

Vergaderjaar 2001–2002

28 093

Bouwfraude en corruptie bij ambtenaren

Nr. 24

BRIEF VAN DE TIJDELIJKE COMMISSIE ONDERZOEK BOUW- FRAUDE

Aan de Minister van Justitie

Den Haag, 29 januari 2002

Graag wil ik u namens de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude dank zeggen voor uw brief van 18 januari jl. (met kenmerk: 5145300/502/DP, zie bijlage) inzake de gevolgen van mogelijke interferenties tussen parlementair en strafrechtelijk onderzoek.

De commissie acht het van belang, zoals ook verwoord in haar rapport, dat een parlementaire enquêtecommissie vanwege mogelijke interferentie haar onderzoek nauwkeurig afstemt met zowel het strafrechtelijk als het bestuursrechtelijk onderzoek. Dit laat onverlet dat het parlement haar eigen verantwoordelijkheid heeft en haar eigen recht en plicht tot het houden van een enquête. Een enquêtecommissie beschikt over eigen autonome onderzoeksbevoegdheden en onderzoeksmiddelen. De commissie acht het nodig dat de Kamer haar eigen verantwoordelijkheid in de onderhavige aangelegenheid neemt en dat zij een totaalbeeld van onrechtmatigheden in de bouwnijverheid in relatie tot structuurkenmerken geeft. Parlementair onderzoek uitgevoerd door een enquêtecommissie overstijgt daarmee de afzonderlijke onderzoeken van het kabinet, en die van het OM en de Nma. Alleen op basis van dit totaalbeeld kan de Kamer beoordelen of het beleid voldoende effectief is.

In dit verband verwijst de commissie naar hetgeen zij onder 4.2 «Argumentatie voor instelling van een enquêtecommissie» en onder 4.4 «Afbakening opdracht ten opzichte van lopende onderzoeken» van haar rapport ter zake naar voren heeft gebracht.

De commissie is van oordeel dat het aan een door de Tweede Kamer in te stellen enquêtecommissie is om met u afspraken te maken over onder meer informatie-uitwisseling en afstemming. Te dien einde zal de commissie uw brief doorgeleiden naar de enquêtecommissie.

De voorzitter van de Tijdelijke commissie onderzoek bouwfraude,
M. B. Vos

Den Haag, 18 januari 2002

Op dinsdag 15 januari 2002 is uw commissie door de coördinerend officier van justitie van het Landelijk Parket, mr. H. van der Meijden, in aanwezigheid van mevrouw mr. drs. H.M. Braam van het Parket-Generaal geïnformeerd over het verloop van het strafrechtelijk onderzoek naar de administratie die door de heer Bos aan mij is overhandigd.

Na de uiteenzetting door de heer Van der Meijden over het onderzoek heeft u voorgelegd dat u het voornemen heeft om het voorstel te doen aan de Tweede Kamer om in het parlementaire onderzoek naar de bouwfraude ook projecten te betrekken die zijn opgenomen in de administratie die door de heer Bos ten behoeve van strafrechtelijke doeleinden is overhandigd. U gaf daarbij aan zich bewust te zijn van mogelijke interferenties tussen het parlementaire en het strafrechtelijke onderzoek. In die context vroeg u om aan te geven welke risico's er bestaan voor het strafrechtelijk onderzoek als het parlement besluit om dezelfde projecten tot voorwerp van onderzoek te maken en hoe voorkomen kan worden dat deze risico's intreden. Afgesproken is dat u een schriftelijke reactie zou krijgen op deze vragen, waartoe deze brief.

Overigens merk ik op dat indien de parlementaire enquêtecommissie (PEC) haar onderzoek ook zou richten op mogelijke fraude bij de bustunnel van de Zuidtangent, hetgeen opgemaakt zou kunnen worden uit de berichtgeving in de media, sprake zou kunnen zijn van eenzelfde interferentie indien het parket Haarlem op basis van het thans lopende onderzoek naar de gang van zaken rond de aanleg van de bustunnel zou besluiten tot een strafrechtelijk onderzoek.

Ik stel voorop dat het parlement uiteraard eigen bevoegdheden heeft om onderzoek te verrichten vanuit een eigen invalshoek. De keuze voor het onderwerp van onderzoek kan echter belangrijke risico's meebrengen voor lopende of voorgenomen strafrechtelijke onderzoeken. Ik hecht er daarom aan u terdege over deze risico's te informeren.

