 4.4-4.5, *JIN* 2013/184, m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers; HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, r.o. 3.4, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*).

⁵⁰⁰ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.13, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Roef 2018b, p. 114.

⁵⁰¹ Tijdens een stuntshow reed een monstertruck in op het publiek, waardoor verschillende omstanders gewond raakten en er drie overleden. De stichting had onvoldoende informatie over de stunt aan de vergunningverlenende gemeente verstrekt en had de vergunningsvoorwaarden overtreden door de dranghekken dicht bij de stunt dan voorgeschreven te plaatsen. Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297, r.o. 2, *NJFS* 2016/124; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 223.

⁵⁰² De bestuursrechter oordeelde in een afzonderlijke procedure dat de gemeente inderdaad laakbaar had gehandeld in het kader van de vergunningverlening en het toezichthouden. Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4793, r.o. 3.5; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 224.

op de illegale sloop van een schip, waarvoor de gemeente Amsterdam – bij monde van de havenmeester – toestemming had verleend.⁵⁰³ In beide casussen oordeelden de feitenrechters dat vergunningverlening en handhaving daarvan gemeentelijke bestuurstaken betroffen.⁵⁰⁴ De gedragingen – zowel het verlenen van de vergunning als het gedogen van de overtreding – lieten zich bezwaarlijk uitvoeren door een ander dan de decentrale overheid of bestuursfunctionaris die met de handhaving ervan was belast.⁵⁰⁵ In beide zaken werd de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente derhalve aangenomen.⁵⁰⁶

Het recente arrest over ethyleenoxide-uitstoot vormde wederom een voorbeeld van een gemeente die werd vervolgd voor het gedogen van een milieudelict.⁵⁰⁷ Zowel de procespartijen als de feitenrechters oordeelden dat de handhaving een bestuurstaak betrof. Geheel in lijn met de bovenstaande jurisprudentie werd het gedogen aangemerkt als discretionaire bevoegdheid, die een zorgvuldige en exclusief door de bestuursfunctionaris te verrichten belangenafweging vereiste.⁵⁰⁸ De kern van het geding was daarmee niet of aan het Pikmeer II-criterium voldaan was, maar of de strafrechtelijke immuniteit door een schending van artikel 2 EVRM kon worden doorbroken.⁵⁰⁹ De feitenrechters oordeelden dat een materiële schending van artikel 2 EVRM tot doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit kon leiden.⁵¹⁰ Een dergelijke schending vereiste ‘*a real and immediate risk to the life*’, maar omdat geen eenduidige conclusies getrokken konden worden over de risico’s van de ethyleenoxide-uitstoot kon de schending niet worden vastgesteld.⁵¹¹ Het OM kwam in cassatie op tegen het oordeel van het hof dat de strafrechtelijke immuniteit *in casu* niet doorbroken werd.⁵¹² De vraag over de invloed van de in

⁵⁰³ Naar aanleiding van anonieme tips aan de Rijkswaterstaat en Inspectie Leefomgeving en Transport werd ontdekt dat er in de werkhaven zonder vergunning een schip werd gesloopt als gevolg waarvan kleine stoffen in het oppervlaktewater waren beland. Dit leverde een overtreding van artikel 6.2 Waterwet op. Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332, r.o. 3.

⁵⁰⁴ Artikel 174 Gemeentewet; artikel 2:25 Algemene Plaatselijke Verordening Haaksbergen; artikel 4.1 Havenverordening 2009.

⁵⁰⁵ Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297, r.o. 4, *NJFS* 2016/124; Roef 2018b, p. 114; Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332, r.o. 4.

⁵⁰⁶ In de Haaksbergse monstertruck-zaak leidde dit ertoe dat het gelijkheidsbeginsel en verbod op willekeur niet waren geschonden. In de zaak over de gedoogde sloop van het schip werd het OM niet-ontvankelijk verklaard.

⁵⁰⁷ Een bedrijf beschikte over de vereiste milieuvergunning voor de uitstoot van de giftige en kankerverwekkende stof ethyleenoxide maar hield zich niet aan de eisen die in deze vergunning gesteld waren. De gemeente Zoetermeer was hiervan op de hoogte en werd vervolgd voor het gedogen van deze illegale situatie (artikel 10 lid 1 Wm). De gemeente werd echter niet vervolgd voor het nalaten de omwonenden te informeren over het gezondheidsgevaar (artikel 136 Sr). Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 2 & 5, *NJFS* 2018/131; Roef 2018b, p. 114.

⁵⁰⁸ Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 5, *NJFS* 2018/131; Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters; Roef 2018b, p. 114.

⁵⁰⁹ Concl. A-G B.F. Keulen 2 september 2025, ECLI:NL:PHR:2025:922, par. 34; HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.4.1. *NJB* 2025/2762; Barkhuysen 2025.

⁵¹⁰ Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 5, *NJFS* 2018/131; Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 228; Roef 2018b, p. 114-115.

⁵¹¹ Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 5, *NJFS* 2018/131; Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 228.

⁵¹² Concl. A-G B.F. Keulen 2 september 2025, ECLI:NL:PHR:2025:922, par. 7.

paragraaf 3.4.1 uiteengezette EHRM-jurisprudentie op de strafrechtelijke immuniteit kwam in verschillende zaken al aan bod,⁵¹³ maar bereikte in deze zaak haar hoogtepunt.

De Öneriyildiz-zaak werd voor het eerst aangehaald in het voornoemde Probo Koala-arrest. Volgens het OM moest de ernstig verwijtbare nalatigheid van de gemeente tot een doorbreking van de immuniteit leiden,⁵¹⁴ maar het middel faalde reeds omdat geen schending van het recht op leven was bepleit.⁵¹⁵ Een ‘serieus te nemen antwoord’ op de vraag over de invloed van de EHRM-jurisprudentie bleef dus uit.⁵¹⁶ Desondanks meenden de feitenrechters in de ethyleenoxide-zaak dat de Hoge Raad met dit arrest de deur op een kier had gezet voor een toekomstige doorbreking.⁵¹⁷ Overeenkomstig benadrukte de rechtbank die oordeelde over de gedoogde sloop van het schip stellig dat artikel 2 EVRM het immuniteitsleerstuk kon doorbreken.⁵¹⁸ In de Haaksbergse monstertruck-zaak werd ditzelfde standpunt ingenomen,⁵¹⁹ maar toonden de feitenrechters zich daarvan niet overtuigd. De rechtbank oordeelde namelijk dat de EHRM-jurisprudentie uitsluitend op de centrale overheid zag en weigerde op de kwestie ‘vooruit te lopen’, aangezien zij meende dat de wetgever dit diende te betrekken bij het destijds aanhangige initiatiefwetsvoorstel Wolfsen.⁵²⁰ Het hof was eveneens niet overtuigd van een mogelijke doorbreking, omdat de Hoge Raad de strafrechtelijke immuniteit in ander arrest – eveneens met dodelijke slachtoffers – recentelijk had bevestigd.⁵²¹

In het zeer recente arrest over ethyleenoxide-uitstoot bevestigde de Hoge raad dat artikel 2 EVRM de positieve verplichting voor de Staat opleverde het recht op leven van zijn burgers te beschermen, maar dat de Staat daarvoor een ruime beoordelingsvrijheid genoot. Bij de beoordeling van een procedurele schending van artikel 2 EVRM kwam gewicht toe aan alle

⁵¹³ Voorstanders van de doorbreking zijn te vinden in Rb. Amsterdam 23 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2052, *NJFS* 2010/255; Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332. Tegenstanders van de doorbreking zijn te vinden in Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:ROBOVE:2016:1297, *NJFS* 2016/124; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675.

⁵¹⁴ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.1.2-5.1.3, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof.

⁵¹⁵ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.3-5.3.4, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Concl. A-G A.J. Machielse 18 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:815, par. 4.2, *JIN* 2013/184, m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers; HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, r.o. 3.3, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*); Duijkersloot 2016, p. 66.

⁵¹⁶ Reijntjes 2014, par. 3; Duijkersloot 2016, p. 64. A-G Machielse benoemde de in de literatuur heersende opvatting dat de Öneriyildiz-zaak tot doorbreking van de immuniteit noopte, maar meende dat deze zaak daar geen aanknopingspunten voor bood. Zie Concl. A-G A.J. Machielse 18 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:815, par. 4.2-4.3, *JIN* 2013/184, m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers.

⁵¹⁷ HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*); Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 5, *NJFS* 2018/131; Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 228; Roef 2018b, p. 114-115.

⁵¹⁸ In deze zaak bestond daar echter geen aanleiding voor. Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332, r.o. 4.3.

⁵¹⁹ Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:ROBOVE:2016:1297, r.o. 4, *NJFS* 2016/124; Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675.

⁵²⁰ Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:ROBOVE:2016:1297, r.o. 4, *NJFS* 2016/124; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226; voor het initiatiefwetsvoorstel, zie paragraaf 2.2.2.

⁵²¹ Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675; het Stichtse Vecht-arrest waar het hof op doelde komt aan bod aan het eind van paragraaf 3.5.2.

beschikbare middelen om de publiekrechtelijke rechtspersoon ter verantwoording te roepen voor een materiële schending. De mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging was daarin, naast politieke controle en toetsing door de civiele- of bestuursrechter, slechts één aspect. De EHRM-jurisprudentie dwong er bij de huidige stand van zaken volgens de Hoge Raad echter niet toe dat de gemeente kon worden vervolgd.⁵²²

Door te oordelen dat de EHRM-jurisprudentie in deze specifieke zaak geen strafrechtelijke vervolging vereist, laat de Hoge Raad de onzekerheid voortbestaan of een ander en toekomstig feitencomplex dit wel vereist. Om deze twijfel weg te nemen, komt de Hoge Raad met een *obiter dictum*. Hoewel niet in algemeenheid te zeggen is dat het procedurele recht van artikel 2 EVRM vereist dat de publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijk vervolgd kan worden, kan een wettelijke mogelijkheid van vervolging van deze rechtspersoon en/of zijn feitelijk leidinggevers wel bijdragen aan een instrumentarium dat aan de eisen van artikel 2 EVRM voldoet. Tegen die achtergrond, en in het licht van de behandeling en verwerping van het initiatiefwetsvoorstel Wolfsen,⁵²³ is het volgens de Hoge Raad aan de wetgever om onder ogen te zien of de strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen alsnog verruimd moet worden.⁵²⁴ De oproep aan de wetgever om te beoordelen of de behoefte bestaat om publiekrechtelijke rechtspersonen en/of feitelijk leidinggevers strafrechtelijk aansprakelijk te kunnen stellen, komt tevens helder tot uiting in het persbericht van de Hoge Raad dat dit arrest vergezelde.⁵²⁵

Uit de bovenstaande rechtspraak over categorie 1-gedragingen kunnen twee conclusies worden getrokken over de exclusiviteit van handhaving en de invloed van de EHRM-jurisprudentie. Ten eerste valt op dat de strafrechter zich niet aansluit bij de opvatting in de literatuur dat toezichts- en handavingsgedragingen aan particuliere derden kunnen worden uitbesteed.⁵²⁶ Toezicht en handhaving – met gedogen als keerzijde daarvan – zijn per definitie exclusieve bestuurstaken.⁵²⁷ Handhaven of gedogen zijn namelijk discretionaire bevoegdheden die ingezet worden na een zorgvuldige belangenafweging welke uitsluitend door het bestuur en zijn functionarissen kan worden gemaakt.⁵²⁸ Hieruit volgt de algemene regel dat bestuurlijke handhaving als categorie 1-gedraging onder de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit valt.⁵²⁹ Ten tweede volgt de Hoge Raad de literatuur niet in de opvatting dat een schending van

⁵²² HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.4.2, *NJB* 2025/2762; Barkhuysen 2025. Bovendien toonde A-G Keulen zich eveneens geen voorstander van een doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit door artikel 2 EVRM. De Öneriyildiz-zaak zou gaan over de vervolgbaarheid van natuurlijke personen en dus niet van rechtspersonen, daarnaast bood het Probo Koala-arrest geen ruimte voor een doorbreking en zou deze doorbreking tot grote onduidelijkheden in de rechtspraktijk leiden. Zie Concl. A-G B.F. Keulen 2 september 2025, ECLI:NL:PHR:2025:922, par. 13-32.

⁵²³ Zie paragraaf 2.2.2.

⁵²⁴ HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; Barkhuysen 2025.

⁵²⁵ ‘Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf’, hogeraad.nl, 25 november 2025.

⁵²⁶ Roef 2017, p. 58-59; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 230.

⁵²⁷ Jansen & Schutgens 2018, par. 6.

⁵²⁸ Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.13, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332, r.o. 4; Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, r.o. 5, *NJFS* 2018/131; Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters.

⁵²⁹ Velthuis & Rahimian 2018, p. 314-315.

artikel 2 EVRM tot doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit noopt.⁵³⁰ Aangezien eerdere zaken geen aanknopingspunten bevatten voor een eenduidig antwoord,⁵³¹ schept de Hoge Raad met zijn recente overweging ten overvloede de langgewenste duidelijkheid. Hoewel de huidige stand van de rechtspraak geen doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit vereist, kan een uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden wel bijdragen aan een instrumentarium dat aan de eisen van artikel 2 EVRM voldoet. Het is de taak van de wetgever – en dus niet van de Hoge Raad – om te beoordelen of deze aansprakelijkheid verruimd moet worden.⁵³²

3.5.2. Categorie 2: gedragingen door derden in opdracht

In deze paragraaf wordt de jurisprudentie over de zogenoemde categorie 2-gedragingen uiteengezet en geanalyseerd. In deze categorie gaat het over bestuurstaken die weliswaar zijn opgedragen aan decentrale overheden, maar waarvan de feitelijke uitvoering ook aan particuliere derden kan worden uitbesteed.⁵³³ Hoewel er in de literatuur geen volledige consensus bestaat over de vraag of categorie 2-gedragingen onder de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit vallen, neigt de meerderheid naar een bevestigend antwoord.⁵³⁴ De jurisprudentie over de categorie 2-gedragingen kenmerkt zich door een nog grotere worsteling met de toepassing van het Pikmeer II-criterium en de invloed van zorgplichten. Deze onduidelijkheden worden bij uitstek geïllustreerd door het Stichtse Vecht-arrest.⁵³⁵ Aangezien dit arrest zowel categorie 1- als categorie 2-gedragingen omvat, fungeert het als sluitstuk van deze paragraaf.

Twee illustratieve zaken waarin de strafrechter worstelde met de toepassing van het Pikmeer II-criterium waren een zaak over een verdronken brandweerman en een zaak over rioolwaterzuivering.⁵³⁶ In de eerste zaak werd de gemeente Utrecht vervolgd voor dood door schuld, omdat zij als werkgever een duikopleiding voor brandweerlieden op onveilige wijze

⁵³⁰ Voor de opvatting in de literatuur, zie onder meer Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Alkema 2005, par. 2; Keizer & van Oosten 2008, p. 310; de Valk 2009, p. 446; Roef 2011, par. 4; van Ettekovén e.a. 2013, par. 9.3; Duijkersloot 2016, p. 65-66; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 226; Roef 2018a, par. 5. Voor de Hoge Raad, zie HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; ‘Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf’, hogeraad.nl, 25 november 2025; Barkhuysen 2025.

