

Embargo tot
9 december 2015 om 14.30 uur

Persbericht van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking

De ontnemingschikking van het Openbaar Ministerie met Cees H. in 2000 kan de toets van kritiek niet doorstaan. Niet naar de inhoud en ook niet uit een oogpunt van totstandkoming en afwikkeling.

De wijze waarop minister Opstelten van Veiligheid en Justitie in 2014 en 2015 heeft gereageerd op vragen over de ontnemingschikking en daarover verantwoording heeft afgelegd, vertoont tekortkomingen.

1 Algemeen

De ontnemingschikking

De ontnemingschikking van het Openbaar Ministerie (vertegenwoordigd door de officieren van justitie Teeven en Swagerman) met Cees H. in 2000 heeft betrekking op winst die H. in de periode 1989 – 1993 zou hebben verkregen met hasjhandel. Overeengekomen werd dat een bedrag van 750.000 gulden zou worden ontnomen.

Volgens een proces-verbaal van de FIOD van 15 december 1994 hadden de bij H. aangetroffen vermogensbestanddelen op dat moment een waarde van ruim 21 miljoen gulden (waarvan voor 4.693.595 gulden onder beslag lag). In dit proces-verbaal werd gesteld dat dit bedrag ook het wederrechtelijk verkregen voordeel van H. vertegenwoordigde. Het ging daarbij overigens om de laagste schatting van het voordeel van H. die in de ontnemingsprocedure is gemaakt. Het Openbaar Ministerie heeft de vraag of dit bedrag – geheel of gedeeltelijk – kon worden toegerekend aan de hasjhandel waarvoor H. is veroordeeld niet door de rechter laten beantwoorden, en daarover ook niet zelf een standpunt bepaald. In plaats daarvan is besloten om af te zien van voorzetting van de in 1994 ingezette gerechtelijke ontnemingsprocedure, en om in te zetten op ontneming via een schikkingsovereenkomst.

De Onderzoekscommissie acht de – in 1998 gemaakte – keuze voor ontneming via een schikking aanvechtbaar, dit niettegenstaande enkele risico's bij voortzetting van de gerechtelijke procedure. Uit het onderzoek van de FIOD blijkt dat in de periode waarin de hasjhandel plaatsvond, H. de beschikking heeft gehad over aanzienlijke vermogensbestanddelen en dat vele mutaties hebben plaatsgevonden op naar H. herleidbare rekeningen. De Onderzoekscommissie heeft geen aanwijzingen aangetroffen voor een legale herkomst van die vermogensbestanddelen. De raadsman van H. heeft in 1994, in reactie op de ontnemingsvordering, gesteld dat het zou kunnen gaan om vermogen uit eerdere handel door H. in coke (waarvoor een veroordeling is uitgesproken, maar toen geen ontne-

mingsmaatregel is opgelegd). Hij heeft die stelling echter niet onderbouwd. Uitvoering van het door de rechter op 29 november 1994 gelaste nader strafrechtelijk financieel onderzoek en nadere behandeling van de zaak bij de rechter had dan ook voor de hand gelegen, in plaats van het treffen van een schikking voor het – afgezet tegen de aangetroffen vermogensbestanddelen – relatief lage te ontnemen bedrag van 750.000 gulden. Aan de hoogte van dat bedrag lag ook geen duidelijk onderbouwde keuze van het Openbaar Ministerie ten grondslag. De Onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen dat met H. een afspraak zou zijn gemaakt tot het ‘afschalen’ van de ontnemingsprocedure in ruil voor informatie.

Ook de procedure met betrekking tot de totstandkoming van de schikking geeft de Onderzoekscommissie reden tot kritiek. Het college van procureurs-generaal heeft op 15 februari 2000 ingestemd met de hoogte van het voorgestelde schikkingsbedrag. Bij zijn beoordeling beschikte het college echter niet over de tekst van het concept van de voorgenomen schikkingsovereenkomst. Ook had het geen informatie gekregen over de juiste hoogte van het bedrag van de onder beslag liggende vermogensbestanddelen van H., terwijl het evenmin beschikte over stukken met betrekking tot de geschatte hoogte van het verkregen voordeel. Daarmee vertoont het proces van goedkeuring door het college een aantal duidelijke tekortkomingen.

In een brief van 25 februari 2000, parallel aan de brief met het concept van de ontnemingsschikking, heeft Teeven aan H. toezeggingen gedaan over strafkorting. Materieel gezien, was hiermee sprake van een *package-deal*. De parallelle brief is niet aan het college voorgelegd. Overigens hadden het college van procureurs-generaal en de minister van Justitie al in 1999 een package-deal – koppeling tussen ontneming en strafkorting – uitdrukkelijk afgewezen.

In de definitieve versie van de schikkingsovereenkomst (juni 2000) is een clause toegevoegd over geheimhouding van de overeenkomst naar de Belastingdienst. Ook die tekst is niet aan het college voorgelegd. De Onderzoekscommissie ziet geen rechtvaardiging voor het bewust onthouden van informatie over de schikking aan de Belastingdienst. Overigens hadden Teeven en Swagerman al eerder – anders dan was voorgeschreven in een richtlijn van het college procureurs-generaal van 1998 – de Belastingdienst niet geïnformeerd over de voorgenomen schikkingsovereenkomst. De Belastingdienst is evenmin op de hoogte gesteld van de overmaking door het Openbaar Ministerie, op 7 september 2001, van 4.710.627,15 gulden aan H., ter uitvoering van de schikkingsovereenkomst. De Onderzoekscommissie is nagegaan of H. aan zijn fiscale verplichtingen heeft voldaan. Zij heeft dat echter niet kunnen vaststellen, omdat de Belastingdienst niet beschikt over een dossier van H. waaruit blijkt dat sprake is van aangifte inkomsten- of vermogensbelasting.

Bij de overmaking aan H. ging het om tegoeden op twee rekeningen bij een Luxemburgse bank, ter waarde van 5.303.590,822 gulden. Dit bedrag omvatte ruim 1,6 miljoen gulden aan rente-inkomsten die waren verkregen tijdens het beslag in de periode van 1993 tot 2001. Daar kwam een bedrag bij van 157.037,36 gulden dat al langer (onder strafrechtelijk conservatoir beslag) stond op de rekening van het arrondissementsparket Amsterdam. Na

aftrek van 750.000 gulden – het te ontnemen bedrag – resteerde een aan H. over te maken bedrag van 4.710.627,15 gulden.

Bij de afrekening heeft het Openbaar Ministerie overigens ten onrechte geen rekening gehouden met het feit dat al in 1999 een bedrag van 41.465,57 gulden was verrekend met in beslag genomen gelden. Dat bedrag was H. verschuldigd in verband met de schade bij een gewelddadige uitbraakpoging, met semtex in 1994. Dit betekent dat het bedrag van de ontneming feitelijk niet 750.000 gulden is geweest, maar 708.534,43 gulden.

De gebeurtenissen in 2014/15

De wijze waarop de minister van Veiligheid en Justitie, het ministerie en het Openbaar Ministerie hebben gereageerd op de uitzendingen van *Nieuwsuur* van 11 maart 2014 en 4 maart 2015 wordt gekenmerkt door ontbreken van een goede regie en onvoldoende probleembesef. Er is vruchteloos gezocht naar informatie die – naar de Onderzoekscommissie heeft vastgesteld – wel aanwezig was, maar door slechte archivering bij de gerechtelijke organisatie in Amsterdam helaas moeilijk toegankelijk.

Toen in april 2014 werd besloten tot een grondig onderzoek heeft minister Opstelten ten onrechte, tegen een ambtelijk advies in, ervan afgezien om dat onderzoek op te dragen aan een onafhankelijke onderzoeker. Het onderzoek werd ingesteld door het Openbaar Ministerie en opgedragen aan oud-procureur-generaal Van Brummen. Diens onderzoek stond onder hoge tijdsdruk en was onvoldoende grondig, zodat helaas niet werd doorgedrongen tot de juiste informatie over de bedragen die waren gemoeid met de schikkings-overeenkomst.

Dit zijn de belangrijkste conclusies van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking, die bestaat uit mr. dr. M. (Marten) Oosting (voorzitter), mr. F.G. (Frans) Bauduin, mr. J.W. (Jaap) van den Berge en prof. mr. M.J. (Matthias) Borgers.

2 Specifiek: de vier onderdelen van de onderzoeksopdracht

De minister van Veiligheid en Justitie heeft, ter uitvoering van de motie-Slob, bij besluit van 1 mei 2015 de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking ingesteld. De commissie kreeg als opdracht onderzoek te doen naar:

- de schikkingsovereenkomst van het Openbaar Ministerie met Cees H. over de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel
- de informatie over deze schikking bij opeenvolgende bewindslieden, het Openbaar Ministerie en het ministerie van (Veiligheid en) Justitie, in de periode tussen 1993 en 2015
- de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer
- het op andere wijze omgaan met en het op enige wijze bekendheid geven aan informatie over de schikkingsovereenkomst of de afwikkeling daarvan.

• *De schikkingsovereenkomst*

Cees H. werd op 26 april 1993 gearresteerd als verdachte van hasjhandel, en is daarvoor veroordeeld tot vier jaar gevangenisstraf. Ook moest hij nog een groot deel van een eerdere gevangenisstraf uit 1985, van negen jaar, uitzitten voor handel in cocaïne. Voor een gewelddadige uitbraakpoging in 1994 is hij veroordeeld tot twee jaar gevangenisstraf. Het Openbaar Ministerie heeft aanvankelijk geprobeerd het wederrechtelijk verkregen voordeel van H. uit de hasjhandel te ontnemen via een gerechtelijke (ontnemings)procedure. Hiervoor heeft het Openbaar Ministerie een vordering ingediend van aanvankelijk 500.000.000 gulden, nadien bijgesteld naar 307.970.000 en 145.790.000 gulden. De rechtbank wilde echter verdere onderbouwing, en gelastte, op 29 november 1994, een nader strafrechtelijk financieel onderzoek.

Op verzoek van officier van justitie Teeven heeft de FIOD op 15 december 1994 een proces-verbaal opgemaakt, met daarin een minimumpositie. Het betrof wederrechtelijk verkregen voordeel van 21.682.063 gulden, waarvan op dat moment 4.693.595 gulden onder beslag lag. Met dit proces-verbaal is daarna echter nooit meer iets gedaan. Het ontnemingsdossier werd een zo geheten ‘vensterbankdossier’ (een aanduiding van (straf)zaken waaraan geen prioriteit werd toegekend en die werden geseponeerd of op andere wijze – zonder concreet eindresultaat – tot een einde kwamen). De Onderzoekscommissie is van oordeel dat de leiding van het arrondissementsparket Amsterdam duidelijk tekort is geschoten in het zorgen voor een goede voortgang van de ontnemingsprocedure vanaf begin 1995.

Pas in de eerste maanden van 1998 nam het Openbaar Ministerie in Amsterdam de zaak weer ter hand. Besloten werd toen om af te zien van ontneming via een gerechtelijke procedure, en in te zetten op een schikking. De Onderzoekscommissie acht op zichzelf bezien de keuze van een schikking voor het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel aanvaardbaar en verdedigbaar. In de gerechtelijke ontnemingsprocedure tegen H. deden zich enkele procesrisico's voor. De gehele gang van zaken overziende, is de Onderzoekscommissie echter van oordeel dat er veel voor te zeggen was geweest om toentertijd de gerechtelijke ontnemingsprocedure wél door te zetten. Dit gelet op het vermoedelijke

bedrag van het door H. verkregen voordeel, en daarnaast ook om het juridische kader van de toen nog vrij nieuwe ontnemingswetgeving scherper te krijgen.

Teeven en Cees H. zijn in 1998 onderhandelingen begonnen over een schikking gericht op ontneming gekoppeld aan bekorting van de gevangenisstraf die Cees H. uitzat. Voor H. woog zijn lange gevangenisstraf (hij zat toen bovendien al geruime tijd in de EBI in Vught) bijzonder zwaar. Die onderhandelingen zijn in juni 1998 uitgemond in een – al door het Openbaar Ministerie getekend – voorstel tot ontneming van het totale vermogen van H. dat toen onder beslag lag, in combinatie met strafkorting. Zo'n *package-deal* – met een directe koppeling tussen ontneming en strafkorting – is vervolgens echter ondubbelzinnig afgewezen door het college van procureurs-generaal en minister van Justitie Korthals. Eind 1999 begonnen nieuwe onderhandelingen. Daarin werden ontneming en strafkorting, via gratiëring en de niet-tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf voor de mislukte ontsnappingspoging twee weliswaar formeel gescheiden maar niettemin parallel lopende trajecten. Materieel gezien, leverde dat nog steeds een *package-deal* op.

In januari 2000 is het college van procureurs-generaal – telefonisch – de vraag voorgelegd of akkoord kon worden gegaan met een schikkingsbedrag van 750.000 gulden. Dit bedrag zou zijn uit-onderhandeld. Het college beschikte niet over informatie over de waarde van het beslag. Verder waren, anders dan voorgeschreven, de ontnemingsdeskundigen van het Openbaar Ministerie (het BOOM-adviesteam) niet geraadpleegd. Bovendien wilde het college dat werd afgestemd met de Belastingdienst. Het BOOM-adviesteam bracht een tweeslachtig advies uit. Daarna (15 februari 2000) ging het college akkoord, echter zonder de tekst van de voorgenomen schikkingsovereenkomst te kennen. In het BOOM-advies stond dat de waarde van het beslag was gedaald tot twee miljoen gulden. Uit niets blijkt echter waar dit bedrag (dat minister Opstelten in 2014 weer naar voren zou halen) op was gebaseerd. Het college heeft niet toegezien op de naleving van zijn tweede voorwaarde, dat ook de Belastingdienst op de hoogte zou worden gesteld.

Het college is ook niet gekend in de tekst van de latere, definitieve versie van de ontnemingsschikking, op briefpapier van het advocatenkantoor Doedens. In die versie (juni 2000) is een nieuwe bepaling opgenomen, over geheimhouding jegens de Belastingdienst. De Onderzoekscommissie keurt deze geheimhoudingsclausule af. Verder werd bepaald dat de onder beslag liggende tegoeden van H. op bankrekeningen in Luxemburg eerst zouden worden overgemaakt naar de rekening van het Openbaar Ministerie in Amsterdam. Na verrekening met het bedrag van de ontneming, zou storting plaats vinden ten gunste van H. De Onderzoekscommissie is van oordeel dat met het opnemen van dit onderdeel in de overeenkomst, in samenhang met de geheimhoudingsclausule, tenminste een aanmerkelijk risico is gelopen op medewerking aan een constructie waarin H. buiten het blikveld van de fiscus gelden vanuit Luxemburg naar Nederland heeft kunnen verplaatsen.

Bij de afwikkeling van de schikkingsovereenkomst is ook anderszins het nodige misgegaan. Afgezien van een kleine rekenfout (van één gulden), heeft het arrondissementsparket Amsterdam de schade die Cees H. moest betalen vanwege zijn gewelddadige ont-

snappingspoging, in 1994, niet verdisconteerd bij de afwikkeling van de schikking. Het ging om een bedrag van 41.465,57 gulden. Daardoor is feitelijk slechts een bedrag van 708.534,43 gulden aan te merken als daadwerkelijk voldaan schikkingsbedrag. Op 7 september 2001 is een bedrag van 4.710.627,18 gulden overgemaakt naar de derdenrekening van het advocatenkantoor Doedens.

Cees H. was sinds 28 juli 2000 vrij. Op 27 juni 2000 werd hem gratie verleend voor een deel van de gevangenisstraf van negen jaar uit 1985 in de coke-zaak. De kwijtschelding was achttien maanden. Op 22 november 2000 diende Doedens een verzoek in om gratie voor de gevangenisstraf van twee jaar wegens de ontsnappingspoging. Op 16 maart 2001 werd Cees H. de helft van die straf kwijtgescholden.

- *De informatie over de schikkingsovereenkomst bij het ministerie en de ministers van (Veiligheid en) Justitie, alsmede bij het Openbaar Ministerie*

Bij de onderhandelingen over de schikkingsovereenkomst had Teeven de volle steun van de hoofdofficier van justitie in Amsterdam, Vrakking. Eind 1999 is waarnemend plaatsvervangend hoofdofficier van justitie Swagerman toegevoegd aan de onderhandelingen; hij onderhield vervolgens het contact met het college van procureurs-generaal. Dit college werd echter onvolledig van informatie voorzien. Het college besloot op 15 februari 2000 tot goedkeuring van het voorgestelde ontnemingsbedrag, 750.000 gulden. Het liet bij dat besluit echter een werkelijk kritische eigen toets achterwege. Dat herhaalde zich in de zomer van 2000, toen het college opnieuw, en definitief, over de ontnemingsschikking heeft beslist. Alles overziende, vertoont de procesgang rond de behandeling van de zaak-H. door het college een aantal duidelijke tekortkomingen.

Het college was bij de besluitvorming, op 15 februari 2000, over de gevraagde goedkeuring van de voorgenomen schikkingsovereenkomst ook niet op de hoogte van een voorgenomen parallelle brief aan H. die dezelfde datum zou krijgen als het concept voor een ontnemingsschikking, 25 februari 2000. In die parallelle brief zijn toezeggingen vastgelegd over opschorting van de tenuitvoerlegging van een gevangenisstraf en over positieve advisering inzake gratie. Deze gang van zaken kwam al in 2002 aan het licht, naar aanleiding van Kamervragen. In zijn antwoord op deze vragen bestempelde minister van Justitie Korthals de handelwijze rond de gratieverlening als 'onvoldoende zorgvuldig'. De minister van Justitie was weliswaar door een brief van de raadsman van H. er al in juni 1999 achter gekomen dat er onderhandeld werd over een schikking, maar hij is niet op de hoogte gesteld van de uitkomsten, zo liet hij de Tweede Kamer weten. Dat gold na hem ook voor de opeenvolgende ministers van Justitie, die tussen 2002 en 2014 niet met deze kwestie van doen hebben gehad: de zaak was toen geheel uit de publieke aandacht verdwenen.

Vanaf de eerste uitzending van *Nieuwsuur*, op 11 maart 2014, heeft het op het ministerie van Veiligheid en Justitie ontbroken aan goede regie. Zou die er wel zijn geweest, dan is aannemelijk dat uiteindelijk niet de situatie zou zijn ontstaan waarin minister Opstelten zich, op 9 maart 2015, gedwongen zag tot het aanbieden van zijn ontslag, met in zijn voetspoor staatssecretaris Teeven.

Terecht is in april 2014 besloten tot een grondig onderzoek. Dat onderzoek heeft echter ernstig te lijden gehad van de beperkingen die onderzoeker Van Brummen zijn opgelegd, maar die hij zelf ook heeft geaccepteerd. Zo mocht de onderzoeker – naar het oordeel van de Onderzoekscommissie: ten onrechte – niet zelf spreken met de voornaamste informatiebron, staatssecretaris Teeven. Bovendien werd hem zeer weinig tijd (twee weken) gegund. Het onderzoek was daardoor niet zo grondig als mocht worden verwacht. De eenvoudige ontdekking van de betalingsgegevens door de Erfgoedinspectie, op 8 juli 2015, in de justitiële archieven in Amsterdam is daarvan het pijnlijke bewijs.

- *De informatieverstrekking aan de Tweede Kamer*

Onvolledige en onjuiste informatievoorziening binnen en tussen het Openbaar Ministerie en het ministerie van (Veiligheid en) Justitie heeft uiteraard ook gevolgen gehad voor de informatieverstrekking aan de Tweede Kamer. Ook deze vertoonde tekortkomingen. Dat begon al in 2002, toen in antwoorden op Kamervragen het feitelijk onjuiste bedrag van twee miljoen gulden werd genoemd. Minister Opstelten heeft tot het laatst vastgehouden aan dat onjuiste bedrag. Bovendien is hij, zoals hij naderhand ook heeft erkend, in de fout gegaan door in een debat met de Tweede Kamer op 13 maart 2014 met dat bedrag als uitgangspunt zelf te gaan rekenen

- *De omgang met informatie*

Het gegeven dat, via *Nieuwsuur*, zowel in 2014 als in 2015 belangrijke informatie naar buiten kwam aan de vooravond van verkiezingen, heeft de vraag opgeroepen of sprake is geweest van krachten die dit met opzet en planmatig hebben gedaan. Dit is de Onderzoekscommissie echter niet gebleken. De belangrijkste grond voor deze conclusie is dat voor *Nieuwsuur* geen sprake is geweest van één bron of één samenstel van bronnen. De Onderzoekscommissie acht het voldoende aannemelijk dat sprake is geweest van goed journalistiek speurwerk.

Het heeft minister van Veiligheid en Justitie Opstelten grote moeite gekost om tijdig de juiste informatie beschikbaar te krijgen. Hierdoor is hij uiteindelijk onvoldoende in staat geweest om zijn politieke verantwoordelijkheid waar te maken. De hiervoor benodigde informatie was voorhanden, maar door tekortkomingen in de archivering bij in het bijzonder het arrondissementsparket Amsterdam slecht toegankelijk.

3 Aanbevelingen

Naar aanleiding van de ontnemingsschikking

De Onderzoekscommissie acht het onwaarschijnlijk dat een ontnemingsschikking zoals gesloten met H. zich in onze tijd zou kunnen herhalen. De afstemming binnen het Openbaar Ministerie is allengs beter geregeld. Daardoor worden het college van procureurs-generaal en de minister nu veel sneller bij dit soort schikkingen betrokken. Ook is de expertise binnen het Openbaar Ministerie aanzienlijk toegenomen. De (interne) regeling voor het aangaan van een schikkingsovereenkomst is echter beperkt en de afstemmingsprocedures zijn nauwelijks vastgelegd. Daarom zijn verbeteringen mogelijk.

Daartoe doet de Onderzoekscommissie zes aanbevelingen:

1 Voorzie in normering voor het aangaan van schikkingen in beleidsregels en procedurevoorschriften.

In de huidige regels wordt niet nader omschreven wanneer het treffen van een schikking wel of niet aan de orde is.

2 Omschrijf de procedure van besluitvorming over een schikking binnen het Openbaar Ministerie.

Breng alle stappen in kaart en maak van de archivering een belangrijk punt.

3 Leg van de interne besluitvorming binnen het Openbaar Ministerie extern verantwoording af.

Als ontneming gebeurt via rechterlijke uitspraak wordt deze in het openbaar uitgesproken. Maak daarom ook alle schikkingsovereenkomsten openbaar: raadpleegbaar in geanonimiseerde vorm. In uitzonderlijke gevallen ook in een persbericht.

4 Bezie of rechterlijke toetsing van schikkingen in het algemeen wenselijk is.

5 Verschaf helderheid (in de wetgeving) over de vraag in hoeverre toezeggingen omtrent voordeelsontneming ook aan de rechter-commissaris moeten worden voorgelegd.

6 Breng in het gratiebeleid tot uitdrukking dat de bereidheid om een geldbedrag te voldoen ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel geen omstandigheid is die kan leiden tot gratie.

Naar aanleiding van de gebeurtenissen in 2014/15

De schikkingsovereenkomst is een incident dat begin 2014 vanuit de media op de politieke agenda is gekomen, en daarna sterk is geëscaleerd. De Onderzoekscommissie wijst in dit verband op het grote belang van voldoende politieke sensitiviteit. En ook op het belang dat de minister van Veiligheid en Justitie bij een incident over de manier waarop het Openbaar Ministerie zijn taak heeft vervuld onverkort zijn politieke verantwoordelijkheid moet kunnen effectueren door zelf onderzoek in te stellen naar (aanleiding van) zo'n incident.

In de aanpak van de zaak-H. in 2014 ziet de Onderzoekscommissie aanleiding voor de volgende aanbeveling:

7 Zorg voor onafhankelijk onderzoek in zaken die publicitair en politiek onder een vergrootglas liggen.

Noot voor de redacties: dr. H.P.M. (Bert) Kreemers treedt op als woordvoerder van de Onderzoekscommissie. Hij is mobiel bereikbaar op 06 51870690 en per e-mail via bertkreemers@commissieoosting.nl