Het is moeilijk te voorkomen dat lopende strafrechtelijke onderzoeken nadeel ondervinden van gelijktijdig onderzoek naar hetzelfde feit-complex door andere diensten of instanties. Dat geldt voor in tijd parallel lopende onderzoeken zoals die worden verricht door de NMA, dat geldt evenzeer voor onderzoek door accountants en dat geldt wellicht het meest nadrukkelijk voor onderzoek door de Tweede Kamer.

Parallele onderzoeken waarbij personen worden gehoord en waarover wordt gepubliceerd, zijn zonder uitzondering een complicerende factor voor strafrechtelijk onderzoek en strafrechtelijke vervolging. Ik licht dit toe.

Zoals u weet, is voor een succesvolle strafrechtelijke vervolging van verdachten van een strafbaar feit noodzakelijk dat het Openbaar Ministerie beschikt over wettig en overtuigend bewijs. Het Wetboek van Strafvordering geeft in artikel 339 een limitatieve opsomming van de wettige bewijsmiddelen. Verklaringen van verdachten en getuigen zijn uit die opsomming voor de praktijk van een niet te onderschatten belang.

Deze verklaringen dienen echter wel aan voorwaarden te voldoen om tot bewijs te kunnen dienen. Zo moeten ze onder meer als betrouwbaar gekwalificeerd kunnen worden, dienen ze in beginsel gebaseerd te zijn op eigen waarneming van de getuige, dienen ze in vrijheid te zijn afgelegd en dienen ze, in het geval van een verklaring van een verdachte, te zijn voorafgegaan door de cautie. Met de cautie wordt bedoeld de mededeling aan verdachte dat hij niet gehouden is belastend over zichzelf te verklaren en dat hij zich kan beroepen op zijn recht te zwijgen.

Deze, en andere, waarborgen strekken ertoe te voorkomen dat verdachten op te onzekere of onbetrouwbare gronden worden veroordeeld.

Voor het Openbaar Ministerie is het dan ook van het grootste belang om bij het onderzoek in een strafzaak regie te voeren op het horen van getuigen en verdachten. Vast onderdeel van het tactisch onderzoek is dat tevoren wordt besloten welke getuige of verdachte op welk moment met welke informatie wordt geconfronteerd.

Zo wordt met de planning getracht te voorkomen dat getuigen en verdachten hun verklaringen in samenwerking voorbereiden of op elkaar afstemmen. Het Openbaar Ministerie beschikt dan ook over bevoegdheden, gestoeld op artikel 62 van het Wetboek van Strafvordering, om in het belang van het onderzoek te voorkomen dat aangehouden verdachten mogelijkheden benutten om te communiceren met anderen.

Gedurende het strafrechtelijke onderzoek beslist de officier telkens welke processen-verbaal aan het strafdossier worden toegevoegd, uiteraard onverminderd de verplichtingen ex artikelen 30 e.v. van het Wetboek van Strafvordering om uiteindelijk alle stukken ter kennis te brengen van de verdachte.

De redenen voor een zorgvuldige regie zijn terug te voeren op ten eerste het belang om betrouwbare getuigenverklaringen te krijgen en ten tweede op het belang om getuigenverklaringen te krijgen waaruit bewijs kan worden geput. Getuigen kunnen elkaar, bewust of onbewust, beïnvloeden. Bij bewuste beïnvloeding gaat het om het willens en wetens afstemmen van de eigen verklaring op die van een ander. Met name medeverdachten die in elkaars strafzaak opgevoerd worden als getuigen, hebben doorgaans belang kennis te nemen van elkaars verklaringen teneinde hun eigen aandeel te verhullen, te minimaliseren of te ontkennen.

Bij onbewuste beïnvloeding kan het gaan om vertroebeling van het geheugen op het punt van de eigen waarneming. Door het (herhaaldelijk) kennismaken van bepaalde beweerde feiten, kan het gebeuren dat een getuige zich ten onrechte een hem uit een andere verklaring bekend geworden feit, herinnert als een eigen waarneming. Van boos opzet hoeft hierbij geen sprake te zijn.

Voor de verklaringen van verdachten is het belang van een goede regie nog groter. Door het kennismaken van verklaringen van getuigen en/of andere verdachten kunnen zij zich voorbereiden op hun verhoor, bewijsmateriaal (doen) zoekmaken, (andere) getuigen beïnvloeden en mogelijk andere acties ondernemen om belastende verklaringen te ontcrachten. Bovendien kan het tactisch onderzoek erg belemmerd worden wanneer van een mogelijkheid om bij wijze van overrompeling een verdachte te confronteren met (nieuwe) informatie die verkregen is van anderen, geen sprake meer is.