⁵³¹ In het Probo Koala-arrest was er bijvoorbeeld geen materiële schending van artikel 2 EVRM aangevoerd, zie Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.3-5.3.4, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Concl. A-G A.J. Machielse 18 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:815, par. 4.2, *JIN* 2013/184, m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers; HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, r.o. 3.3, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*); Reijntjes 2014, par. 3; Duijkersloot 2016, p. 66. Hoewel er in het Stichtse Vecht-arrest mensenlevens verloren waren, werd het immuniteitsverweer niet aangenomen en kon dus geen sprake zijn van een procedurele schending, zie HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, r.o. 3.4 & 3.7.2, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 5.

⁵³² HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; ‘Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf’, hogeraad.nl, 25 november 2025; Barkhuysen 2025.

⁵³³ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁵³⁴ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 318. Zie daarover uitvoeriger paragraaf 3.4.3.

⁵³⁵ Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 14; Roef 2018b, p. 115; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁵³⁶ Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *AB* 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, r.o. 2, *AB* 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters.

had georganiseerd en uitgevoerd.⁵³⁷ In de tweede zaak werd een waterschap vervolgd voor het in strijd met de vergunningsvoorschriften lozen van rioolwater op het oppervlaktewater.⁵³⁸ De rechtbanken verwierpen in beide zaken de beroepen van de decentrale overheden op strafrechtelijke immuniteit. Ten aanzien van de gemeente Utrecht oordeelde de rechtbank dat de eindverantwoordelijkheid voor de organisatie, kwaliteit en instandhouding van de brandweer weliswaar bij de gemeente lag,⁵³⁹ maar dat niet alle gedragingen die slechts impliciet onder de brandweertaak vielen bij de exclusieve bestuurstaak hoorden.⁵⁴⁰ De feitelijke gedraging – het verzorgen van de duikopleiding voor de brandweer – kon immers ook geheel of ten dele worden uitbesteed aan een particuliere derde.⁵⁴¹ In de tweede zaak stelde de rechter vast dat het zorgdragen voor de rioolwaterzuivering ingevolgde de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo) een aan de waterschap opgedragen bestuurstaak betrof. De rechtbank meende echter dat er, nu artikel 15a van diezelfde wet voorzag in de mogelijkheid deze taak uit te besteden aan een particuliere derde, geen sprake was van een exclusieve bestuurstaak.⁵⁴²

Peters merkte op dat beide rechtbanken weliswaar tot de juiste conclusie over de strafrechtelijke immuniteit kwamen, maar dat zij dit deden via een onjuiste toepassing van het Pikmeer II-criterium.⁵⁴³ De rechtbanken probeerden de ‘ogenschijnlijk verwarrend[e]’ zaken toegankelijker te maken door het criterium samen te vatten als ‘exclusieve bestuurstaak’. Hierdoor miskenden de rechters dat de vereiste exclusiviteit niet op de bestuurstaak zelf zag, maar op de feitelijke gedraging.⁵⁴⁴ In de eerste zaak oordeelde de rechtbank dat de gedraging niet onder de bestuurstaak viel en in de tweede zaak dat de zuiveringstaak uitbesteed kon worden, maar in beide gevallen hadden de rechters moeten oordelen over de vraag of de feitelijke gedraging door een particuliere derde kon worden verricht.⁵⁴⁵ Door de focus te verleggen naar de taak in plaats van de gedraging, creëerden de rechtbanken een onjuiste maatstaf voor de immuniteit.

Het Muskusratten-arrest vormde een recenter voorbeeld van een feitenrechter die het Pikmeer II-criterium onjuist uitlegde.⁵⁴⁶ In deze zaak werd een waterschap vervolgd voor het doen plaatsen van onbeschermd muskusratklemmen in een beverleefgebied.⁵⁴⁷ Het hof oordeelde dat de feitelijke gedraging – het plaatsen van de klemmen – exclusief was in deze niet anders dan in het kader van de bestuurstaak tot muskusratbestrijding kon worden verricht.⁵⁴⁸ Het hof

⁵³⁷ Artikel 307 Sr; Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, AB 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Roef 2011, par. 2.

⁵³⁸ Artikel 30a Wvo (oud); artikel 1a en 6 WED; Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, r.o. 2, AB 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters.

⁵³⁹ Artikel 1 Brandweerwet 1985 (oud).

⁵⁴⁰ Polak e.a. 2008, par. 8.2; Roef 2011, par. 2; Roef 2017, p. 55.

⁵⁴¹ Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, AB 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Albers 2003, par. 4; Polak e.a. 2008, par. 8.2.

⁵⁴² Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, r.o. 2 & 9, AB 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters.

⁵⁴³ Peters 2003a; Peters 2005, par. 3.

⁵⁴⁴ Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, AB 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Peters 2005, par. 2.

⁵⁴⁵ Peters 2003a; Peters 2005, par. 2.

⁵⁴⁶ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, JM 2022/63, m.nt. S. Pieters.

⁵⁴⁷ Artikel 3.5 lid 1 Wet natuurbescherming (oud).

⁵⁴⁸ Ingevolge artikel 1 lid 3 Waterschapswet en artikel 3.2a Waterwet (oud) was het de bestuurstaak van het waterschap om schade aan waterstaatswerken te voorkomen door de bestrijding van muskusratten. Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, JM 2022/63, m.nt. S. Pieters.

kwam aldus tot de conclusie dat het waterschap strafrechtelijke immuniteit genoot.⁵⁴⁹ In cassatie werd geklaagd over deze onjuiste rechtsopvatting, nu de toets moest zijn of de gedraging exclusief was in de zin dat deze niet anders dan door een bestuursfunctionaris kon worden uitgevoerd.⁵⁵⁰ De eerste deelklacht klaagde daarover terecht, maar doordat het hof elders in zijn uitspraak impliciet de juiste maatstaf had aangelegd door te oordelen dat het plaatsen van klemmen bezwaarlijk door anderen dan bestuursfunctionarissen verricht kon worden, leidde dit niet tot cassatie.⁵⁵¹ Dit is vergelijkbaar met het Probo Koala-arrest, waarin het hof dezelfde verkeerde maatstaf aanlegde, maar impliciet wel de juiste toets uitvoerde.⁵⁵² Het verschil tussen deze twee zaken is dat de Hoge Raad het hof hier nu wel op verbeterde, maar het eveneens niet tot cassatie leidde. De steller van het middel had echter nog meer pijlen in zijn koker en de tweede deelklacht leidde wel tot cassatie. De feitelijke gedraging, het plaatsen van de klemmen, kon namelijk wel degelijk door anderen dan bestuursfunctionarissen worden uitgevoerd. Het hebben van een zorgplicht met betrekking tot een overheidstaak betekende niet zonder meer dat de gedraging uitsluitend door bestuursfunctionarissen kon worden verricht.⁵⁵³

Twee zaken waarin de zorgplicht eveneens een expliciete rol speelde, waren het Overstort-arrest en een zaak over een gasexplosie bij rioolwerkzaamheden.⁵⁵⁴ In beide casussen stond dezelfde gemeentelijke bestuurstaak centraal: het zorgdragen voor de inzameling en het transport van rioolwater.⁵⁵⁵ In de eerste zaak kwam de gemeente Zederik op tegen een jegens haar ingestelde vervolging voor het zonder vergunning lozen van afvalwater via een riooloverstort.⁵⁵⁶ Volgens de rechtbank kon het lozen van afvalwater via een riooloverstort niet anders gezien worden dan een gedraging ter behartiging van de voornoemde taak, waardoor het immuniteitsverweer in eerste aanleg slaagde.⁵⁵⁷ Aangezien de gemeente de zorgplicht droeg, was het volgens de rechtbank irrelevant dat een particuliere derde met een eigen gesloten rioolsysteem een soortgelijke gedraging kon verrichten. De rechtbank merkte op dat dit mogelijk anders zou zijn bij een aanleg- of onderhoudsgedraging van de rioolinfrastructuur.⁵⁵⁸ Opmerkelijk genoeg benoemde de rechtbank twee gedragingen die een particuliere derde kon verrichten, maar oordeelde dat voor slechts één van de gedragingen immuniteit gold.

De veronderstelling van de rechtbank over onderhoudswerkzaamheden werd in de tweede zaak door het hof bevestigd. De gemeente Urk werd nalatigheid verweten in haar rol als

⁵⁴⁹ Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, *JM* 2022/63, m.nt. S. Pieters.

⁵⁵⁰ Concl. A-G B.F. Keulen 3 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:860, par. 28, *JM* 2023/150, m.nt. S. Pieters.

⁵⁵¹ HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, r.o. 2.5.2, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk; Concl. A-G B.F. Keulen 3 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:860, par. 29-32, *JM* 2023/150, m.nt. S. Pieters; Wolswijk 2024, par. 4.

⁵⁵² Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.12, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof. Zie hierover uitvoeriger paragraaf 3.5.1.

⁵⁵³ HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, r.o. 2.5.3, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk; Concl. A-G B.F. Keulen 3 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:860, par. 33-38, *JM* 2023/150, m.nt. S. Pieters.

⁵⁵⁴ HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39, m.nt. S. Pieters.

⁵⁵⁵ Artikel 10.33 lid 1 Wm (oud).

⁵⁵⁶ Dit betrof een bezwaarschriftprocedure *ex* artikel 262 Sv. Het strafbare feit waarvoor werd vervolgd was artikel 1 lid 1 Wvo en artikel 13 Wet bodembescherming.

⁵⁵⁷ Rb. Dordrecht 9 november 2005, ECLI:NL:RBDOR:2005:AU5981, r.o. 4, *NJFS* 2006, 9 (*Overstort*).

⁵⁵⁸ Rb. Dordrecht 9 november 2005, ECLI:NL:RBDOR:2005:AU5981, r.o. 4, *NJFS* 2006, 9 (*Overstort*).

opdrachtgever en toezichthouder bij de vervanging van een deel van het rioolstelsel. Wegens onzorgvuldigheid en slechte communicatie aan de kant van de uitvoerder van de werkzaamheden ontstond een gaslek dat tot een explosie leidde.⁵⁵⁹ Het hof honoreerde het immunitetsverweer van de gemeente niet omdat de Wm ondertussen in de mogelijkheid voorzag een andere rechtspersoon te belasten met het rioolbeheer en de bijbehorende feitelijke gedragingen.⁵⁶⁰ Hoewel de gemeente vervolgbaar bleek, werd zij uiteindelijk niet veroordeeld omdat de gemaakte fouten geheel voor rekening kwamen van het ingeschakelde bedrijf.⁵⁶¹

Het hof verwierp in het hoger beroep van de Overstort-zaak eveneens het immunitetsverweer. Volgens het hof kon een particuliere derde met een aangesloten rioolinfrastructuur dezelfde feitelijke gedraging – het gebruikmaken van een riooloverstort – verrichten.⁵⁶² Hoewel A-G Knigge tot dezelfde slotsom kwam, hanteerde hij een andere lezing van het Pikmeer II-criterium door te veronderstellen dat de gedraging exclusief moest zijn in de zin dat deze niet anders dan in het kader van een bestuurstaak kon worden verricht.⁵⁶³ De Hoge Raad sloot zich echter aan bij de overweging van het hof. De gemeente droeg inderdaad de zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van afvalwater, maar dit betekende niet dat deze feitelijke handelingen – waaronder het tenlastegelegde overstorten – niet door een particuliere derde konden worden uitgevoerd. Dat de verantwoordelijkheid voor deze inzameling en het transport bij de gemeente bleef liggen deed daaraan niet af.⁵⁶⁴

Het Stichtse Vecht-arrest wordt veelal bestempeld als het hoogtepunt van de onduidelijkheid over het Pikmeer II-criterium.⁵⁶⁵ De geconstateerde worsteling van de rechtspraak met het Pikmeer II-criterium wordt bij uitstek duidelijk door de verschillende meningen die in deze zaak naar voren komen.⁵⁶⁶ Naast de centrale rol van de zorgplicht – een ander kenmerk van de categorie 2-jurisprudentie – is dit arrest uniek omdat de tenlastelegging zowel een categorie 1-gedraging als een categorie 2-gedraging bevat.⁵⁶⁷ Vanwege deze gelaagdheid fungeert het arrest als sluitstuk van de analyse van beide categorieën.

Over meerdere jaren ontving de gemeente Stichtse Vecht verschillende meldingen, klachten en inspectierapporten over een slecht onderhouden weg. Zelfs een ongeluk als gevolg van dit slechte wegdek was voor de gemeente geen aanleiding om actie te ondernemen. In maart 2009 vond er wederom een verkeersongeluk plaats als gevolg van dit slechte wegdek, ditmaal met

⁵⁵⁹ Derhalve werd ook de gemeente vervolgd voor deze ontploffing; artikel 158 Sr; Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39, m.nt. S. Pieters.

⁵⁶⁰ Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39, m.nt. S. Pieters. Zie artikel 10.33 lid 2 Wm (oud); Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (*Stb.* 2007, 276).

⁵⁶¹ Pieters 2023.

⁵⁶² Concl. A-G G. Knigge 18 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA6575, par. 5, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, r.o. 4.2, *NJ* 2007/512 (*Overstort*).

⁵⁶³ Concl. A-G G. Knigge 18 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA6575, par. 7-8, *NJ* 2007/512 (*Overstort*).

⁵⁶⁴ HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, r.o. 4.5.1-4.5.2, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); Polak e.a. 2008, par. 8.2; Roef 2011, par. 2; Roef 2017, p. 56; Roef 2018b, p. 113.

⁵⁶⁵ Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 14; Roef 2018b, p. 115; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315. Deze onduidelijkheid werd mogelijk vergroot door het feit dat het in de onderhavige zaak over een nalaten ging, terwijl het in de meeste andere zaken juist over actief handelen ging. Zie daarvoor Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 10; Keijzer 2018, par. 2.5.

⁵⁶⁶ Roef 2017, p. 59; Velthuis & Rahimian 2018, p. 315; Sikkema 2018, p. 3; Hornman 2019, p. 5.