Tot slot is nog los van bovenstaande dreiging van het uitwisselen en/of voortijdig bekend worden van de inhoud van verklaringen van anderen, het belang van een goede regie daarin gelegen dat getuigen en verdachten zo dicht mogelijk bij hun eigen waarneming verklaren. Vaak biedt een eerste verklaring, hoe onsamenhangend en met losse eindjes ook, veel gelegenheid voor verder onderzoek. Hoe vaker over hetzelfde verhaal is verklaard, hoe meer het gepolijst raakt en hoe meer onverklaarbare incongruenties plaats hebben moeten maken voor de rationele invullingen ervan. Met andere woorden: het is van groot belang voor het strafrechtelijk onderzoek dat het OM-verhoor van getuigen en verdachten is afgerond voordat dezelfde personen door andere diensten of instanties worden gehoord.

Bovengeschetste noodzakelijke regie wordt ernstig doorkruist indien door de Tweede Kamer op basis van de Wet op de Parlementaire Enquête een

onderzoek wordt ingesteld. Die wet geeft de PEC immers de bevoegdheid een ieder te horen op een door de PEC te bepalen tijdstip en tevens geeft de wet de verplichting aan een ieder om op verzoek ten overstaan van een parlementaire enquetecommissie een getuigeverklaring af te leggen. Belangen van een strafrechtelijk onderzoek kunnen daaraan ondergeschikt worden gemaakt. Tegelijkertijd bepaalt artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête dat verklaringen ten overstaan van de commissie afgelegd, niet in rechte tot bewijs kunnen dienen (anders dan ten bewijze van meeneed tegenover de commissie). Met andere woorden: iedere persoon, ook een verdachte, is verplicht onder ede te verklaren ten overstaan van de PEC terwijl deze verklaringen door het Openbaar Ministerie niet gebruikt mogen worden voor het bewijs. Door de verklaringen ten overstaan van de PEC is het evenwel mogelijk dat de getuige voor het OM niet meer bruikbaar is. Voor verklaringen van personen die door het OM als verdachten zijn aangemerkt, wreekt zich tevens dat deze niet zijn voorafgegaan door de cautie en alleen om die reden al zouden worden uitgesloten van het bewijs. Echter ook voor alle andere verklaringen geldt dit op basis van artikel 24 van de Wet op de Parlementaire Enquête. In theorie zou dit opgelost kunnen worden door de getuigen opnieuw te horen in het strafrechtelijk onderzoek. De praktijk is echter dat dit op gespannen voet staat met de vrijheid van verklaren. Een afwijkende verklaring zou het vermoeden van schuld aan meeneed op kunnen leveren, een weinig benijdenswaardige situatie waarvoor een getuige zich zal willen hoeden. Echter, ook een congruente verklaring bij de politie levert bewijsrechtelijk problemen op. Dan zal het OM, indien een verweer op dit punt wordt aangevoerd, ter zitting immers aannemelijk moeten maken dat de wetenschap bij het OM over de inhoud van de verklaring, niet verkregen is door het verhoor van de PEC. Het lijkt geen twijfel dat dat op problemen stuit.

Het beste wat een verdachte dan ook kan doen is pogen door een parlementaire enquetecommissie te worden gehoord, daar een volledige bekentenis af te leggen waarmee hij zich in een positie brengt die nog het meest lijkt op strafrechtelijke immuniteit.

Kortom, het horen van getuigen en verdachten door de PEC levert voor het OM geen bruikbare informatie op maar wel een ernstig bewijsprobleem over de redenen van wetenschap. Daarbij teken ik aan dat het handelen van een PEC onder omstandigheden door de rechter kan worden toegerekend aan het Openbaar Ministerie en dit ernstige gevolgen kan hebben ook voor de ontvankelijkheid van het OM.

Daarmee bestaat het ultieme risico van parlementair onderzoek naast het strafrechtelijke onderzoek daaruit dat enerzijds door het parlementaire onderzoek inzicht wordt gegeven in onwenselijke en mogelijk illegale praktijken in de bouwwereld, maar dat het anderzijds door datzelfde onderzoek onmogelijk wordt om degenen die verantwoordelijk moeten worden gehouden voor die praktijken succesvol te vervolgen.