⁵⁶⁷ De categorie 1-gedraging betreft het nalaten verkeersmaatregelen te nemen en de categorie 2-gedraging betreft het nalaten wegonderhoud te (laten) verrichten. Hierover volgt meer in de onderstaande alinea's.

twee dodelijke slachtoffers.⁵⁶⁸ De gemeente werd vervolgd voor dood door schuld.⁵⁶⁹ De gemeente werden twee verwijten gemaakt: nalatigheid bij het nemen van verkeersmaatregelen – bijvoorbeeld snelheidsbeperkingen, wegafzettingen of waarschuwingsborden – enerzijds en nalatigheid bij het wegdekonderhoud anderzijds.⁵⁷⁰

Aangezien het beroep op de strafrechtelijke immuniteit van de gemeente in de bezwaarschriftprocedure slechts marginaal aan bod kwam,⁵⁷¹ besloot de rechtbank in eerste aanleg dit verweer in volle omvang te toetsen.⁵⁷² De rechtbank parafraseerde het Pikmeer II-criterium en oordeelde dat het nemen van de verkeersmaatregelen, zoals het feitelijk plaatsen van een verkeersbord, ook door een particuliere derde kon worden verricht.⁵⁷³ Een extern bureau had immers al een keer verkeersborden geplaatst op deze weg.⁵⁷⁴ Voor dit nalaten genoot de gemeente aldus geen strafrechtelijke immuniteit. Hoewel de rechtbank het aannemelijk achtte dat wegdekonderhoud kon worden uitbesteed aan particuliere derden, was in de onderhavige zaak onvoldoende bewezen dat dit hier aan de orde was, waardoor de rechtbank de gemeente vrijspak voor dit nalaten.⁵⁷⁵ De rechtbank beoordeelde dus of de gedragingen *in casu* feitelijk door een derde waren verricht, maar behoorde te beoordelen of het in theorie mogelijk was dat een derde de feitelijke gedraging verrichtte.⁵⁷⁶ De gemeente werd veroordeeld voor dood door schuld wegens het nalaten van het nemen van verkeersmaatregelen.⁵⁷⁷

Tegen deze uitspraak was een vordering tot cassatie in het belang der wet ingediend,⁵⁷⁸ hetgeen erop duidde dat ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad constateerde dat de rechtspraak moeite had met de toepassing van het Pikmeer II-criterium.⁵⁷⁹ Dat volgde des te meer uit het feit dat ook de A-G en de Hoge Raad tot een andere uitkomst in deze zaak kwamen. De A-G meende namelijk dat de rechtbank het OM niet-ontvankelijk had moeten verklaren omdat particuliere derden niet ‘op juridisch gelijke voet’ als de gemeente als wegbeheerder konden nalaten om voor het benodigde wegdekonderhoud of de verkeersmaatregelen te zorgen.⁵⁸⁰ Van strafrechtelijk relevant nalaten kon slechts sprake zijn indien de zorgplicht werd verzuimd, en deze zorgplicht rustte uitsluitend op de gemeente.⁵⁸¹ Door te beargumenteren dat de gemeente

⁵⁶⁸ Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 4.2; Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.6, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; Velthuis & Rahimian 2018, p. 312; Jansen & Schutgens 2018, par. 2.

⁵⁶⁹ Artikel 307 Sr.

⁵⁷⁰ Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.7.1, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; Keijzer 2018, par. 4.3.

⁵⁷¹ Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX9622, r.o. 5, *NJFS* 2013/36.

⁵⁷² Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 4.3.3, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij.

⁵⁷³ Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.7.2, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 12.

⁵⁷⁴ Van Rooij 2018, par. 3.

⁵⁷⁵ Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.7.2, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 12-13; Duijkersloot 2016, p. 63; Keijzers 2018, par. 4.1.

⁵⁷⁶ Van Rooij 2018, par. 3; Roef 2018b, p. 116.

⁵⁷⁷ Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.7.3 & 9, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 4.11.

⁵⁷⁸ Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 1; Sikkema 2018, p. 1-2.

⁵⁷⁹ Bleichrodt 2025, p. 105 & 107.

⁵⁸⁰ Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 4.12 & 6; Keijzer 2018, par. 1.

⁵⁸¹ Keijzer 2018, par. 4.2; van Rooij 2018, par. 5; Velthuis & Rahimian 2018, p. 313; Roef 2018b, p. 116; Sikkema 2018, p. 1.

immunititeit genoot omdat de gedraging rechtens niet maar feitelijk wel door een particuliere derde kon worden verricht, kwam de A-G naar mijn mening net zoals het hof in de Enschedese vuurwerkzaak tot een onjuiste toepassing van het Pikmeer II-criterium.⁵⁸² Ook viel te beargumenteren dat de redenering van de A-G mank ging omdat een particuliere derde, wanneer het wegdekonderhoud aan hem werd uitbesteed, tevens drager van de zorgplicht was.⁵⁸³

De Hoge Raad oordeelde dat gemeentelijk wegdekonderhoud een aan de gemeente opgedragen bestuurstaak was,⁵⁸⁴ deze zorgplicht bracht echter niet met zich mee dat het wegdekonderhoud – en dus ook nalatigheid daarin – niet door een particuliere derde kon worden verricht. Voor dit nalaten genoot de gemeente dus geen strafrechtelijke immunititeit.⁵⁸⁵ Deze conclusie was mijns inziens niet verrassend, omdat wegdekonderhoud één van de voorbeelden was die de Hoge Raad in het Pikmeer II-arrest gaf ter illustratie van de ontwikkelingen die noopten tot een beperking van de immunititeit.⁵⁸⁶ Ten aanzien van het niet nemen van verkeersmaatregelen kwam de Hoge Raad echter tot een andersluidend oordeel. Het nemen van verkeersmaatregelen – zoals het plaatsen van een verkeersbord – vereiste namelijk een verkeersbesluit,⁵⁸⁷ waartoe *in casu* alleen de gemeente bevoegd was.⁵⁸⁸ Het feitelijk uitvoeren van het verkeersbesluit was voorbehouden aan het gezag dat het verkeersbesluit heeft genomen,⁵⁸⁹ zodat het verboden was dat anderen dan dat gezag de gedraging verrichtten.⁵⁹⁰ Het nemen van het vereiste verkeersbesluit was dus een bestuurstaak van de gemeente, waaraan alleen ambtenaren van de gemeente feitelijk uitvoering konden geven. Voor dit nalaten genoot de gemeente daarom wel strafrechtelijke immunititeit.⁵⁹¹

Resumerend bevestigt het voorgaande jurisprudentieonderzoek de opvatting dat de rechtspraktijk moeite heeft met de toepassing van het Pikmeer II-criterium. In de onderzochte jurisprudentie wordt namelijk op uiteenlopende wijzen uitleg gegeven aan de ‘exclusieve bestuurstaak’. Sommige feitenrechtters miskennen dat de bestuurstaak exclusief is, terwijl het eigenlijk de gedraging is die volgens het criterium exclusief is.⁵⁹² In andere zaken wordt terecht wel de exclusiviteit van de gedraging tot uitgangspunt genomen, maar gaat men vervolgens de mist in door te oordelen dat deze exclusief dient te zijn in de zin dat deze niet anders dan in het kader van een bestuurstaak kan worden verricht.⁵⁹³ In 2023 zette de Hoge Raad een streep door

⁵⁸² Zie hiervoor paragraaf 3.5.1.1; Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 18, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

⁵⁸³ Velthuis & Rahimian 2018, p. 313-314; Sikkema 2018, p. 2; Hornman 2019, p. 5.

⁵⁸⁴ Artikel 16 & 18 Wegenwet.

⁵⁸⁵ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, r.o. 3.4 & 3.7.3, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); Keijzer 2018, par. 4.3; Velthuis & Rahimian 2018, p. 312; Jansen & Schutgens 2018, par. 7; Sikkema 2018, p. 2.

⁵⁸⁶ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁵⁸⁷ Artikel 15 Wegenverkeerswet 1994.

⁵⁸⁸ Artikel 18 Wegenverkeerswet 1994.

⁵⁸⁹ Artikel 16 Wegenverkeerswet 1994; artikel 12 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

⁵⁹⁰ Artikel 1a Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer.

⁵⁹¹ HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, r.o. 3.4 & 3.7.2, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); Keijzer 2018, par. 4.3; Velthuis & Rahimian 2018, p. 312; Schutgens & Jansen 2018, par. 7; Sikkema 2018, p. 2.

⁵⁹² Voorbeelden zijn Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *AB* 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, *AB* 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters; Peters 2003a; Peters 2005, par. 2.

⁵⁹³ Voorbeelden zijn Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.12, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Concl. Knigge 18 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA6575, par. 8,

de voornoemde interpretatie van het criterium,⁵⁹⁴ vermoedelijk gebeurde dit niet eerder omdat de gerechtshoven elders in hun arresten impliciet wel de juiste maatstaf aanlegden.⁵⁹⁵ De Hoge Raad bevestigt stevast dat de tenlastegelegde gedraging exclusief moet zijn in de zin dat het in abstracto ondenkbaar is dat deze wordt uitgevoerd door een particuliere derde.⁵⁹⁶ Desalniettemin achtten sommige feitenrechters doorslaggevend of de tenlastegelegde gedraging in concreto door een particuliere derde is verricht,⁵⁹⁷ of dat de gedraging feitelijk wel maar rechtens niet door een particuliere derde kan worden verricht.⁵⁹⁸

Uit de onderzochte categorie 2-jurisprudentie kunnen nog twee algemene regels gedestilleerd worden. De eerste algemene regel is dat wanneer een decentrale overheid een specifieke zorgplicht heeft, dit niet zonder meer meebrengt dat de tenlastegelegde gedraging onder de ‘exclusieve bestuurszaak’ valt.⁵⁹⁹ Dat een openbaar lichaam de bestuurlijke verantwoordelijkheid draagt voor de zorg voor bijvoorbeeld riolering, wegdek en waterstaatswerken leidt niet tot immuniteit omdat de feitelijke gedragingen kunnen worden uitgevoerd door particuliere derden.⁶⁰⁰ De tweede algemene regel is dat categorie 2-gedragingen buiten de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit vallen, dit was namelijk het geval in alle onderzochte jurisprudentie.⁶⁰¹ Hierdoor kan ook een conclusie getrokken worden over de hiërarchie tussen de twee ratio’s. Hoewel de gedragingen verband houden met een bestuurszaak – en de *trias politica* dus voor immuniteit pleit – wordt de decentrale overheid gezien als gelijke van de particuliere derde en falen de immuniteitsverweren. Dit bevestigt de eerder in deze scriptie gedane constatering dat de Hoge Raad het gelijkheidsbeginsel met het Pikmeer II-criterium als dominante ratio heeft bestempeld.⁶⁰²

NJ 2007/512 (*Overstort*); Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, *JM* 2022/63, m.nt. S. Pieters.

⁵⁹⁴ HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, r.o. 2.5.2, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk.

⁵⁹⁵ Voorbeelden zijn Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, r.o. 5.3.12, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof; Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, *JM* 2022/63, m.nt. S. Pieters.

⁵⁹⁶ HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, r.o. 4.5.1-4.5.2, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, r.o. 3.2 & 3.4, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*); HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, r.o. 3.5 & 3.7.2-3.7.3, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, r.o. 2.4 & 2.5.3, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk; Roef 2011, par. 2; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 223; Roef 2018a, par. 1.

⁵⁹⁷ Bijvoorbeeld Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, r.o. 5.3.7.2, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij; van Rooij 2018, par. 3.

⁵⁹⁸ Voorbeelden zijn Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298, par. 4.12 & 6; Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, r.o. 18, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

⁵⁹⁹ Velthuis & Rahimian 2018, p. 314-315; Roef 2011, par. 2.

⁶⁰⁰ HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, r.o. 4.5.1-4.5.2, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, r.o. 3.7.3, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, r.o. 2.5.3, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk; Roef 2011, par. 2.

⁶⁰¹ Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *AB* 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters; Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, *AB* 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters; HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*); HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk; Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39, m.nt. S. Pieters.

⁶⁰² Zie hierover uitgebreid paragraaf 3.2.2 & 3.3.2.

3.5.3. Categorie 3: gedragingen door zelfstandige derden

In deze laatste paragraaf van de rechtspraakanalyse staat de jurisprudentie over de categorie 3-gedragingen centraal. Dit zijn de gedragingen die particuliere derden zelfstandig – dus zonder tussenkomst van een decentrale overheid – kunnen uitvoeren. Doordat de twee zaken in deze categorie weinig tot geen overlap tonen, worden zij afzonderlijk besproken. Tot slot volgt een korte algemene conclusie over alle behandelde zaken in deze rechtspraakanalyse.

De gemeente Etten-Leur werd vervolgd voor het medeplegen van het doen van valse belastingaangifte en valsheid in geschrifte.⁶⁰³ Deze feiten waren begaan ten behoeve van de verplaatsing van een sportpark teneinde het vrijgekomen gebied een woonfunctie te geven.⁶⁰⁴ Volgens de gemeente bracht de behoorlijke procesorde met zich dat het in paragraaf 3.1 geschetste toetsingskader voor strafrechtelijke immuniteit moest worden toegepast omdat de tenlastegelegde gedraging heeft plaatsgevonden vóór het Pikmeer II-arrest.⁶⁰⁵ Het hof honoreerde dit beroep voor wat betreft de behoorlijke procesorde maar concludeerde dat het oude toetsingskader evenmin tot immuniteit noopte: het valselijk opstellen van een geschrift en aangifte kon op geen enkele wijze in verband worden gebracht met de behartiging van een wettelijke bestuurszaak.⁶⁰⁶ Net zoals het hof verwierp de Hoge Raad het beroep op de immuniteit, maar deed dit aan de hand van het Pikmeer II-criterium.⁶⁰⁷ De eisen van behoorlijke procesorde brachten wegens het langdurige tijdsverloop in de Pikmeer-zaak met zich mee dat het oude toetsingskader werd toegepast, maar dit leverde geen uitzondering op voor alle gedragingen die voor de publicatie van het tweede arrest plaatsvonden.⁶⁰⁸ Hoewel de aanleg van een sportpark onder een bestuurszaak kon vallen, gold niet hetzelfde voor het doen van een onjuiste belastingaangifte of het valselijk opstellen van een geschrift. Dat was volgens A-G Knigge, alsook annotator Buruma, dusdanig evident dat het geen nadere motivering behoeft.⁶⁰⁹ Eenieder was immers in staat belastingaangifte te doen en een factuur op te maken.⁶¹⁰

De gemeente Beuningen werd vervolgd voor het lozen van grondwater waardoor een visuele verontreiniging optrad in een oppervlaktewaterlichaam.⁶¹¹ Volgens de verdediging genoot de gemeente immuniteit voor deze gedraging omdat deze werd begaan ten behoeve van het aanleggen van een nieuwe (rond)weg, hetgeen een exclusieve bestuurszaak betrof. Het hof keek echter niet naar het doel waarmee de gedraging was begaan, maar stelde zich onder verwijzing naar het Overstort-arrest terecht de vraag of deze feitelijke gedraging ook door een particuliere derde kon worden verricht.⁶¹² Dat een particuliere derde oppervlaktewater kon lozen was bij

⁶⁰³ Artikel 68 Algemene wet inzake rijksbelastingen; artikel 225 Sr.

⁶⁰⁴ HR 29 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB8977, r.o. 4, *NJ* 2009, 130, m.nt Y. Buruma.

⁶⁰⁵ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.11, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*); van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 10.2 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018).

⁶⁰⁶ Hof 's-Hertogenbosch 6 januari 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AU9261, r.o. B1-B3; Polak e.a. 2008, par. 8.2.

⁶⁰⁷ HR 29 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB8977, r.o. 6.4, *NJ* 2009, 130, m.nt Y. Buruma; Roef 2011, par. 2; Roef 2018b, p. 114.

⁶⁰⁸ Concl. A-G G. Knigge 29 april 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BB8977, par. 20, *NJ* 2009, 130, m.nt. Y. Buruma.

⁶⁰⁹ Concl. A-G G. Knigge 29 april 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BB8977, par. 21-22, *NJ* 2009, 130, m.nt. Y. Buruma; Buruma 2009, par. 2.

⁶¹⁰ Jansen & Schutgens 2018, par. 6.

⁶¹¹ Artikel 6.6 Waterwet (oud); artikel 3.2 lid 3 aanhef sub b Besluit lozen buiten inrichtingen (oud).

⁶¹² HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, r.o. 4.5.1, *NJ* 2007/512 (*Overstort*); Hof Arnhem-Leeuwarden 2 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10631.

uitstek duidelijk door het feit dat de gemeente de gedraging heeft laten verrichten door een privaatrechtelijke rechtspersoon. De gemeente genoot aldus geen strafrechtelijke immuniteit voor de gedraging, het feit dat de gemeente de bestuurlijke verantwoordelijkheid droeg voor het aanleggen van de rondweg deed daaraan niet af.⁶¹³

Nu alle jurisprudentie over het Pikmeer II-criterium is besproken, kan een conclusie worden getrokken over de vervolgingsvoorkeur van het OM. Deze gaf in zijn vervolgingsbeleid aan zijn pijlen te richten op de natuurlijke persoon uit hoofde van eigen ouderschap, maar sprak geen voorkeur uit voor het vervolgen van de decentrale overheid dan wel haar opdracht- of feitelijk leidinggevers.⁶¹⁴ Uit de bovenstaande strafzaken wordt duidelijk dat het OM uitsluitend de publiekrechtelijke rechtspersonen heeft vervolgd, waardoor geconcludeerd kan worden dat deze het voornaamste vervolgingsdoelwit zijn. Dat is in lijn met het bredere vervolgingsbeleid sinds de invoering van artikel 15 WED in 1950 waarin, behoudens in fraudezaken,⁶¹⁵ voornamelijk de rechtspersoon wordt vervolgd.⁶¹⁶

3.6. Deelconclusie

Zoals de wetgever van 1976 voor ogen had,⁶¹⁷ heeft de strafrechter het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit ontwikkeld. Openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Gw genoten strafrechtelijke immuniteit voor gedragingen ter behartiging van een bij of krachtens de wet opgedragen bestuurstaak.⁶¹⁸ In het Pikmeer I-arrest breidde de Hoge Raad deze immuniteit uit door opdracht- en feitelijk leidinggevers van openbare lichamen er in te laten delen.⁶¹⁹ De ratio hierachter was de *trias politica*:⁶²⁰ het accessoire karakter bracht namelijk met zich dat de rechter geen oordeel kon vellen over de opdracht- of feitelijk leidinggever zonder indirect ook een oordeel te vellen over bestuurlijk handelen van het openbaar lichaam.⁶²¹

De dominante ratio achter de absolute strafrechtelijke immuniteit van de centrale overheid zoekt de Hoge Raad in de leer van de *trias politica*,⁶²² ditzelfde gold tot en met het Pikmeer I-arrest voor de beperkte strafrechtelijke immuniteit van de decentrale overheid.⁶²³ Op deze opvatting is in de literatuur kritiek geuit: waarom staat de machtenscheiding in de weg aan strafrechtelijke

⁶¹³ Hof Arnhem-Leeuwarden 2 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10631; Roef 2017, p. 56; Roef 2018b, p. 114.

⁶¹⁴ Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18).

⁶¹⁵ Brants & Brants 1991, p. 149; Hornman 2012, p. 133 & 136.

⁶¹⁶ Gritter 2003, p. 340-341; de Valk 2009, p. 439; Hornman 2012, p. 133.

⁶¹⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁶¹⁸ HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7375, *NJ* 1982, 474, m.nt. G.E. Mulder (*Tilburgse verkeersdrempels*); HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*); HR 9 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:AC0937, *NJ* 1992, 794 (*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*); HR 23 oktober 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8619, *NJ* 1991, 496, m.nt. T.M. van der Schalken (*Voorburgse reigers*); HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0427, *NJ* 1996, 512, m.nt. A.C. 't Hart (*Rietbranden in West-Friesland*).

⁶¹⁹ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.3-6.4, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

⁶²⁰ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 10 (*Pikmeer I*).

⁶²¹ Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 24 april 2025); de Valk 2009, p. 449; Kesteloo 2013, p. 72-73.

⁶²² De Hullu 1995, p. 53; Nieuwenhuis 1998, p. 9-10; Brants 2003, par. 2.

⁶²³ Concl. A-G J.W. Fokkens 23 oktober 1990, ECLI:NL:PHR:1990:ZC8619 (*Voorburgse reigers*); HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

toetsing van overheidshandelen, terwijl het ruim baan biedt voor toetsing door de bestuursrechter, civiele rechter en Europese rechters?⁶²⁴ Daarnaast zijn de argumenten die de Hoge Raad voor de absolute immuniteit van de centrale overheid aandraagt naar analogie van toepassing op de decentrale overheid,⁶²⁵ waardoor het onduidelijk is waarom deze slechts beperkte immuniteit geniet.⁶²⁶ Niet alleen de immuniteit van de overheden verschilt, maar ook de dominante ratio erachter. In het Pikmeer II-arrest schoof de Hoge Raad het gelijkheidsbeginsel namelijk naar voren als dominante ratio achter de aansprakelijkheid van decentrale overheden. Volgens de Hoge Raad moeten overheden zich ook aan de wet houden, zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen steeds gelijkwaardiger aan elkaar en levert strafrechtelijke controle geen doorkruising op van de politieke en bestuurlijke controle.⁶²⁷

De kritische ontvangst van het Pikmeer I-arrest, parlementaire onvrede en ontwikkelingen op het gebied van taakomschrijving en -uitoefening van decentrale overheden waren voor de Hoge Raad redenen om de het immuniteitsleerstuk en de dominante ratio erachter te herzien.⁶²⁸ Met het Pikmeer II-criterium genoten openbare lichamen alleen immuniteit voor gedragingen die uitsluitend door bestuursfunctionarissen konden worden verricht.⁶²⁹ De Hoge Raad schreef hier een abstracte toets voor, namelijk of het in theorie denkbaar was dat de tenlastegelegde gedraging door een particuliere derde kon worden verricht.⁶³⁰ Hoewel deze ‘exclusieve bestuurstaak’ de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden behoorlijk beperkte,⁶³¹ bleek het criterium in de rechtspraktijk moeilijk werkbaar.⁶³² Het criterium zou bijvoorbeeld niet voldoen aan EHRM-jurisprudentie.⁶³³ Daarnaast was onduidelijk wat een ‘ander openbaar lichaam’ als bedoeld in artikel 134 Gw was.⁶³⁴ Bovendien ontstond door de begrippen ‘bestuursfunctionarissen’ en ‘gedragingen’ een grijs gebied.⁶³⁵

Uit de rechtspraakanalyse volgt onder meer dat de rechtspraktijk inderdaad worstelt met de toepassing van het Pikmeer II-criterium, doordat maar liefst vijf verschillende interpretaties kunnen worden onderscheiden. Daarnaast tonen de geselecteerde zaken aan dat de vervolgingsvoorkeur van het OM uitgaat naar de decentrale overheden zelf in plaats van hun feitelijk leidinggevers. Tot slot legt de analyse de hiërarchie tussen de ratio’s in de hedendaagse strafrechtspraak bloot. In de categorie 1-jurisprudentie blijft de *trias politica* de dominante

⁶²⁴ Corstens 1994, par. 1 & 5; de Lange 1994, par. 2; de Hullu 1995, p. 53 & 56; Fransen 1997, p. 12; Nieuwenhuis 1998, p. 11-12; van der Jagt 2000, p. 55; Roef 2001b, p. 283-285; Brants 2003, par. 2; Hartmann 2017, p. 15; Roef 2018b, p. 117.

⁶²⁵ Corstens 1994, par. 4; de Lange 1994, par. 3; de Hullu 1995, p. 55; Roef 2001a, p. 144; Sikkema 2006, par. 4.2.

⁶²⁶ De Hullu 1995, p. 55; Fransen 1997, p. 14; Roef 2001a, p. 144.

⁶²⁷ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.1, 5.5 & 5.10, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶²⁸ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶²⁹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶³⁰ Roef 2018b, p. 116.

⁶³¹ Brenninkmeijer 1998, p. 1434; Drupsteen 1998; de Hullu 1998a, par. 1-2; Polak e.a. 2002, par. 7; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

⁶³² Drupsteen 1998; Hennekens 1998; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 25; Sikkema 2018, p. 2; Hornman 2019, p. 5; Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315.

⁶³³ Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Alkema 2005, par. 2; Keizer & van Oosten 2008, p. 310; de Valk 2009, p. 446.

⁶³⁴ Brants & de Lange 1996, p. 28; Commissie Michiels 1998, p. 141.

⁶³⁵ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

ratio; de strafrechter treedt niet in beoordeling van bestuurlijk handelen en neemt immuniteitsberoepen aan. Bovendien wordt duidelijk dat handhaven en gedogen onder de reikwijdte van de immuniteit vallen.⁶³⁶ Zelfs de EHRM-jurisprudentie noopt bij de huidige stand van de rechtspraak niet tot een doorbreking van de immuniteit.⁶³⁷ De categorie 3-jurisprudentie vormt de andere zijde van het spectrum, waar het gelijkheidsbeginsel ertoe leidt dat overheden vervolgbaar zijn voor gedragingen die particuliere derden ook zelfstandig kunnen verrichten. De hiërarchieverschuiving tussen de twee ratio's blijkt uit de categorie 2-jurisprudentie. Hoewel deze gedragingen hun oorsprong vinden in een bestuurstaak, weegt de mogelijkheid van private uitvoering zwaarder dan de wens om bestuurlijk handelen af te schermen van strafrechtelijke toetsing. Hieruit kan worden geconcludeerd dat het gelijkheidsbeginsel de *trias politica* als dominante ratio voor de decentrale overheid heeft verdrongen. Categorie 2-gedragingen, ook indien zij in het kader van een zorgplicht zijn verricht, vallen niet onder de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit.

⁶³⁶ Velthuis & Rahimian 2018, p. 314-315

⁶³⁷ HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; 'Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf', hogeraad.nl, 25 november 2025; Barkhuysen 2025.

4. Conclusie

4.1. Samenvatting van bevindingen

De strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen kent een lange geschiedenis en ontwikkeling die aanvangt met de fictieleer van Von Savigny.⁶³⁸ Met het oorspronkelijke artikel 51 Sr ging de wetgever van 1881 ervan uit dat alleen de natuurlijke persoon een strafbaar feit kon plegen.⁶³⁹ Dit leidde tot een *de facto* immuniteit voor álle rechtspersonen. De wetgever maakte immers geen onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen. De strafrechtelijke aansprakelijkheid lag bij de bestuurders en commissarissen van de rechtspersoon.⁶⁴⁰ In de rechtspraak bleek deze opvatting al snel achterhaald en de wetgever van 1941 erkende voor het eerst het daderschap van de rechtspersoon.⁶⁴¹ In 1943 werd het mogelijk om de rechtspersoon zelf te vervolgen en bestraffen omdat de fictieleer van Von Savigny werd verdrongen door de orgaanleer van Von Gierke.⁶⁴² De strafrechtelijke aansprakelijkheid verschoof langzamerhand van de bestuurders en commissarissen naar de opdracht- en feitelijke leidinggevers totdat deze uiteindelijk bij de rechtspersoon zelf kwam te liggen.⁶⁴³ Door de terughoudendheid van de wetgevers van 1881 tot en met 1950 om een expliciete stelling te nemen over de strafbare publiekrechtelijke rechtspersoon – een kwestie die in literatuur en bijzondere wetten al wel werd behandeld –⁶⁴⁴ bestond er in die periode geen onderscheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen, noch tussen de centrale en decentrale overheid. Hetzelfde aansprakelijkheidsregime was daarmee van toepassing op alle rechtspersonen.

De wetgever van 1976 doorbrak deze terughoudendheid enigszins tijdens de wijziging van artikel 51 Sr door voor het eerst een aantal overwegingen te wijden aan de publiekrechtelijke rechtspersoon.⁶⁴⁵ Vanwege de ‘weerbarstige materie’ besloot de wetgever het onderscheid in vervolgbaarheid tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke rechtspersonen niet te codificeren. De ontwikkeling van het immuniteitsleerstuk werd opgedragen aan de strafrechtspraak.⁶⁴⁶ De wetgever voorzag de officier van justitie en strafrechter van een concrete toets waarin de rol van de rechtspersoon en de context van de gedraging van belang waren. Als de publiekrechtelijke rechtspersoon in het concrete geval handelde als bestuurder en de tenlastegelegde gedraging verrichtte in het kader van een bestuurstaak, dan kon daartegen geen vervolging worden ingesteld. Als de publiekrechtelijke rechtspersoon in het concrete geval als ondernemer handelde en een tenlastegelegde gedraging verrichtte die op gelijke voet kon worden verricht door een privaatrechtelijke rechtspersoon, kon daartegen wel vervolging

⁶³⁸ Nolte 1948, p. 219; Torringa 1984, p. 4; Hornman 2012, p. 119; Witpaard 2017, p. 89-90; Machielse, in: *Noyon/Langemeijer/Rommelink Strafrecht*, art. 51 Sr, aant. 2.1 (online, bijgewerkt 15 augustus 2018); Cnossen 2024, p. 165 & 171.

⁶³⁹ Smidt 1891, p. 450.

⁶⁴⁰ Nolte 1948, p. 220-221.

⁶⁴¹ Economisch Sanctiebesluit 1941 (*Stb.* 1941, 709).

⁶⁴² Verordeningenblad voor het bezette Nederlandsche gebied, 1943, afl. 5, nr. 17, p. 81; Cnossen 2024, p. 171.

⁶⁴³ Hornman 2012, p. 124-128 & 133.

⁶⁴⁴ Nolte 1948, p. 229-238; Torringa 1984, p. 49-53.

⁶⁴⁵ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁶⁴⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; de Hullu 1995, p. 51; van der Vlies 1998, p. 312; Roef & de Roos 1998, p. 113; Roef 2001a, p. 143; Albers 2003, par 1; van der Vorm 2008, p. 582; Peters 2016, p. 1; Silvis 2021, p. 45; de Hullu 2021, p. 122.

worden ingesteld. De ratio achter de strafrechtelijke immuniteit van de publiekrechtelijke rechtspersoon in zijn rol als bestuurder was gelegen in de strenge leer van de *trias politica*.⁶⁴⁷ De ratio achter de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon in zijn rol als ondernemer was gelegen in het gelijkheidsbeginsel.⁶⁴⁸ Doordat de wetgever van 1976 onderscheid maakte tussen de twee rechtspersonen, valt te concluderen dat het gelijkheidsbeginsel werd overheerst door de *trias politica* als dominante ratio. Deze ratio impliceerde tevens dat de opdracht- of feitelijk leidinggever diende te delen in de immuniteit.⁶⁴⁹ Een onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid werd door de wetgever van 1976 echter niet gemaakt omdat hij deze nevensgeschikt in zijn opsomming van publiekrechtelijke rechtspersonen benoemde.⁶⁵⁰

De ruimte die de wetgever aan de strafrechtspraktijk liet, werd door de Hoge Raad opgevuld door het Vliegbasis Volkel- en Pikmeer I-arrest,⁶⁵¹ wat tot grote politieke onrust leidde.⁶⁵² Doordat de wetgevers van 2005 en 2015 er wegens een patstelling tussen parlement en kabinet niet in slaagden artikel 51 Sr te wijzigen,⁶⁵³ is de wil van de wetgever van 1976 nog steeds doorslaggevend. Uit de parlementaire geschiedenis van de 21^e eeuw valt te destilleren dat de *trias politica* onverminderd de ratio achter de immuniteit was en dat de wens bestond om opdracht- en feitelijk leidinggevers te vervolgen in plaats van de rechtspersoon zelf. Hoewel het gelijkheidsbeginsel politieke terreinwinst boekte, legde het voor de wetgever onvoldoende gewicht in de schaal om het immuniteitsleerstuk te wijzigen. De wetgever van 1976, alsook latere regeringen en de Eerste Kamer, bevestigden stevast het primaat van politieke en bestuurlijke controle.⁶⁵⁴ De voortdurende terughoudendheid van de wetgevers om het immuniteitsleerstuk eenduidig te codificeren, heeft de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling ervan definitief bij de strafrechtspraktijk neergelegd. De strafrechter moest per feitencomplex beoordelen welk van de twee ratio's overheerste.

Conform de wens van de wetgever van 1976 is het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden over de band van de strafrechtspraak ontwikkeld. Aanvankelijk liet de Hoge Raad een ruime immuniteit toe voor openbare lichamen die gedragingen verrichtten in het kader van een aan hun wettelijk opgedragen bestuurstaak.⁶⁵⁵ Met het Pikmeer I-arrest werd deze immuniteit zelfs uitgebreid tot de opdracht- en feitelijk leidinggever.⁶⁵⁶ Door het

⁶⁴⁷ Van der Schalken 1991, par. 8; van der Jagt 2000, p. 52 & 56; de Valk 2009, p. 440-441; Hartmann 2017, p. 13-15; de Hullu 2021, p. 123.

⁶⁴⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁶⁴⁹ Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, par. 11-12 (*Pikmeer I*).

⁶⁵⁰ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; Peters 1997, p. 381; Hennekens 2001, p. 80; Roef 2001b, p. 85.

⁶⁵¹ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

⁶⁵² Hendriks & de Lange 1998, p. 42; Viering & Widdershoven 1998, p. 70-73; Hennekens 2001, p. 72.

⁶⁵³ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/2002, 25294, nr. 2-14; *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; *Kamerstukken II* 2005/09, 30538, nr. 3, 7 & 11.

⁶⁵⁴ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; *Kamerstukken II* 1996/2001, 25294, nr. 2, 5-6, 10 & 13; *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; Roef 2018b, p. 118-122.

⁶⁵⁵ De Hullu 1998b, p. 50-51; Viering & Widdershoven 1998, p. 69; van der Jagt 2000, p. 92; Roef 2001a, p. 143; Polak e.a. 2002, par. 7; Roef 2011, par. 1; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

⁶⁵⁶ HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, r.o. 6.3-6.4, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

accessoire karakter van deze daders moest de strafrechter indirect oordelen over het handelen van het openbaar lichaam,⁶⁵⁷ hetgeen in strijd was met de *trias politica* als dominante ratio achter de immuniteit.

De Hoge Raad zocht de dominante ratio achter de absolute immuniteit van de centrale overheid nog altijd in de leer van de *trias politica*.⁶⁵⁸ Hoewel diezelfde ratio aanvankelijk gold voor de beperkte immuniteit van de decentrale overheden,⁶⁵⁹ nam de Hoge Raad hier in het Pikmeer II-arrest afstand van door te oordelen dat strafrechtelijke en politieke controle elkaar niet doorkruisten omdat zij elk een andere rol innamen.⁶⁶⁰ Door de strafrechtelijke immuniteit in het Pikmeer II-arrest te beperken, werd het gemakkelijker om de publiekrechtelijke rechtspersoon strafrechtelijk te vervolgen. Hoewel het gelijkheidsbeginsel in de politiek niet als doorslaggevend werd beschouwd, leek de Hoge Raad dit na het Pikmeer II-arrest wel als dominante ratio te zien voor wat betreft de decentrale overheid. Desalniettemin liet de Hoge Raad het onderscheid tussen de centrale en decentrale ongemotiveerd bestaan. Het onderscheid bleek bovendien ongerechtvaardigd omdat de argumenten die de Hoge Raad aandroeg voor de absolute immuniteit van de centrale overheid eveneens golden voor de decentrale overheid.⁶⁶¹

De maatschappelijke, politieke en wetenschappelijke kritiek op dit immuniteitsleerstuk leidde ertoe dat de Hoge Raad de rechtsregel in het Pikmeer II-arrest preciseerde.⁶⁶² De ‘bestuurstaak’ werd een ‘exclusieve bestuurstaak’, wat de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit behoorlijk aan banden legde.⁶⁶³ Openbare lichamen genoten uitsluitend nog immuniteit voor gedragingen die ‘naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak’.⁶⁶⁴ De Hoge Raad schreef hiermee een abstracte toets voor: was het in theorie denkbaar dat de tenlastegelegde gedraging door een particuliere derde kon worden verricht?⁶⁶⁵ Zo ja, dan genoot het openbaar lichaam geen strafrechtelijke immuniteit. Al snel bleek het nieuwe Pikmeer II-criterium in de rechtspraktijk moeilijk werkbaar.⁶⁶⁶ Dit kwam door open termen en vage zinsneden die de Hoge Raad gebruikte zoals

⁶⁵⁷ Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 8.a (online, bijgewerkt 24 april 2025); de Valk 2009, p. 449; Kesteloo 2013, p. 72-73.

⁶⁵⁸ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2); Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788 (*Schipholbrand*); Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301; Polak e.a. 2008, par. 8.2; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.2; Duijkersloot 2016, p. 64; Hartmann 2017, p. 11; Roef 2018b, p. 113-114.

⁶⁵⁹ Concl. A-G J.W. Fokkens 23 oktober 1990, ECLI:NL:PHR:1990:ZC8619 (*Voorburgse reigers*).

⁶⁶⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.10, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁶¹ Corstens 1994, par. 4; de Lange 1994, par. 3; de Hullu 1995, p. 55; Fransen 1997, p. 14; Viering & Widdershoven 1998, p. 82; Roef 2001a, p. 144; Roef 2001b, p. 129; Sikkema 2006, par. 4.2; Kummeling & Vetzo 2016, p. 62; Roef 2017, p. 81; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 230; Roef 2018a, par. 5; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203.

⁶⁶² HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.5-5.7, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁶³ Brenninkmeijer 1998, p. 1434; Drupsteen 1998; de Hullu 1998a, par. 1-2; Barkhuysen & van Emmerik 2009, par. 31.3; Roef 2011, par. 1; van Ettekoven e.a. 2013, par. 9.1; Roef 2018b, p. 115; Dolman, in: *T&C Sr*, art. 51 Sr, aant. 2.e. (online, bijgewerkt 24 april 2025).

⁶⁶⁴ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁶⁵ Roef 2018b, p. 116.

⁶⁶⁶ Drupsteen 1998; Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014, p. 25; Sikkema 2018, p. 2; Hornman 2019, p. 5.

‘openbaar lichaam’, ‘bestuursfunctionaris’ en ‘gedraging’.⁶⁶⁷ Het Pikmeer II-criterium was daardoor voor meerdere interpretaties vatbaar.⁶⁶⁸ Bovendien zou het Pikmeer II-criterium in strijd zijn met EHRM-jurisprudentie omdat een materiële en procedurele schending van artikel 2 EVRM zou nopen tot doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit.⁶⁶⁹

Voor de kwalitatieve rechtspraakanalyse zijn de drie categorieën van Lindenberg en Wolswijk gebruikt,⁶⁷⁰ waarin de spanning tussen de twee centrale ratio’s tot uiting komt. Categorie 1-gedragingen zijn voorbehouden aan overheden en vallen wegens de *trias politica* als dominante ratio onverkort onder de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit. Categorie 3-gedragingen die ook zelfstandig door particuliere derden kunnen worden verricht leiden door het gelijkheidsbeginsel tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. De hiërarchie tussen de ratio’s komt tot uiting bij de categorie 2-gedragingen, waarbij bestuurstaken die in opdracht door particuliere derden kunnen worden verricht, niet langer onder de immuniteit vallen. Hierdoor wordt aangetoond dat het gelijkheidsbeginsel in de rechtspraak de dominante ratio is achter de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden.

Daarnaast zijn er verschillende andere conclusies te trekken uit de rechtspraakanalyse. Allereerst kan worden gesteld dat het OM zijn pijlen richt op de decentrale overheid zelf als voornaamste vervolgingsdoelwit, en dus niet op de opdracht- of feitelijk leidinggever. Tevens blijkt de rechtspraak inderdaad te worstelen met de toepassing van het Pikmeer II-criterium, omdat er maar liefst vijf verschillende interpretaties te onderscheiden zijn. Wel heeft deze analyse geleid tot een aantal algemene regels. Ten eerste blijkt dat bestuurlijke handhaving – en gedogen als keerzijde daarvan – als categorie 1-gedraging onder de reikwijdte van de strafrechtelijke immuniteit valt.⁶⁷¹ Categorie 2-gedragingen daarentegen vallen stevast buiten de reikwijdte het immuniteitsleerstuk, zelfs het hebben van een zorgplicht doet daaraan niet af. Tot slot blijkt dat de EHRM-jurisprudentie volgens de Hoge Raad bij de huidige stand van de rechtspraak niet tot een doorbreking van de strafrechtelijke immuniteit noopt. De Hoge Raad geeft aan dat het de taak van de wetgever is om te oordelen over een eventuele uitbreiding van de vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen.⁶⁷²

4.2. Beantwoording van de hoofdvraag

Als onderzoeksvraag is in deze masterscriptie onderzocht in hoeverre de toepassing van het Pikmeer II-criterium in de rechtspraak aansluit bij de bedoeling van de wetgever ten aanzien van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van decentrale overheden. Nu de wil van verschillende wetgevers en de opvatting van de Hoge Raad in de vorige paragraaf zijn uiteengezet, kunnen de verschillen en overeenkomsten tussen de twee besproken worden.

⁶⁶⁷ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 315-317.

⁶⁶⁸ Sikkema 2006, par. 4.3; Roef 2007, p. 233-234; Sikkema 2018, p. 2.

⁶⁶⁹ Barkhuysen & van Emmerik 2003, par. 4.3; Alkema 2005, par. 2; Keizer & van Oosten 2008, p. 310; de Valk 2009, p. 446; Roef 2011, par. 4; van Ettehoven e.a. 2013, par. 9.3; Duijkersloot 2016, p. 65-66; Crinice le Roy & Wijling 2018, p. 226; Roef 2018a, par. 5.

⁶⁷⁰ Lindenberg & Wolswijk 2024, p. 317.

⁶⁷¹ Velthuis & Rahimian 2018, p. 314-315.

⁶⁷² HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; ‘Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf’, hogeraad.nl, 25 november 2025.

Het belangrijkste verschil tussen de wetgever en de strafrechtspraktijk betreft de ratio achter de strafrechtelijke immuniteit. Volgens de wetgevers van 1976, 2005 en 2015 dient politieke controle niet doorkruist te worden door strafrechtelijke controle. Overheden en hun ambtenaren dienen verantwoording af te leggen aan instanties die daarvoor door het administratieve en staatsrecht in het leven zijn geroepen.⁶⁷³ Dit volgt uit de strenge leer van de *trias politica* als dominante ratio, inhoudende dat de rechtsprekende macht niet inhoudelijk mag oordelen over bestuurlijk handelen omdat zij hierdoor op de stoel van de uitvoerende macht gaat zitten.⁶⁷⁴ De Hoge Raad volgde deze ratio enige tijd voor de strafrechtelijke immuniteit van decentrale overheden,⁶⁷⁵ en doet dit voor de Nederlandse Staat nog steeds,⁶⁷⁶ maar nam hier in het Pikmeer II-arrest afstand van.⁶⁷⁷ De tweede ratio achter het immuniteitsleerstuk betreft namelijk het gelijkheidsbeginsel. Volgens de wetgever van 1976 was een decentrale overheid die als ondernemer handelde wel vervolgbaar voor strafbare feiten die zij in die hoedanigheid pleegde.⁶⁷⁸ De Hoge Raad luisterde naar de wetenschappelijke en politieke kritiek op het Pikmeer I-arrest en veranderde niet alleen het toetsingskader voor de strafrechtelijke immuniteit, maar ook de dominante ratio erachter. Volgens de Hoge Raad dienen overheden zich ook aan de wet te houden, zijn publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen gelijkwaardiger geworden en kunnen strafrechtelijke en politieke controle naast elkaar bestaan.⁶⁷⁹ De rechtspraakanalyse bevestigt dat het gelijkheidsbeginsel de thans dominante ratio in de rechtspraak is, terwijl de wetgevers van 1976, 2005 en 2015 vasthielden aan de *trias politica* als dominante ratio.

Een ander groot verschil tussen de wil van de wetgever en het hedendaagse Pikmeer II-criterium van de Hoge Raad komt tot uiting in de vraag wie een beroep kan doen op de strafrechtelijke immuniteit. De wetgever van 1976, alsook de wetgevers van 2005 en 2015, benoemen stevast alle publiekrechtelijke rechtspersonen.⁶⁸⁰ In de rechtspraak geldt sinds 1987 echter dat alleen openbare lichamen als bedoeld in hoofdstuk 7 Gw zich succesvol op de immuniteit kunnen beroepen.⁶⁸¹ Dit omvat in ieder geval de provincies, gemeenten en waterschappen, maar het obscure ‘andere openbare lichaam’ als bedoeld in artikel 134 Gw leidt tot onduidelijkheid over

⁶⁷³ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; *Kamerstukken II* 1996/2001, 25294, nr. 2, 5-6, 10 & 13; *Handelingen I* 2015/16, 30538, nr. 7, item 5; Roef 2018b, p. 118-122.

⁶⁷⁴ Van der Jagt 2000, p. 56; Roef 2007, p. 238-239.

⁶⁷⁵ Concl. A-G J.W. Fokkens 23 oktober 1990, ECLI:NL:PHR:1990:ZC8619 (*Voorburgse reigers*).

⁶⁷⁶ Door de onverminderde toepassing van de absolute immuniteit, zie HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2); Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788 (*Schipholbrand*); Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301; Polak e.a. 2008, par. 8.2; van Ettekovén e.a. 2013, par. 9.2; Duijkersloot 2016, p. 64; Hartmann 2017, p. 11; Roef 2018b, p. 113-114.

⁶⁷⁷ Roef 2001a, p. 147; Roef 2001b, p. 123; Brants 2003, par. 1.

⁶⁷⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21.

⁶⁷⁹ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.1, 5.5 & 5.10, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁸⁰ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3 & 5; *Kamerstukken II* 1996/98, 25294, nr. 2 & 9; Raad van State 2005, p. 3; *Kamerstukken II* 2005/06, 30538, nr. 3.

⁶⁸¹ HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, r.o. 5.3, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*).

de reikwijdte van de immuniteit.⁶⁸² Wel is duidelijk dat er aanzienlijk minder openbare lichamen bestaan dan publiekrechtelijke rechtspersonen.⁶⁸³ Ter illustratie zijn maar 15 van de 25 door de wetgever van 1976 opgesomde publiekrechtelijke rechtspersonen aan te merken als openbaar lichaam.⁶⁸⁴ In dat opzicht is de reikwijdte van de immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in de rechtspraktijk kleiner dan de wetgever voor ogen had. Het Pikmeer II-criterium sluit, voor wat betreft het vereiste van het openbaar lichaam, niet aan bij de wetsgeschiedenis.⁶⁸⁵

Daarnaast valt op dat de wetgever en de Hoge Raad van mening verschillen over de toets die ten grondslag ligt aan de beoordeling van een beroep op strafrechtelijke immuniteit. De wetgever laat de ontwikkeling van het leerstuk aan de strafrechter,⁶⁸⁶ maar schrijft deze een concrete toets voor waarin de rol van de decentrale overheid en de context van de gedraging doorslaggevend zijn. De decentrale overheid geniet namelijk alleen immuniteit voor gedragingen die in verband staan met een aan hem opgelegde bestuurstaak die hij in zijn rol als bestuurder verricht.⁶⁸⁷ Deze concrete toets komt goed tot uiting in het toetsingskader van vóór het Pikmeer II-arrest waarin de decentrale overheid immuniteit geniet voor gedragingen verricht ter behartiging van een bij of krachtens de wet aan haar opgedragen bestuurstaak.⁶⁸⁸ Deze concrete toets is wezenlijk anders dan de abstracte toets die de Hoge Raad in het Pikmeer II-arrest heeft geformuleerd.⁶⁸⁹ Op grond van het Pikmeer II-criterium geniet de decentrale overheid alleen strafrechtelijke immuniteit voor gedragingen waarvan het in theorie ondenkbaar is dat deze door een particuliere derde worden verricht.⁶⁹⁰ Het gaat dus niet meer over de concrete gedraging en de context waarin deze is gepleegd, maar over de vraag of de feitelijke gedraging in abstracto ook door een particuliere derde kan worden verricht. Deze abstracte toets is niet in lijn met de wetsgeschiedenis.⁶⁹¹

Bovendien verschillen de wetgever van 1976 en de Hoge Raad van mening over het onderscheid tussen de centrale en decentrale overheid. De wetgever van 1976 noemt de Nederlandse Staat in één ademteug met alle andere publiekrechtelijke rechtspersonen.⁶⁹² De concrete toets die de wetgever voorschrijft voor de beoordeling van de vervolgbaarheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon geldt dus voor zowel de centrale als decentrale overheid.⁶⁹³ De Hoge Raad oordeelt daarentegen dat de Nederlandse Staat absolute immuniteit geniet, terwijl de decentrale

⁶⁸² Brants & de Lange 1996, p. 28; Commissie Michiels 1998, p. 141; Viering & Widdershoven 1998, p. 71.

⁶⁸³ Zijlstra 2005, p. 310.

⁶⁸⁴ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; Brants & de Lange 1995, p. 24.

⁶⁸⁵ Commissie Michiels 1998, p. 141; Roef 2001b, p. 88.

⁶⁸⁶ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; de Hullu 1995, p. 51; van der Vlies 1998, p. 312; Roef & de Roos 1998, p. 113; Roef 2001a, p. 143; Albers 2003, par 1; van der Vorm 2008, p. 582; Peters 2016, p. 1; Silvis 2021, p. 45; de Hullu 2021, p. 122.

⁶⁸⁷ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21.

⁶⁸⁸ Zie hiervoor paragraaf 3.1.

⁶⁸⁹ Peters 2016, p. 3.

⁶⁹⁰ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁹¹ Van der Jagt 2000, p. 160 & 238.

⁶⁹² *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 20-21; Peters 1997, p. 381; Hennekens 2001, p. 80; Roef 2001b, p. 85.

⁶⁹³ De Lange 1994, par. 4; de Hullu 1995, p. 56; Crince le Roy 2018, p. 222.

overheid zich slechts op een beperkte variant kan beroepen.⁶⁹⁴ Bovendien is dit onderscheid onrechtvaardig, omdat de argumenten van de Hoge Raad voor de absolute immuniteit van de centrale overheid naar analogie van toepassing zijn op de decentrale overheid.⁶⁹⁵ Thans zijn de regering en Tweede Kamer respectievelijk voor- en tegenstander van dit onderscheid.⁶⁹⁶ Door deze patstelling kan geen eenduidige opvatting van de wetgevers van 2005 en 2015 worden ontcijferd en is de opvatting van de wetgever van 1976 leidend. De bijzondere status van de centrale overheid ten opzichte van de decentrale overheid is derhalve niet in lijn met de bedoeling van de wetgever.⁶⁹⁷

Het laatste verschil vloeit voort uit de wijze waarop de rechtsontwikkeling van het immuniteitsleerstuk volgens de wetgever en de strafrechtspraktijk dient te verlopen. Volgens de wetgever van 1976 moet het OM prudent gebruikmaken van zijn vervolgingsbevoegdheid en is het de taak van de strafrechter om het leerstuk van de strafrechtelijke immuniteit te ontwikkelen.⁶⁹⁸ Naar aanleiding van het Pikmeer II-criterium heeft het OM zijn vervolgingsrichtlijn gewijzigd,⁶⁹⁹ waardoor er minder zaken die zich mogelijk lenen voor rechtsontwikkeling aan de strafrechter worden voorgelegd.⁷⁰⁰ De meest voor de hand liggende weg voor deze zaken om toch de rechter te bereiken, is de artikel 12 Sv-procedure die door benadeelden of slachtoffers gestart kan worden.⁷⁰¹ Doordat rechtspersonen voornamelijk feiten plegen met weinig directe slachtoffers – zoals milieudelicten –⁷⁰² komt dit niet snel voor. Hoewel het OM bepaalde zaken aan de strafrechter voorlegt, waarin het uitsluitend de decentrale overheid zelf vervolgt,⁷⁰³ bereiken niet alle relevante strafzaken de rechtbank. Het vervolgingsbeleid van het OM zorgt ervoor dat de rechtsontwikkeling niet optimaal kan plaatsvinden.

De analyse in deze masterscriptie bevestigt de constatering van de wetgever van 1976 dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de publiekrechtelijke rechtspersoon ‘weerbarstige

⁶⁹⁴ HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*); HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁶⁹⁵ Corstens 1994, par. 4; de Lange 1994, par. 3; de Hullu 1995, p. 55; Fransen 1997, p. 14; Viering & Widdershoven 1998, p. 82; Roef 2001a, p. 144; Roef 2001b, p. 129; Sikkema 2006, par. 4.2; Kummeling & Vetzo 2016, p. 62; Roef 2017, p. 81; Crince le Roy & Wijling 2018, p. 230; Roef 2018a, par. 5; Corstens/Borgers & Kooijmans 2021, p. 203.

⁶⁹⁶ Zie onder meer *Kamerstukken II* 1996/2002, 25294, nr. 2-14.

⁶⁹⁷ De Hullu 1995, p. 56; de Hullu 1998b, p. 54-55; Roef 2001b, p. 85 & 104.

⁶⁹⁸ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21; de Hullu 1995, p. 51; van der Vlies 1998, p. 312; Roef & de Roos 1998, p. 113; Roef 2001a, p. 143; Albers 2003, par 1; van der Vorm 2008, p. 582; Peters 2016, p. 1; Silvis 2021, p. 45; de Hullu 2021, p. 122.

⁶⁹⁹ Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18).

⁷⁰⁰ Een treffend voorbeeld van een zaak die door het vervolgingsbeleid de strafrechter niet bereikte is de cafébrand in Volendam, zie onder meer ‘De ramp in Volendam en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid’, *NJB* 2001, afl. 3, p. 148; Peters 2001, p. 42; Roef 2001a, p. 142; Schalken 2001, p. 115-117; Keizer & van Oosten 2008, p. 307-308.

⁷⁰¹ *Kamerstukken II* 2007/08, 30538, nr. 5, p. 2. Voorbeelden hiervan zijn Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters; Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*); Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301.

⁷⁰² Fransen 1997, p. 12-13; Peters 2003b, p. 333.

⁷⁰³ Deze conclusie volgt uit de rechtspraakanalyse. Het uitsluitend vervolgen van de decentrale overheden zelf is bovendien niet in lijn met de wil van de wetgevers van 2005 en 2015, die de primaire strafrechtelijke verantwoordelijkheid bij de opdracht- of feitelijk leidinggever lijken te leggen.

materie' betreft.⁷⁰⁴ De wetgever stelde zich door de jaren heen terughoudend op en bleek niet in staat principiële keuzes te maken. Deze trend van terughoudendheid verschaftte de strafrechter alle ruimte het immuniteitsleerstuk zelf te ontwikkelen, wat resulteerde in het Pikmeer II-criterium.⁷⁰⁵ Hoewel deze masterscriptie enkele algemene regels heeft gegeven voor de toepassing van het Pikmeer II-criterium, kan uitsluitend bevestigd worden dat de rechtspraak worstelt met de toepassing ervan. De reikwijdte van het immuniteitsleerstuk is onduidelijk en de 'exclusieve bestuurstaak' wordt op maar liefst vijf verschillende manieren geïnterpreteerd. Daarnaast moet geconcludeerd worden dat de hedendaagse rechtspraak niet in lijn is met de wil van de wetgever van 1976 wat betreft de reikwijdte van, de toetsing aan en de ratio achter het immuniteitsleerstuk. Uit de stugge toepassing van het Pikmeer II-criterium door de Hoge Raad valt af te leiden dat deze discrepantie en onduidelijkheid aan zullen houden. In zijn zeer recente arrest legt de Hoge Raad de bal nadrukkelijk bij de wetgever en stelt dat het zijn taak is om te oordelen over de rechtspolitieke vraag of de strafbaarheid van overheden moet worden uitgebreid.⁷⁰⁶ Het is thans hoog tijd dat de wetgever de verantwoordelijkheid voor het immuniteitsleerstuk terugneemt en een nieuwe en eenduidige koers uitzet.

⁷⁰⁴ *Kamerstukken II* 1975/76, 13655, nr. 3, p. 21.

⁷⁰⁵ HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, r.o. 5.7, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

⁷⁰⁶ HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, r.o. 2.6, *NJB* 2025/2762; 'Gemeente Zoetermeer heeft strafrechtelijke immuniteit in zaak over uitstoot schadelijke stof door bedrijf', hogeraad.nl, 25 november 2025.

Literatuur

Van Agt 1965

A.A.M. van Agt, 'Corporaties in overtreding', in: F.F.X. Cerutti e.a. (red.), *Opstellen over recht en rechtsgeschiedenis. Aangeboden aan prof.mr. B.H.D. Hermesdorf*, Deventer: Kluwer 1965, p. 1-20.

Albers 2003

C.L.G.F.H. Albers, annotatie bij Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *JB* 2003/280.

Alkema 2005

E.A. Alkema, annotatie bij EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, *NJ* 2005, 210 (*Öneryildiz/Turkije*).

Barkhuysen 2025

T. Barkhuysen, 'Wettelijk systeem biedt geen ruimte voor 'doorbreken' strafrechtelijke immuniteit openbaar lichaam wegens (beweerdelijke) strijd met art. 2 EVRM', *omgevingsweb.nl*, 3 december 2025.

Barkhuysen & van Emmerik 2003

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'EHRM-uitspraak Öneryildiz tegen Turkije: Europese grenzen aan het gedogen van gevaarlijke situaties en aan beperkingen van overheidsaansprakelijkheid bij ongelukken en rampen', *O&A* 2003, afl. 3, p. 109-121.

Barkhuysen & van Emmerik 2009

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, annotatie bij HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *AB Klassiek* 2009/31 (*Pikmeer II*).

Barkhuysen & van Emmerik 2022

T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Pikmeer II', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *AB Klassiek. Standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 351-368.

Bleichrodt 2025

F.W. Bleichrodt, 'Cassatie in het belang der wet in strafzaken anno 2025', in: M.J. Dubelaar e.a. (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 103-116.

Brants 2003

C. Brants, 'Vervolgbaarheid van de Staat', *O&A* 2003, afl. 1, p. 2-12.

Brants & Brants 1991

C. Brants & K.L.K. Brants, *De sociale constructie van fraude* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1991.

Brants & de Lange 1996

C. Brants & R. de Lange, *Strafvervolgning van overheden*, Deventer: Gouda Quint 1996.

Brenninkmeijer 1998

A.F.M. Brenninkmeijer, 'Kroniek van het algemeen deel van het bestuursrecht', *NJB* 1998, afl. 32, p. 1430-1436.

De Bruijn-Lückers 2013

M.L.C.C. de Bruijn-Lückers 2013, annotatie bij HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, *JIN* 2013/184 (*Probo Koala*).

Buruma 2009

Y. Buruma, annotatie bij HR 29 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB8977, *NJ* 2009, 130.

Cnossen 2024

J.P. Cnossen, *Wisselwerking tussen gemeen en bijzonder materieel strafrecht: een analyse en waardering in het licht van de beginselen van codificatie, schuld en legaliteit* (diss. Leiden), Den Haag: Boom 2024.

College van procureurs-generaal 2013

College van procureurs-generaal, *Advies van het College van procureurs-generaal m.b.t. initiatiefwetsvoorstel Recourt, Oskam en Segers inzake het opheffen van de strafrechtelijke immuniteiten van publiekrechtelijke rechtspersonen en hun leidinggevers (30538)*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2012/13, 30538, nr. 14.

Commissie Michiels 1998

Commissie Michiels, *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Commissie Roelvink 2002

Commissie Roelvink, *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2001/02, 25294, nr. 15.

Corstens 1994

G.J.M. Corstens, annotatie bij HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598 (*Vliegbasis Volkel*).

Corstens 1999

G.J.M. Corstens, in: J.A.E. van der Jagt, *Decentraal bestuur vervolgbaar? Een onderzoek naar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten van het Pikmeer II arrest* (Verslag interview met de heer mr. G.J.M. Corstens, raadsheer in de Hoge Raad, op 19 april 1999), Deventer: Gouda Quint 2000, p. 247-254.

Corstens/Borgers & Kooijmans 2021

G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Crince le Roy & R.S. Wijling 2018

R.R. Crince le Roy & R.S. Wijling, 'Recht op strafvervolgung van de overheid?', *Gst.* 2018/45, afl. 7470, p. 222-232.

Derix 2021

S. Derix, 'Rechtspraak wil driekwart van de vonnissen online publiceren', *NRC* 30 mei 2021.

Dolman, in: T&C Sr

M.M. Dolman, commentaar op art. 51 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Doorenbos 2015

D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht* (Studiepockets Strafrecht, nr. 11), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Doorenbos 2023

D.R. Doorenbos, 'Wat is een rechtspersoon in de zin van artikel 51 Sr?', *AA* 2023, afl. 9, p. 676-682.

Doorenbos 2024

D.R. Doorenbos, 'Meer aandacht voor de rechtspersoon', *DD* 2024/8, afl. 2, p. 79-99.

Drupsteen 1996

Th.G. Drupsteen, annotatie bij HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *AB* 1996, 457 (*Pikmeer I*).

Drupsteen 1998

Th.G. Drupsteen, annotatie bij HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *AB* 1998/45 (*Pikmeer II*).

Duijkersloot 2016

A.P.W. Duijkersloot, 'Bestrafing van de overheid: stand van zaken sinds 2010', *TvSO* 2016, afl. 2/3, p. 61-66.

Van 't Ende 2023

M.G.J. van 't Ende, 'De toetsing van wijzigingsbedingen in de Nederlandse feitenrechtspraak. Een kwantitatieve empirische analyse', *RMThemis* 2023/184, afl. 3, p. 152-165.

Van Ettekoven e.a. 2013

B.J. van Ettekoven e.a., 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2013: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2013/32, afl. 2, p. 49-101.

Van Ettekoven e.a. 2023

B.J. van Ettekoven e.a., 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2023: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2023/27, afl. 2, p. 51-113.

Fransen 1997

A.M. Fransen, 'Crimineel overheidsgedrag in de doofpot. Een ongeschreven titel van het Wetboek van Strafrecht', *NJB* 1997, afl. 1, p. 10-15.

Von Gierke 1887

O.F. von Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtssprechung*, Berlijn: Weidmannsche Buchhandlung 1887.

Gritter 2003

E. Gritter, *Effectiviteit en aansprakelijkheid in het economisch orderingsrecht* (diss. Groningen), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

'T Hart 1996

A.C. 't Hart, annotatie bij HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513 (*Pikmeer I*).

Hartmann 2017

A.R. Hartmann, 'Strafrechtelijke immuniteit van de Staat: een heroverweging aanstaande?', in: C. de Beer e.a. (red.), *Overheidsaansprakelijkheid in milieu- en gezondheidszaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2017, p. 7-18.

Hartmann, in: T&C Sr

A.R. Hartmann, commentaar op WED: inleidende opmerkingen, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Hazewinkel-Suringa & Rummelink 1995

D. Hazewinkel-Suringa & J. Rummelink, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1995.

Hendriks 2019

L.E.M. Hendriks, 'Nog maar eens: de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de wegbeheerder', *VR* 2019/11, afl. 2, p. 42-48.

Hendriks & de Lange 1998

L.E.M. Hendriks & A. de Lange, 'Strafvervolgning van overheden na het Tweede Pikmeer-arrest', *M en R* 1998, afl. 2, p. 41-47.

Hennekens 1996

H.Ph.J.A.M. Hennekens, annotatie bij HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *Gst.* 1996-7035, 3 (*Pikmeer I*).

Hennekens 1998

H.Ph.J.A.M. Hennekens, annotatie bij HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *Gst.* 1998-7073, 3 (*Pikmeer II*).

Hennekens 2001

H.Ph.J.A.M. Hennekens, *Overheidsaansprakelijkheid op de weegschaal* (afscheidsrede Nijmegen), Deventer: Kluwer 2001.

Hirsch Ballin & Lestrade 2024

M.F.H. Hirsch Ballin & S.M.A. Lestrade, 'Overheidsaansprakelijkheid in het strafrecht', *BSb* 2024, afl. 6, p. 311-314.

Hornman 2012

M.J. Hornman, 'Verschuiving van verantwoordelijkheden: ontwikkelingen in de onderlinge verhouding tussen de rechtspersoon en zijn leidinggevend', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom/Lemma 2012, p. 117-137.

Hornman 2019

M.J. Hornman, 'De immuniteit van de feitelijk leidinggever na NJ 2018/134 (Stichtse Vecht).

Een analyse in het licht van de uit artikel 2 EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen’, *TBS&H* 2019, afl. 1, p. 3-11.

Hornman, Piekhaar & Rozemond 2019

M.J. Hornman, Y.R.S. Piekhaar & N. Rozemond, ‘Stichtse Vecht en de vervolgbaarheid van overheden voor dodelijke ongelukken’, *NJB* 2019/579, afl. 11, p. 722-728.

De Hullu 1995

J. de Hullu, annotatie bij HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *AA19950050 (Vliegbasis Volkel)*.

De Hullu 1998a

J. de Hullu, annotatie bij HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998, 367 (*Pikmeer II*).

De Hullu 1998b

J. de Hullu, ‘Een bijzondere strafrechtelijke positie voor de verdachte overheid?’, in: W.J. Witteveen e.a. (red.), *Strafbaarheid van overheden, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 15*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 47-65.

De Hullu 2021

J. de Hullu, *Materieel strafrecht. Over algemene leerstukken van strafrechtelijke aansprakelijkheid naar Nederlands recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Van der Jagt 2000

J.A.E. van der Jagt, *Decentraal bestuur vervolgbaar? Een onderzoek naar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten van het Pikmeer II arrest*, Deventer: Gouda Quint 2000.

Jansen & Schutgens 2018

R.H.T. Jansen & R.J.B. Schutgens, annotatie bij 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *JB* 2018/46 (*Stichtse Vecht*).

Keijzer 2018

N. Keijzer, annotatie bij HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *NJ* 2018/134 (*Stichtse Vecht*).

Keizer & van Oosten 2008

J.M. Keizer & G.J. van Oosten, ‘Weg met de strafrechtelijke immuniteit van overheden’, *Advocatenblad* 2008, afl. 8, p. 307-310.

Kesteloo 2013

A.N. Kesteloo, *De rechtspersoon in het strafrecht* (SSR nr. 43), Deventer: Wolters Kluwer 2013.

Kist 1966

F.C. Kist, ‘Dient het Wetboek van Strafrecht bepalingen te bevatten betreffende het daderschap en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van andere dan natuurlijke personen?’, in: *Handelingen 1966 der Nederlandse Juristen-Vereniging, deel I, tweede druk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1966, p. 1-70.

Kortmann 2023

C.N.J. Kortmann, 'De rechtsstatelijkheid van het overheidsaansprakelijkheidsrecht', *O&A* 2023/55, afl. 4, p. 163-181.

Kummeling 1997

H.R.B.M. Kummeling, 'Grondrechten en de taak van de overheid in het licht van zelfregulering', in: H.R.B.M. Kummeling & S.C. van Bijsterveld (red.), *Grondrechten en zelfregulering*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, p. 31-50.

Kummeling & Vetzo 2016

H. Kummeling & M. Vetzo, 'Opheffing strafrechtelijke immuniteiten verworpen door de Eerste Kamer', *O&A* 2016/30, afl. 2, p. 62-63.

De Lange 1994

A. de Lange, annotatie bij HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *M en R* 1994, 104 (*Vliegbasis Volkel*).

De Lange 2006

A. de Lange, 'De brede schouders van een ambtenaar', *M en R* 2006, afl. 7, p. 413.

Lindenberg & Wolswijk 2024

K. Lindenberg & H.D. Wolswijk, 'Hobbels en oneffenheden in de Pikmeer-rechtspraak', *BSb* 2024, afl. 6, p. 315-323.

Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht

A.J. Machielse, commentaar op art. 50a Sr, in: J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Machielse, in: Noyon/Langemeijer/Remmelink Strafrecht

A.J. Machielse, commentaar op art. 51 Sr, in: J.W. Fokkens, E.J. Hofstee & A.J. Machielse (red.), *Wetboek van Strafrecht - Noyon, Langemeijer, Remmelink*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Mulder 1949

A. Mulder, *De handhaving der sociaal-economische wetgeving. Rechtsvergelijking met Zwitserland en Amerika* (diss. Groningen), Den Haag: D.A. Daamen's uitgeversmaatschappij 1949.

Mulder 1982

G.E. Mulder, annotatie bij HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7375, *NJ* 1982, 474 (*Tilburgse verkeersdrempels*).

Mulder & Doorenbos 1995

A. Mulder & D.R. Doorenbos, *Schets van het economisch strafrecht* (Studiepockets Strafrecht, nr. 11), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1995.

Van der Munckhof 2012

R. van der Munckhof, annotatie bij Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, *NbSr* 2012/70.

Nieuwenhuis 1998

J.H. Nieuwenhuis, 'Op gespannen voet. Een evenwichtstheorie over de betrekkingen tussen het publieke en het burgerlijke recht', *NJB* 1998, afl. 1, p. 9-17.

Nolte 1948

H.J.A. Nolte, *Het strafrecht in de bijzondere wetten* (diss. Utrecht), Utrecht/Nijmegen: Dekker & Van de Vegt 1948.

Peters 1997

J.A.F. Peters, 'Wordt vervolgd? Over de criteria gebruikt bij het beleid inzake vervolging van overheden', *NTB* 1997, afl. 10, p. 379-389.

Peters 2001

J.A.F. Peters, 'Na Pikmeer: Volendam of Enschede?', *NTB* 2001, afl. 2, p. 42-45.

Peters 2002

J.A.F. Peters, annotatie bij Hof Arnhem 23 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, 268.

Peters 2003a

J.A.F. Peters, annotatie bij Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *AB* 2003, 332.

Peters 2003b

J.A.F. Peters, 'Öneryildiz en de verdronken brandweerman', *NTB* 2003, afl. 10, p. 332-333.

Peters 2005

J.A.F. Peters, annotatie bij Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, *AB* 2005/434.

Peters 2016

J.A.F. Peters, 'Wordt niet vervolgd..... Over vervolging van overheden en het wetsontwerp-Wolfsen als gemiste kans', *NTB* 2016/1, afl. 1/2, p. 1-4.

Pieters 2023

S. Pieters, annotatie bij Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39.

Polak e.a. 2002

J.E.M. Polak e.a., 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2002: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2002, afl. 1, p. 2-14.

Polak e.a. 2008

J.E.M. Polak e.a., 'Overheidsaansprakelijkheid anno 2008: de stand van de rechtsontwikkeling', *O&A* 2008, afl. 2A, p. 101-126.

Raad van State 2005

Brief van de Raad van State van 5 december 2005, UIT 7703 / ONTW AK (rechtspraak.nl).

Reijntjes 2014

J.M. Reijntjes, annotatie bij HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, *NJ* 2014/241 (*Probo Koala*).

Van Rijn van Alkemade 1939

M.A. van Rijn van Alkemade, ‘Strafrechtelijke aansprakelijkheid voor feiten, gepleegd door corporaties. Voordracht gehouden op de vergadering van 18 Nov. 1939 van de Vereeniging voor Strafrechtspraak’, *TvS* 1940, afl. 3, p. 189-229.

Rijnhout, Sikkema & de Zanger 2014

R. Rijnhout, E. Sikkema & W.S. de Zanger, ‘Strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van de overheid als wegbeheerder bij dodelijke ongevallen; de zaak Stichtse Vecht’, *RMThemis* 2014, afl. 1, p. 10-25.

Roef 2001a

D. Roef, ‘De strafvervolgning van overheden; Een evaluatie naar aanleiding van de ramp van Enschede’, *AA* 2001, p. 142-149.

Roef 2001b

D. Roef, *Strafbare overheden. een rechtsvergelijkende studie naar strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring* (diss. Maastricht), Antwerpen: Intersentia 2001.

Roef 2007

D. Roef, ‘Strafbare overheden’, in: M.J.C. Visser & A.D. Lange (red.), *Milieustrafrecht. Onderzoek en aanbevelingen voor theorie en praktijk*, Meppel: Boom Juridisch Uitgevers 2007, p. 227-249.

Roef 2011

D. Roef, ‘Strafvervolgning van overheden: stand van zaken’, *VR* 2011/83, afl. 7/8, p. 218-221.

Roef 2017

D. Roef, ‘Strafrechtelijke immuniteit van overheden – een evaluatie n.a.v. de verwerping van het wetsvoorstel Recourt, Oskam en Segers’, in: C. de Beer e.a. (red.), *Overheidsaansprakelijkheid in milieu- en gezondheidszaken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2017, p. 53-83.

Roef 2018a

D. Roef, ‘België heeft de strafrechtelijke immuniteit van overheden afgeschaft: een voorbeeld voor Nederland?’, *Strafblad* 2018/16, afl. 6, p. 44-49.

Roef 2018b

D. Roef, ‘De strafrechtelijke positie van overheden anno 2018: een stand van de rechtsontwikkeling’, *O&A* 2018/26, afl. 3, p. 113-123.

Roef & de Roos 1998

D. Roef & T. de Roos, 'De strafrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon in Nederland: rechtstheoretische beschouwingen bij enkele praktische knelpunten', in: M. Faure & K. Schwarz (red.), *De strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid van de rechtspersoon en zijn bestuurders*, Antwerpen/Groningen: Intersentia 1998, p. 49-121.

Van Rooij 2018

A.E. van Rooij, annotatie bij HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *Gst.* 2018/78 (*Stichtse Vecht*).

De Roos 1997

Th.A. de Roos, annotatie bij HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *AA19970226 (Pikmeer I)*.

Von Savigny 1840

F.C. von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts. Band II*, Berlijn: Veit 1840.

Schaap 2022

A.L.M. Schaap, *Het ouderschap van de rechtspersoon. Een onderzoek naar het Drijfmestkader als richtinggevend kader voor het ouderschap van de rechtspersoon* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2022.

Van der Schalken 1991

T.M. van der Schalken, annotatie bij HR 23 oktober 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8619, *NJ* 1991, 496 (*Voorburgse reigers*).

Schalken 2001

T.M. Schalken, 'Waarom wordt de gemeente Volendam niet vervolgd?', *DD* 2001, afl. 2, p. 115-117.

Sikkema 2006

E. Sikkema, 'Twee wetsvoorstellen over de strafbare overheid', *NJB* 2006/1529, afl. 35, p. 1994-2001.

Sikkema 2007

E. Sikkema, 'Hoge bomen vangen (nog) geen wind Strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen en de positie van de minister van Justitie', in: B.F. Keulen, G. Knigge & H.D. Wolswijk (red.), *Pet af: liber amicorum D.H. de Jong*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 411-440.

Sikkema 2018

E. Sikkema, 'Strafvervolgning van een gemeente: een einde aan de spraakverwarring?', *TBS&H* 2018, afl. 1, p. 1-3.

Sikkema 2021

E. Sikkema, 'Knevelarij door leidinggevende ambtenaren. Een beschouwing naar aanleiding van de toeslagenaffaire', *O&A* 2021/4, afl. 1, p. 25-31.

Silvis 2021

J. Silvis, *Aangifte tegen bewindspersonen in de Toeslagenaffaire. Een oriënterend onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2020/21, 31066, nr. 799.

Van Sliedregt 2013

E. van Sliedregt, 'Immunitet van de Staat: de houdbaarheid voorbij?', in: *Immuniteten. Het recht opzijgezet?* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging, deel 2013-1), Deventer: Kluwer 2013, p. 143-210.

Smidt 1891

H.J. Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht. Deel I*, Haarlem: H.D. Tjeenk Willink 1891.

Stoffels 1943

H.K.A. Stoffels, *Het Besluit Tuchtrechtspraak Voedselvoorziening*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1943.

Stoop, Tap & Davidson 2021

D. Stoop, R. Tap, D. Davidson, 'Tweede Kamer: Staat moet strafrechtelijk vervolgd kunnen worden', *argos.vpro.nl*, 4 september 2021.

Van Strien 1987

A.L.J. van Strien, 'De strafrechter en de bestuurlijke mantel der liefde', *DD* 1987, afl. 6, p. 584-600.

Strijards 1988

G.A.M. Strijards, *Aansprakelijkheidsgronden* (Studiepockets Strafrecht, nr. 16), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1988.

Strijards 1992

G.A.M. Strijards, *Hoofdstukken van materieel strafrecht*, Utrecht: Lemma 1992.

Torringa 1984

R.A. Torringa, *Strafbaarheid van rechtspersonen* (diss. Groningen), Arnhem: Gouda Quint 1984.

De Valk 2009

S.N. de Valk, *Aansprakelijkheid van leidinggevenden* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2009.

Van Veen 1988

Th.W. van Veen, annotatie bij HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, *NJ* 1988, 303 (*Grafheuvel-arrest*).

Vellinga & Vellinga-Schootstra 2005

W.H. Vellinga & F. Vellinga-Schootstra, 'Eenheid in daderschap?', in: A. Hartevelt, D.H. de Jong & E. Stamhuis (red.), *Systeem in ontwikkeling. Liber amicorum G. Knigge*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 527-546.

Vellinga-Schootstra, Vellinga & van Strien 1999

F. Vellinga-Schootstra, W.H. Vellinga & A.L.J. van Strien, ‘Het daderschap van de rechtspersoon’, in: J.L. van der Neut (red.), *Daderschap en deelneming*, Deventer: Gouda Quint 1999, p. 41-84.

Velthuis & Rahimian 2018

M. Velthuis & K. Rahimian, annotatie bij 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *M en R* 2018/55 (*Stichtse Vecht*).

Vermeulen 2003

B.P. Vermeulen, annotatie bij Hof Arnhem 23 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *AB* 2003, 268.

Viering & Widdershoven 1998

M.L.W.M. Viering & R.J.G.M. Widdershoven, ‘De strafrechtelijke positie van de overheid na Pikmeer II’, in: W.J. Witteveen e.a. (red.), *Strafbaarheid van overheden, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 15*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 67-85.

Van der Vlies 1998

L.C. van der Vlies, annotatie bij HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *AA*19980306 (*Pikmeer II*).

Ten Voorde, in: T&C Sr

J.M. ten Voorde, commentaar op art. 40 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Ten Voorde, in: T&C Sr

J.M. ten Voorde, commentaar op art. 42 Sr, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns & M.J. Dubelaar (red.), *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Wolters Kluwer (online).

Van der Vorm 2008

B. van der Vorm, ‘De opheffing van strafrechtelijke immuniteit van publiekrechtelijke rechtspersonen in relatie tot het fenomeen ‘bestuursrechtelijke’ immuniteit’, *DD* 2008/42, afl. 6, p. 578-602.

De Wijkerslooth-van der Linden 2023

T.E. de Wijkerslooth-van der Linden, *Voor risico van de ondernemer. Over de betekenis van het ondernemersrisicobeginsel in het Nederlandse buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht* (Onderneming en Recht, nr. 142), Deventer: Wolters Kluwer 2023.

Commissie Wijnveldt 1941

Commissie Wijnveldt, ‘De strafrechtelijke aansprakelijkheid voor feiten, begaan door corporaties. Voorstel van de commissie ad hoc uit de Vereeniging voor Strafrechtspraak’, *NJB* 1941, afl. 21, p. 404-415.

Witpaard 2017

R.J. Witpaard, ‘De nominalistische theorie van de rechtssubjecten’, *NJLP* (46) 2017/1, p. 65-102.

Witteveen 1996

W.J. Witteveen, *De geordende wereld van het recht. Een inleiding*, Amsterdam: University Press 1996.

Witteveen 1998

W.J. Witteveen, 'Staatssoevereiniteit: machtswoord en toverspreuk', in: W.J. Witteveen e.a. (red.), *Strafbaarheid van overheden, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 15*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 37-46.

Wolswijk 2024

H.D. Wolswijk, annotatie bij HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, *NJ* 2024/17.

Wortel 1988

J. Wortel, 'Verdachte overheden', *NJB* 1988, p. 1515-1519.

Zijlstra 2005

S.E. Zijlstra, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van bestuurders en ambtenaren; een goed idee (maar het kan nog beter)', *NTB* 2005/43, afl. 9, p. 310-311.

Jurisprudentie

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

EHRM 19 februari 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0219JUD001496789 (*Guerra e.a./Italië*).

EHRM 9 juni 1998, ECLI:CE:ECHR:1998:0609JUD002341394 (*L.C.B./Verenigd Koninkrijk*).

EHRM 30 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1130JUD004893999, *NJ* 2005, 210, m.nt.

E.A. Alkema (*Öneryildiz/Turkije*).

EHRM 20 maart 2008, ECLI:NL:XX:2008:BD6179, *NJ* 2009, 229, m.nt. E.A. Alkema (*Budayeva/Rusland*).

EHRM 15 december 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:1215JUD000431402, *AB* 2010/292, m.nt. T. Barkuysen & M.L. van Emmerik (*Kalender/Turkije*).

Hoge Raad

HR 27 oktober 1981, ECLI:NL:HR:1981:AC7375, *NJ* 1982, 474, m.nt. G.E. Mulder (*Tilburgse verkeersdrempels*).

HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AD3741, *NJ* 1987/743, m.nt. W.H. Heemskerk (*Nieuw Meer*).

HR 10 november 1987, ECLI:NL:HR:1987:AC1671, *NJ* 1988, 303, m.nt. Th.W. van Veen (*Grafheuvel-arrest*).

HR 23 oktober 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8619, *NJ* 1991, 496, m.nt. T.M. van der Schalken (*Voorburgse reigers*).

HR 9 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:AC0937, *NJ* 1992, 794 (*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*).

HR 25 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC9616, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0427, *NJ* 1996, 512, m.nt. A.C. 't Hart (*Rietbranden in West-Friesland*).

HR 23 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0429, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

HR 6 januari 1998, ECLI:NL:HR:1998:AA9342, *NJ* 1998/367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP4584, *NJ* 2006, 421.

HR 1 februari 2005, ECLI:NL:HR:2005:AP8469, *NJ* 2006/422.

HR 18 september 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA6575, *NJ* 2007/512 (*Overstort*).

HR 29 april 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB8977, *NJ* 2009, 130, m.nt. Y. Buruma.

HR 1 juli 2008, ECLI:NL:HR:2008:BD5013, *NJB* 2008, 1585.

HR 26 juni 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW9301, *NbSr* 2012/271.

HR 24 september 2013, ECLI:NL:HR:2013:765, *NJ* 2014/241, m.nt. J.M. Reijntjes (*Probo Koala*).

HR 20 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:236, *NJ* 2018/134, m.nt. N. Keijzer (*Stichtse Vecht*).

HR 21 november 2023, ECLI:NL:HR:2023:1607, *NJ* 2024/17, m.nt. H.D. Wolswijk.

HR 25 november 2025, ECLI:NL:HR:2025:1774, *NJB* 2025/2762.

Parket van de Hoge Raad

Concl. A-G Bierman-Hartogh 27 oktober 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7375, *NJ* 1982, 474, m.nt. G.E. Mulder (*Tilburgse verkeersdrempels*).

Concl. A-G L.C.M. Meijers 9 juni 1992, ECLI:NL:PHR:1992:AC0937, *NJ* 1992, 794

(*Streekgewest Oostelijk Zuid-Limburg*).

Concl. A-G J.W. Fokkens 28 september 1993, ECLI:NL:PHR:1993:18, *NJ* 1994/598, m.nt. G.J.M. Corstens (*Vliegbasis Volkel*).

Concl. A-G J.W. Fokkens 23 april 1996, ECLI:NL:PHR:1996:AD2537, *NJ* 1996, 512, m.nt. A.C. 't Hart (*Rietbranden in West-Friesland*).

Concl. A-G A.J.A. van Dorst 30 januari 1996, ECLI:NL:PHR:1996:30, *NJ* 1996/513, m.nt. A.C. 't Hart (*Pikmeer I*).

Concl. A-G J.W. Fokkens 6 januari 1998, ECLI:NL:PHR:1998:AA9342, *NJ* 1998, 367, m.nt. J. de Hullu (*Pikmeer II*).

Concl. A-G G. Knigge 18 september 2007, ECLI:NL:PHR:2007:BA6575, *NJ* 2007/512 (*Overstort*).

Concl. A-G G. Knigge 29 april 2008, ECLI:NL:PHR:2008:BB8977, *NJ* 2009, 130, m.nt. Y Buruma.

Concl. A-G A.J. Machielse 18 juni 2013, ECLI:NL:PHR:2013:815, *JIN* 2013/184, m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers.

Concl. A-G A.J. Machielse 31 oktober 2017, ECLI:NL:PHR:2017:1298.

Concl. A-G B.F. Keulen 3 oktober 2023, ECLI:NL:PHR:2023:860, *JM* 2023/150, m.nt. S. Pieters.

Concl. A-G B.F. Keulen 2 september 2025, ECLI:NL:PHR:2025:922.

Gerechtshoven

Hof Arnhem 24 september 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AE7956, *JB* 2002/314, m.nt. J.A.F. Peters.

Hof Arnhem 12 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF0072.

Hof Arnhem 12 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF0073.

Hof Arnhem 25 november 2002, ECLI:NL:GHARN:2002:AF1034.

Hof Arnhem 7 februari 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF4081.

Hof Arnhem 7 februari 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF4115.

Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8393.

Hof Arnhem 12 mei 2003, ECLI:NL:GHARN:2003:AF8394.

Hof 's-Hertogenbosch 6 januari 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:AU9261.

Hof Amsterdam 16 december 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BK6788 (*Schipholbrand*).

Hof Amsterdam 23 december 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU9240, *NbSr* 2012/70, m.nt. R. van den Munckhof.

Hof 's-Gravenhage 12 december 2012, ECLI:NL:GHSGR:2012:BY6448, *NJFS* 2013/49 (*Otapan*).

Hof Arnhem-Leeuwarden 2 november 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:10631.

Hof Arnhem-Leeuwarden 23 mei 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:4675.

Hof Arnhem-Leeuwarden 29 maart 2022, ECLI:NL:GHARL:2022:2331, *JM* 2022/63, m.nt. S. Pieters.

Hof Den Haag 13 juli 2022, ECLI:NL:GHDHA:2022:1301.

Hof Arnhem-Leeuwarden 16 januari 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:281, *JM* 2023/39, m.nt. S. Pieters.

Hof Den Haag 2 juli 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:1109, *JM* 2024/102, m.nt. S. Pieters.

Rechtbanken

Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0934, *O&A* 2002, p. 63 (nr.2).

Rb. Almelo 2 april 2002, ECLI:NL:RBALM:2002:AE0935.

Rb. Utrecht 9 juli 2003, ECLI:NL:RBUTR:2003:AH9535, *AB* 2003, 332, m.nt. J.A.F. Peters.

Rb. Assen 2 november 2005, ECLI:NL:RBASS:2005:AU5334, *AB* 2005/434, m.nt. J.A.F. Peters.

Rb. Dordrecht 9 november 2005, ECLI:NL:RBDOR:2005:AU5981, *NJFS* 2006, 9.

Rb. Amsterdam 23 juli 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BN2052, *NJFS* 2010/255.

Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX9622, *NJFS* 2013/36.

Rb. Utrecht 10 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY5595, *Gst.* 2013/23, m.nt. A.E. van Rooij.

Rb. Overijssel 28 oktober 2015, ECLI:NL:RBOVE:2015:4793.

Rb. Overijssel 14 april 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:1297, *NJFS* 2016/124.

Rb. Den Haag 20 februari 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:1658, *NJFS* 2018/131.

Rb. Amsterdam 2 juli 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:4332.

Parlementaire stukken

Staatsblad

Invoeringswet Wetboek van Strafrecht van 3 maart 1881 (*Stb.* 1881, 35).

Economisch Sanctiebesluit 1941 (*Stb.* 1941, 709).

Wet van 23 juni 1976, houdende vaststelling van algemene bepalingen omtrent de strafbaarheid van rechtspersonen (*Stb.* 1976, 377).

Wet van 23 mei 1990, houdende Invoeringswet Boek 8 B.W., tweede gedeelte (*Stb.* 1990, 379).

Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken (*Stb.* 2007, 276).

Verordeningenblad voor het bezette Nederlandsche gebied

Verordeningenblad voor het bezette Nederlandsche gebied, 1943, afl. 5, nr. 17.

Staatscourant

Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden (*Stcrt.* 1998, nr. 82, p. 18).

Kamerstukken

Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 2.

Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 3.

Kamerstukken II 1947/48, 603, nr. 4.

Kamerstukken II 1948/49, 603, nr. 5.

Kamerstukken II 1975/76, 13655, nr. 3.

Kamerstukken II 1996/97, 25000-VI, nr. 31.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 1.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 2.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 3.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 4.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 5.

Kamerstukken II 1996/97, 25294, nr. 6.

Kamerstukken II 1997/98, 25294, nr. 8.

Kamerstukken II 1997/98, 25294, nr. 9.

Kamerstukken II 1999/00, 25294, nr. 10.

Kamerstukken II 1999/00, 25294, A.

Kamerstukken II 1999/00, 25294, nr. 11.

Kamerstukken II 1999/00, 25294, nr. 12.

Kamerstukken II 2001/02, 25294, nr. 15.

Kamerstukken II 2005/06, 30538, nr. 1.

Kamerstukken II 2005/06, 30538, nr. 2.

Kamerstukken II 2005/06, 30538, nr. 3.

Kamerstukken II 2007/08, 30538, nr. 4.

Kamerstukken II 2007/08, 30538, nr. 5.

Kamerstukken II 2007/08, 30538, nr. 6.

Kamerstukken II 2007/08, 30538, nr. 7.

Kamerstukken II 2007/08, 30538, nr. 8.

Kamerstukken II 2008/09, 30538, nr. 9.

Kamerstukken II 2008/09, 30538, nr. 10.

Kamerstukken II 2008/09, 30538, nr. 11.

Kamerstukken II 2012/13, 30538, nr. 14.

Kamerstukken I 2012/13, 30538, A.

Kamerstukken I 2013/14, 30538, B.

Kamerstukken I 2014/15, 30538, C.

Kamerstukken I 2014/15, 30538, D.

Kamerstukken I 2014/15, 30538, E.

Handelingen

Handelingen I 2015/16, 30538, nr. 7, item 5.

Handelingen II 1950/51, 1900, nr. 7.