Voor bovengenoemde problemen bij de samenloop van onderzoeken lijkt zich een aantal oplossingen aan te dienen. Zo zou de PEC op basis van artikel 18a van de Wet op de Parlementaire Enquête kunnen besluiten personen besloten te verhoren en ook de verslagen van dit horen geheim te houden. Gebruikelijk is echter dat parlementaire commissies deze mogelijkheid niet benutten. Immers, ook voor de PEC is de uit die verhoren verkregen informatie niet als zodanig bruikbaar. Door de commissie Van Traa is, ondanks soortgelijke belangen in het strafrechtelijk onderzoek, dan ook geen gebruik gemaakt van het middel van het besloten verhoor onder ede. Wel is gebruik gemaakt van de zogenaamde vertrouwelijke voorgesprekken die hebben gediend als achtergrond en sturingsinformatie voor de commissie.

Naast deze praktijkervaring zou het besloten verhoor nog niet alle bezwaren wegnemen tegen het horen van getuigen door een PEC die in de strafzaak nog moeten verklaren. Ook dan blijft immers gelden dat getuigen hun verklaringen ten overstaan van de politie niet «vers van de lever» afleggen maar reeds grondig zijn voorbereid en wellicht besproken of afgestemd met anderen.

Een ander optie zou zijn dat er omtrent het horen van personen een goede afstemming plaatsvindt tussen de PEC en het openbaar ministerie, waarbij het uitgangspunt van het openbaar ministerie is dat personen eerst in het strafrechtelijk onderzoek worden gehoord en pas nadien – zodra het strafrechtelijk onderzoek dit toelaat – door de enquêtemissie. Te allen tijde moet immers voorkomen worden dat zelfs maar de schijn wordt gewekt dat verklaringen onder ede, afgelegd ten overstaan van de PEC gebruikt worden in het strafrechtelijk onderzoek. Zowel voor het OM als voor de rechter doet zich dan ter zitting het probleem voor steeds te moeten beoordelen of informatie die ter zitting wordt gepresenteerd zijn oorsprong vindt in het strafrechtelijk onderzoek of in het parlementaire onderzoek. De verdediging zal, naar ik inschat, niet nalaten te betogen dat van de laatste situatie sprake is met alle gevolgen van dien. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het OM het niet geheel in eigen hand heeft wanneer het klaar is met een getuige. De rechter-commissaris dan wel de rechter ter zitting kan het immers nodig achten betrokkene nader te (ver)horen.

Overigens acht ik het in dit geval niet ondenkbaar dat gelet op de verschillende snelheden van het strafrechtelijke en het parlementaire onderzoek, een volgordelijke afstemming hoe dan ook niet tot de mogelijkheden behoort.

Mijn conclusie is dan ook dat parlementair onderzoek naar zaken die ook voorwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek nadelig is voor het strafrechtelijke traject. Schadebeperkende maatregelen zijn denkbaar maar louter vanuit de optiek van de strafrechtelijke vervolging ware het verre te prefereren dat geen onderzoek door de Tweede Kamer wordt verricht parallel aan het OM onderzoek naar hetzelfde feitencomplex.

Dat neemt niet weg dat ik uiteraard bereid ben, indien de Tweede Kamer besluit om onderzoek te verrichten naar feiten die ook in een strafrechtelijk onderzoek worden onderzocht, tot afspraken te komen om het nadeel voor de strafzaken zo veel mogelijk te beperken.

Voor een succesvolle vervolging van verdachten staat evenwel vast dat onderdeel van die afspraken moet zijn dat het Openbaar Ministerie de regie op het horen van getuigen en verdachten kan blijven voeren. Afspraken die hier niet in voorzien brengen met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid met zich dat het Openbaar Ministerie bepaalde strafzaken prijs zal moeten geven ten behoeve van het parlementaire onderzoek.

Voor het betrekken van informatie over de stand van zaken en de bevindingen uit de lopende strafrechtelijke onderzoeken zou een acceptabele optie zijn dat de PEC zogenaamde vertrouwelijke voorgesprekken voert met uitsluitend de verantwoordelijke leden van het Openbaar Ministerie. Getuigenverklaringen door officieren van justitie of deelnemers in de opsporing die onder ede in het openbaar worden afgelegd, kunnen onherstelbare schade berokkenen.

Ik ben mij ervan bewust dat mijn antwoord op uw verzoek om afstemming terughoudender is dan u wellicht had voorzien. Ik hecht er echter aan om u op basis van de ervaring en de deskundigheid van het Openbaar Minis-

terie te informeren over negatieve neveneffecten van parlementair onderzoek naar gebeurtenissen die ook voorwerp zijn van strafrechtelijk onderzoek zodat deze voor u voorzienbaar worden en derhalve betrokken kunnen worden in de door u te maken afweging.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals