



De waarde van archief

Rapport over de naleving van de
Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.



De waarde van archief

Rapport over de naleving van de
Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
2	Algemeen beeld	8
3	Beschrijving van het primair proces	16
4	Beschrijving van de dossiers gevormd rond Cees H.	22
5	Beschrijving van het dossierbeheer bij de ketenpartners	28
Bijlage 1	Bronnen	41
Bijlage 2	Wettelijk kader	47
Bijlage 3	Overzicht van de verblijfplaats van stukken betreffende de ontnemingsschikking	48
	Colofon	50

Inleiding

1.1 Aanleiding inspectie

Op 9 maart 2015 traden de minister en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie af. De minister gaf als reden voor zijn verzoek aan de Koning om hem ontslag te verlenen dat hij tot de conclusie was gekomen dat er onnodig lang onduidelijkheid is blijven bestaan over de feitelijke afwikkeling van de schikking tussen het Openbaar Ministerie (OM) en Cees H. en dat hij daarvoor de volle verantwoordelijkheid draagt en neemt.¹

De informatieverstrekking van de minister aan de Tweede Kamer was in de dagen voorafgaand aan het aftreden van de bewindslieden een prominent onderwerp in de media.

De Erfgoedinspectie achtte het waarschijnlijk dat de onduidelijkheid waar de minister over sprak mede veroorzaakt was door problemen met de betrouwbaarheid van het archief. Waren de dossiers met betrekking tot de schikking wel volledig en toegankelijk? Kon de gang van zaken aan de hand van de dossiers worden gereconstrueerd en konden genomen besluiten zo worden verantwoord? Deze overwegingen waren voor de Erfgoedinspectie aanleiding om een inspectie van het archiefbeheer rond de schikking uit te voeren. De grondslag hiervoor is de Archiefwet 1995 waarin de verantwoordingsfunctie van overheidsarchieven is geborgd. De naleving van de bepalingen uit deze wet garandeert dat overheidsarchieven die functie kunnen vervullen.

1.2 Achtergrond

In maart 2014 bracht Nieuwsuur details naar buiten over de schikking tussen het OM Amsterdam en Cees H. Deze schikking wordt verder aangeduid als de 'ontnemingschikking'. Naar aanleiding van deze uitzendingen zei de minister de Kamer onder andere toe dat hij het College van procureurs-generaal verzocht had om een aanvullend onderzoek te laten verrichten naar de financiële afwikkeling van de ontnemingschikking. De minister gaf in juni 2014 op basis van dat onderzoek aan dat geen exacte betalingsgegevens waren gevonden.² Hij meldde wel, op basis van een adviesrapport over de ontnemingschikking uit 2000, dat het in totaal om een verrekening van 2 miljoen gulden met 750.000 gulden ging.

Op 4 maart 2015 bracht Nieuwsuur naar buiten dat Cees H. in zijn deal met het OM Amsterdam een veel hoger bedrag had ontvangen dan de minister de Tweede Kamer had verteld. In het programma werden gedetailleerde gegevens over de overmaking gepresenteerd.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI nr. 71: brief dd. 9 maart 2015 van minister Opstelten

² Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI nr. 123: brief dd. 3 juni 2014 van minister Opstelten n.a.v. nadere vragen aangaande de ontnemingschikking met Cees H.

De minister heeft toen een ultieme inspanning laten verrichten om gegevens over de financiële afhandeling van de deal boven water te krijgen via een inmiddels niet meer in gebruik zijnd, uitgefaseerd financieel registratiesysteem. Na enkele dagen lukte het gegevens over de financiële transacties rond de ontnemingsschikking via een backup recovery uit dit systeem naar boven te halen.

Cees H. werd twee keer aangehouden en veroordeeld wegens drugshandel. Na de tweede aanhouding in 1993 wilde het Openbaar Ministerie ook geld van H. afnemen. Daarom werden contant geld en goederen van H. in beslag genomen en werd ook beslag gelegd op geld op rekeningen van H. in het buitenland. Het ontnemen is een langdurig proces geweest. Eerst probeerde het Openbaar Ministerie het geld via de rechter af te nemen. Uiteindelijk werd de ontneming in 2000 geschikt.

In de schikkingsovereenkomst was onder meer opgenomen dat het in beslag genomen geld van H. inclusief de buitenlandse bankrekeningen, verminderd met te ontnemen bedrag van fl. 750.000, aan H. teruggestort zou worden. Hoe groot het terug te storten bedrag was, werd niet vermeld in de ontnemingsschikking. De betaling werd afgehandeld in 2001.

1.3 Onderzoeksopzet

De focus van de Erfgoedinspectie is het archiefbeheer rond de ontnemingsschikking tussen het OM Amsterdam en Cees H. Dit was een schikking ter ontneming van door Cees H. wederrechtelijk verkregen voordeel uit drugshandel.

Deze ontnemingsschikking maakte onderdeel uit van een complexe rechtsgang die vele jaren in beslag heeft genomen en waarbij een aanzienlijk aantal organisaties betrokken was. Om het archiefbeheer in het juiste kader te kunnen beschouwen, heeft de Erfgoedinspectie de volledige context van deze ontnemingsschikking in haar onderzoek meegenomen. Dat betekent dat de Erfgoedinspectie het archiefbeheer bij alle betrokken organisaties zoals dat plaatsvond in de jaren negentig heeft onderzocht. In het bijzonder heeft de Erfgoedinspectie gekeken naar de toenmalige regels die bij de betrokken organisaties voor de archiefvorming golden en naar de aanwezigheid en het gebruik van instrumenten voor de toegankelijkheid en de selectie van archiefbescheiden. De Erfgoedinspectie heeft ook het archiefbeheer zoals dat nu plaatsvindt onderzocht. Dit om te kunnen beoordelen of er, indien er inderdaad sprake is van onvoldoende naleving, kans is op herhaling.

Om het beeld volledig te maken, heeft de Erfgoedinspectie de inhoud en samenstelling van alle dossiers inzake Cees H. die door de verschillende betrokken organisaties zijn gevormd bestudeerd. In aanvulling daarop heeft de Erfgoedinspectie een steekproef genomen van de samenstelling en inhoud van ontnemingsschikkingsdossiers zoals ze in de jaren negentig werden gevormd en zoals ze nu worden gevormd.

De voornaamste archiefvormer in het tot stand komen van de ontnemingschikking en de voorgeschiedenis is het arrondissementsparket Amsterdam. De Erfgoedinspectie heeft zich in haar inspectie wat het Openbaar Ministerie betreft alleen op dit parket gericht en niet de gang van zaken bij andere parketten onderzocht.

1.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staan de volgende vragen centraal:

Hoofdvraag:

Kunnen de totstandkoming en afhandeling van de ontnemingschikking op basis van het aanwezige archief gereconstrueerd worden?

Deelvragen:

- Waren er **regels** voor het vormen en beheren van ontnemingschikkingsdossiers?
- Was het ontnemingschikkingsdossier **toegankelijk**?
- Was er een bewaartermijn in een vastgestelde **selectielijst** voor een ontnemingschikking?
Zo ja, is die bewaartermijn correct toegepast?

Ten slotte:

Kunnen op basis van de dossiers zoals ze nu worden gevormd de totstandkoming en afhandeling van een ontnemingschikking op termijn volledig worden gereconstrueerd?

1.5 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 bevat het algemeen beeld, de antwoorden op de onderzoeksvragen, de conclusies en de aanbeveling. De hoofdstukken 3 tot en met 5 geven de nadere onderbouwing daarvan. Eerst wordt in hoofdstuk 3 het primaire proces van strafbepaling en ontneming en schikking beschreven. Ook wordt aangegeven welke documentaire neerslag die processen kennen. Daarna wordt in hoofdstuk 4 in detail de dossiervorming van de zaak Cees H. besproken en wordt de archivering van andere ontnemingschikkingsdossiers beschouwd. In hoofdstuk 5 wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op de verschillende archiefbeheersaspecten bij de organisaties die archief gevormd hebben in de zaak H. Ook de recente ontwikkelingen in het archiefbeheer bij die organisaties wordt hier besproken.

De bijlagen bevatten een overzicht van de gesprekspartners, de geraadpleegde schriftelijke en audiovisuele bronnen, het wettelijke kader en een overzicht van de verblijfplaats van stukken betreffende de ontnemingsbeschikking.

1.6 Onderzoekscommissie ontnemingsschikking

De minister van Veiligheid en Justitie heeft op 1 mei een onderzoekscommissie Ontnemingsschikking onder voorzitterschap van mr. dr. M. Oosting ingesteld. Deze commissie heeft een brede opdracht. De onderzoeksopdracht betreft onder andere de schikkingsovereenkomst die is gesloten tussen het Openbaar Ministerie en Cees H. met betrekking tot de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel en de informatie die over deze ontnemingsschikking al dan niet beschikbaar was of is geweest bij de opeenvolgende bewindslieden, het openbaar ministerie en het Ministerie van (Veiligheid en) Justitie, een en ander in de periode 1993-2015.

In het instellingsbesluit van de Onderzoekscommissie is opgenomen dat de bevindingen van de Erfgoedinspectie ter beschikking worden gesteld aan de minister van Veiligheid en Justitie ten behoeve van het onderzoek van de commissie.³

De Erfgoedinspectie en de commissie hebben de onderzoeksterreinen onderling afgebakend en de onderzoeksresultaten met elkaar afgestemd.

³ Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 84; brief dd. 1 mei 2015 van minister Van der Steur met de opdracht aan de onderzoekscommissie.

Algemeen beeld

De Erfgoedinspectie heeft op grond van haar inspectie het volgende algemene beeld gekregen dat het archiefbeheer van het ontnemingsschikkingsdossier van Cees H. niet in orde was. Het originele ontnemingsschikkingsdossier is er niet meer en er zijn alleen nog her en der verspreide kopieën van stukken die uit dit dossier. De stukken betreffende de financiële afhandeling van de schikking bevonden zich bovendien op de verkeerde plaats. Dit kon gebeuren omdat de regels van de Archiefwet met betrekking tot toegankelijkheid en selectie niet werden nageleefd door het Openbaar Ministerie in Amsterdam.

De betaling in de ontnemingsschikking kon uiteindelijk met veel kunst- en vliegwerk gereconstrueerd worden:

- In maart 2015 werden door het ministerie van VenJ gegevens gevonden met betrekking tot de werkelijke betaling aan Cees H. Het ging om via een back-up uit het toenmalige financiële systeem opgehaalde gegevens.
- In juli 2015 trof de Erfgoedinspectie kopieën aan van bankafschriften uit 2001 die het betalingsverkeer tussen het OM Amsterdam en de Luxemburgse bank van Cees H. betroffen plus een papieren afdruk uit het toenmalige financiële systeem van de pagina met de registratie van de betaling.

Het was niet gemakkelijk om deze gegevens te vinden. Voor de informatie uit het financiële systeem moest een complexe back-up recovery worden uitgevoerd. De kopieën van de bankafschriften en de afdruk uit het financiële systeem bevinden

zich in een straf dossier dat niet met de ontnemingsschikking te maken had.

De kwaliteit van het archiefbeheer bij het Openbaar Ministerie is nu weliswaar verbeterd maar de geordende en toegankelijke staat van een ontnemingsschikkingsdossier is nog steeds niet volledig gegarandeerd.

De bovenstaande constatering kunnen niet los gezien worden van het totale archiefbeheer in de strafrechtketen. Een ontnemingsschikking is namelijk onderdeel van een ingewikkeld ketenproces dat begint met een strafzaak. De officier van justitie kan naast het vervolgen van een verdachte voor een strafbaar feit, besluiten om hem crimineel geld te ontnemen. De officier kan zijn ontnemingsvordering aan de rechter voorleggen of hij kan de ontneming, zonder tussenkomst van de rechter, maar wel nadat de verdachte in zijn strafzaak is veroordeeld, met de veroordeelde schikken. In een ontnemingsschikking komen de officier van justitie en de door hem voor een strafbaar feit vervolgte verdachte, na diens veroordeling, overeen hoeveel crimineel geld de veroordeelde zal afdragen aan de Staat der Nederlanden. In de tijd dat de ontnemingsschikking met Cees H. tot stand kwam, moest het College van procureurs-generaal instemmen met de overeenkomst. Het College kon daarover het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) raadplegen. Na eventuele goedkeuring vond de financiële transactie plaats tussen OM en veroordeelde.

2.1 Archiefbeheer in de strafrechtketen ten tijde van de ontnemingsschikking

In de strafrechtketen is sprake van een origineel dossier dat berust bij de ketenpartner die op dat moment in de rechtsgang het initiatief heeft. Nadat deze ketenpartner zijn taak heeft voltooid en zijn stukken aan het dossier heeft toegevoegd, verhuist het dossier naar de volgende organisatie in de keten. Na volledige afhandeling van een zaak wordt het dossier uiteindelijk overgedragen aan de centrale archiefdienst. Over de kwaliteit van het archiefbeheer in de strafrechtketen is het volgende in algemene zin te zeggen:

Verantwoordelijkheden

- *Het was niet expliciet vastgelegd wie op welk moment in de rechtsgang verantwoordelijk was voor het dossier.*

Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer helder zijn vastgelegd, zeker in een keten van organisaties. Als dat niet gebeurt, bestaat het risico dat het beheer niet onderling is afgestemd. Het gevolg hiervan is dat bij de ketenpartners verkeerde veronderstellingen ontstaan over het archiefbeheer van de andere organisaties. Een ander gevolg kan zijn dat bewaartermijnen niet op elkaar aansluiten.

Regels voor de dossiervorming

- *Niet alle archiefvormers hadden regels voor de dossiervorming.*

Regels voor de dossiervorming en het dossierbeheer, inclusief de toewijzing van taken en verantwoordelijkheden, zijn belangrijk. Ze bevorderen eenduidigheid en zorgen er daarmee

voor dat de dossiers een rechtsgang op betrouwbare wijze kunnen ondersteunen. Het is ongewenst dat medewerkers in de dossiervorming en het dossierbeheer naar eigen inzicht handelen want dat brengt het risico met zich mee van onvolledige dossiers en het zoekraken van dossiers en het verloren raken van informatie.

Toegankelijkheid

- *De verblijfplaats van een dossier werd niet consequent bijgehouden.*

Voor een goede toegankelijkheid van het archief is het nodig dat de archiefvormer weet welke dossiers hij beheert en waar deze zich bevinden. Het overzicht van de beheerde dossiers met hun locatie moet compleet en actueel zijn en op logische wijze geordend en doorzoekbaar zijn. Zeker in de strafrechtketen, waar een dossier regelmatig van plaats verandert, is dit een cruciale voorwaarde voor de toegankelijkheid.

Selectie

- *Het selectie-instrumentarium was niet compleet.*

Selectie en vernietiging van archiefbescheiden mag uitsluitend plaatsvinden op grond van de bewaartermijnen opgenomen in een vastgestelde en geldende selectielijst. De Archiefwet verbiedt voortijdige vernietiging van archiefbescheiden of vernietiging zonder selectielijst maar verplicht ook tot vernietiging nadat de bewaartermijn is verstreken. Een selectielijst bestaat uit een beschrijving van de (wettelijke) handelingen van het overheidsorgaan waarop de lijst betrekking heeft. Deze handelingen zijn voorzien van een bewaartermijn die kan variëren van 1 jaar tot permanent te bewaren. Op termijn te vernietigen archiefbescheiden kunnen van vernietiging worden uitgezonderd als ze vanuit historisch oogpunt van groot belang zijn, bijvoorbeeld doordat ze behoren tot een dossier over een zaak die grote maatschappelijke ophef heeft veroorzaakt. In het geval van de rechterlijke macht is het de bedoeling dat de uitzonderingen op vernietiging door een aanwijzingscommissie worden aangewezen.

2.2 Archiefbeheer van de ontnemingsschikking met Cees H.

De bovenstaande knelpunten op het gebied van dossiervorming en dossierbeheer speelden ook een rol in de archivering van de ontnemingsschikking in de zaak Cees H.

Daarbij gaat het om de volgende vragen:

- Beschikten de betrokken archiefvormers over regels voor het vormen en beheren van ontnemingsschikkingsdossiers?
- Was het ontnemingsschikkingsdossier toegankelijk?
- Was er een bewaartermijn in een vastgestelde selectielijst voor een ontnemingsschikkingsdossier? Zo ja, is die bewaartermijn correct toegepast?

Deze vragen worden hieronder besproken aan de hand van concrete voorbeelden uit de inspectie.

Regels voor dossiervorming

De betrokken archiefvormers beschikten niet over interne regels voor de vorming en het beheer van ontnemingsschikkingsdossiers.

Het dossier van de zaak die het Openbaar Ministerie had aangespannen tegen Cees H. in verband met zijn ontsnappingspoging in 1994, het zogenoemde semtexdossier, bevatte naast stukken over deze zaak ook stukken betreffende de ontnemingsvordering die hoort bij de zogenoemde hashzaak, stukken betreffende de gratieverzoeken die vanaf 1996 zijn gedaan ten behoeve van Cees H. en ten slotte stukken betreffende de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking.

De inhoud van het semtexdossier lijkt door willekeur te zijn bepaald. Wegens de onnavolgbare dossiervorming, schiet dit dossier zijn doel voorbij. Wie bijvoorbeeld stukken over de gratieverlening aan Cees H. zoekt, zal niet verwachten ze in dit dossier aan te treffen. Het is wrang dat zich juist in dit dossier stukken betreffende de betaling aan Cees H. bevinden waarnaar sinds 2014 zo naarstig is gezocht. Het voorbeeld toont aan dat door de willekeurige dossiervorming het archief zijn betrouwbaarheid verliest.

Uit de dossiervergelijking van ontnemingsschikkingsdossiers is gebleken dat in de meeste OM dossiers stukken over de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking ontbreken. Een bericht van afhandeling van de inning is slechts eenmaal aangetroffen.

Volledige reconstructie van de afhandeling van een ontnemingsschikking was en is op grond van de dossiers veelal niet mogelijk.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van dit dossier was niet voldoende geborgd.

Bij het aanmaken van het dossier Cees H. werd, evenals bij andere strafdossiers, de zaak geregistreerd in het processysteem COMPAS en kreeg het dossier een parketnummer. Het parketnummer is het primaire kenmerk van een dossier zolang het een arrondissementdossier is. Ook de verblijfplaats van een dossier kon in COMPAS worden geregistreerd maar dit gebeurde niet consequent. Bij het hoger beroep kreeg het dossier een ressortsparketnummer en na wijzing van het arrest een arrestnummer. Tussen parket en ressortsparket werd die informatie niet standaard uitgewisseld. Het ressortsparket maakte ook geen gebruik van COMPAS.

Het voornaamste zorgpunt in de toegankelijkheid was dat de verblijfsadministratie niet consequent en volledig werd bijgehouden en bij een hoger beroep een dossier bij het arrondissement geheel uit beeld kon raken.

In de ontnemingszaak die hoort bij de zogenoemde hashzaak tegen Cees H. is nooit een vonnis geweest. De zaak is dus nooit in hoger beroep behandeld en heeft zijn oorspronkelijke parketnummer behouden. De strafzaak is wel in hoger beroep behandeld. Het strafdossier kreeg in eerste instantie een ressortsparketnummer dat het oorspronkelijke parketnummer verving en na de uitspraak van het hof een arrestnummer dat het ressortsparketnummer verving als primair kenmerk.

Onderling gerelateerde straf-, ontnemings- en ontnemingsschikkingdossiers konden doordat ze verschillende rechtsgangen konden doorlopen waarmee hun primaire kenmerk wijzigde, definitief uit elkaar raken omdat de verblijfplaatsadministratie niet consequent werd bijgehouden.

Het zogenoemde semtexdossier is door de toenmalige archivaris van de centrale archiefdienst aan de serie strafdossiers onttrokken en gevoegd bij het historisch archief van maatschappelijk belangrijke zaken. De mogelijkheid om stukken op die gronden van vernietiging uit te zonderen was echter nog niet in een selectielijst vastgelegd (zie verder 'Selectie' hieronder). Pas vanaf de tweede helft van 2014 is dit deel van het historisch archief, in het kader van de overbrenging van het blok 1990-1999 naar het Noord-Hollands Archief, beschreven en weer geïntegreerd in de rest van het over te brengen archief. Toen het dossier begin 2014, net als alle andere dossiers inzake Cees H., door het OM Amsterdam werd opgevraagd in het kader van de zoektocht naar stukken betreffende de financiële afrekening, kon het wegens het ontbreken van een complete en actuele verblijfplaatsadministratie niet worden gelokaliseerd. In 2015 was het dossier inmiddels wel vindbaar en werd hierin door de Erfgoedinspectie een documentaire onderbouwing van de betaling aan Cees H. aangetroffen. Dat deze stukken zich hier bevonden druist overigens in tegen de principes van zaaksgewijze dossiervorming want ze hoorden hier niet thuis.

Een complete verblijfplaatsadministratie waarin ook het centrale archief is inbegrepen, zou ertoe hebben geleid dat de gezochte documenten al in 2014 gevonden zouden zijn.

Selectie

Er waren vóór 2003 geen vastgestelde selectielijsten in de strafrechtketen en er was dus ook geen bewaartermijn voor ontnemingsschikking vastgesteld. In de in 2003 van kracht geworden selectielijst was geen handeling opgenomen voor ontnemingsschikkingen. Daaruit volgt dat het ontnemingsschikkingsdossier bewaard had moeten blijven.

Bij het OM Amsterdam is geen dossier aangetroffen dat de documentaire neerslag bevat van de totstandkoming en de afhandeling van de ontnemingsschikking met Cees H. Een dergelijk dossier heeft wel bestaan, zo blijkt uit kopieën van de oorspronkelijke stukken die zich in de dossiers van andere betrokken organisaties bevinden .

De stukken uit dit dossier zijn bij het OM Amsterdam vermoedelijk vernietigd zonder dat ze voorzien waren van een bewaartermijn.

Het financiële registratiesysteem, JUFAR, waarin de overboeking van het OM Amsterdam naar Cees H. in 2001 was geregistreerd, was in 2002 vervangen door een nieuw systeem. JUFAR ging in 2012 definitief uit de lucht en de gegevens waren toen niet meer toegankelijk.

De gegevens betreffende de betaling aan Cees H. in JUFAR behoren tot het ontnemingsschikkingsdossier. Voor deze gegevens is geen bewaartermijn vastgesteld wat inhoudt dat ze niet vernietigd mogen worden. Een systeem dat gegevens bevat die zeer langdurig of permanent bewaard moeten blijven, kan slechts afgesloten worden als die gegevens met behulp van een bewaarstrategie zijn veiliggesteld.

Het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) heeft geen eigen dossier over de totstandkoming van het advies over de ontnemingsschikking tussen het OM Amsterdam en Cees H. er vanuit gaande dat het advies thuishoort in het dossier van het OM en niet bij het BOOM. Ook de aan het advies ten grondslag liggende stukken zijn niet door het BOOM bewaard.

Het BOOM is zelf verantwoordelijk voor zijn archiefbeheer. De advisering door het BOOM aan het OM is in de Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Beleid Openbaar Ministerie periode vanaf 1950 gewaardeerd met een 'B', dat wil zeggen als permanent te bewaren. Het adviesdossier is dus ten onrechte door het BOOM vernietigd.

2.3 Huidig archiefbeheer in de strafrechtketen

In aanvulling op het algemeen beeld van het archiefbeheer van een ontnemingsschikking in de jaren negentig, volgen hier een analyse van het huidige archiefbeheer en een korte blik op de toekomst. Daarbij is ons uitgangspunt de volgende vraag:

Kunnen op basis van de dossiers zoals ze nu worden gevormd de totstandkoming en afhandeling van een ontnemingsschikking op termijn volledig worden gereconstrueerd?

De situatie van nu is in een aantal opzichten verbeterd vergeleken met eind jaren negentig maar er bestaan nog steeds risico's voor de volledige reconstrueerbaarheid op termijn van een ontnemingsschikking die nu wordt getroffen.

Deze conclusie bespreken we hieronder aan de hand van de volgende bevindingen.

Regels voor dossiervorming

Er is een verbetering doorgevoerd in de dossiervorming bij het OM. Er is op hoofdlijnen vastgesteld welke documenten in een dossier moeten zitten en er is nu een vorm van kwaliteitszorg ingevoerd. De interne ordening van dossiers is gestandaardiseerd en daarmee verbeterd. Er zijn er echter nog geen regels voor de vorming van ontnemingsschikkingsdossiers. Het CJIB wikkelt sinds 2007 de financiële afhandeling van ontnemingsschikkingen af. Deze organisatie voert dat proces uit via gedefinieerde stappen wat de ordeijkheid sterk bevordert.

Toegankelijkheid

De toegankelijkheid van de dossiers is verbeterd maar nog niet voldoende. Er bestaat nu de mogelijkheid om gegevens over de financiële afhandeling in het processysteem COMPAS op te nemen. Het opzetten van een uitleensysteem bij de archiefdienst is ook een verbetering. Het systeem levert echter nog geen waterdichte verblijfplaatsadministratie op, want dossiers kunnen onderhands, buiten het systeem om, door medewerkers aan elkaar worden uitgeleend. De henummering van de dossiers door ressortsparket en gerechtshof en de sporadische onderlinge communicatie daarover belemmeren nog steeds de toegankelijkheid van de dossiers. De verbinding tussen het schikkingsdossier van het OM en de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking door het CJIB is nog steeds kwetsbaar. Dit vormt een risico voor de toegankelijkheid en volledigheid op de lange termijn.

Selectie

Het selectie-instrumentarium in de keten is vrijwel volledig, maar er is nog enige noodzaak tot aanvulling en tot onderlinge afstemming voor wat betreft de bewaartermijnen. In de *selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950* is geen handeling opgenomen voor het treffen van ontnemingsschikkingen. Wanneer deze handeling wel wordt opgenomen, moet de toegekende bewaartermijn worden afgestemd met de bewaartermijn voor de financiële afhandeling van een ontnemingsschikking zoals die is opgenomen in de selectielijst van het CJIB. In deze lijst is de bewaartermijn voor die stukken is 5 jaar. Dat lijkt aan de korte kant mede gezien de kwestie Cees H. en de toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer om dossiers betreffende deals met criminelen langdurig te bewaren.⁴

Na de invoering van de selectielijst in 2003 heeft het arrondissement Amsterdam een aanwij-

zingscommissie bijzondere dossiers ingericht. Deze hield in 2010 op te bestaan. Per 1 oktober 2015 is de commissie door het gerechtsbestuur van de rechtbank Amsterdam opnieuw ingesteld.

2.4 Toekomst

Het OM werkt aan het volledig digitaliseren van zijn processen. Dit biedt mogelijkheden om de toegankelijkheid te optimaliseren, de informatiehuishouding van de ketenpartners op elkaar af te stemmen en de werkwijze van de medewerkers te standaardiseren. De ervaring leert echter dat digitalisering niet automatisch leidt tot een betere informatiehuishouding. De verwachtingen daarvan zijn vaak te hoog en het kost moeite om de digitale informatiehuishouding zo in te richten dat de kwaliteit van het informatiebeheer verbetert. Dit geldt zeker ook voor de bijbehorende digitale archivering. Als dit niet voorafgaand goed geregeld is, zal de digitalisering niet helpen om de in dit rapport beschreven problematiek op te lossen.

2.5 Conclusies en aanbeveling

Het archiefbeheer van het ontnemingsschikkingsdossier van Cees H. was niet in orde.

De kwaliteit van het archiefbeheer is nu weliswaar verbeterd maar de geordende en toegankelijke staat van een ontnemingsschikkingsdossier is nog steeds niet volledig gegarandeerd.

Het archiefbeheer van ontnemingsschikkingen is niet geheel op orde om de volgende redenen:

- Er ontbreken regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen. Bovendien is de verantwoordelijkheid voor deze dossiers in de opeenvolgende organisaties in de strafrechtketen niet vastgelegd.
- De toegankelijkheid van ontnemingsschikkingsdossiers is niet voldoende geborgd met name door het niet consequent registreren van de verblijfplaats.
- In de selectielijst van de rechterlijke macht ontbreekt een handeling met een bewaartermijn voor ontnemingsschikkingen.

Aanbeveling aan de minister van Veiligheid en Justitie

Tref maatregelen om het archiefbeheer van ontnemingsschikkingen te verbeteren op de punten van dossiervorming, toegankelijkheid en selectie.

3

Beschrijving van het primair proces

In het geval van Cees H. is er sprake van drie strafzaken, een ontnemingszaak en een ontnemingsschikking. Een ontnemingsschikking met de financiële afhandeling maakt inhoudelijk onderdeel uit van zowel een strafzaak als de bijbehorende ontnemingszaak. De specifieke gang van zaken bij Cees H. wordt besproken in hoofdstuk 4, de archivering van desbetreffende dossiers door de verschillende betrokken organisaties wordt in algemene zin besproken in hoofdstuk 5. Ter inleiding van wat we in die hoofdstukken behandelen, nemen we hier een beschrijving op hoofdlijnen op van de formele stappen die door de verschillende betrokken partijen worden doorlopen vanaf de constatering van een (mogelijk) strafbaar feit tot en met het treffen van een ontnemingsschikking en de beantwoording van Kamervragen daarover. Tevens bespreken we de documentaire neerslag (onderstreept) van die stappen in deze keten⁵.

3.1 Strafzaak

Opsporingsonderzoek. Het doel van een opsporingsonderzoek is vast te stellen of er sprake is van een strafbaar feit en zo ja, wie daarbij betrokken zijn. Een opsporingsonderzoek vindt plaats onder het gezag van de officier van justitie en wordt uitgevoerd door (bijzondere) opsporingsambtenaren, zoals die van de politie of van de FIOD. De opsporingsambtenaren maken processen-verbaal op van hun

⁵ Daar waar in deze beschrijving 'hij' wordt gebruikt kan ook 'zij' worden gelezen. Daar waar 'zitting', 'verdachte', 'officier van justitie', 'rechter' of 'raadsheer' in enkelvoud wordt gebruikt, kan ook meervoud worden gelezen.

bevindingen en van de verhoren die ze afnemen. Deze worden opgenomen in het onderzoeksdossier.

Vervolging. De officier van justitie is degene die beslist of hij de verdachte gaat vervolgen, dat wil zeggen of hij de zaak aan de rechter gaat voorleggen. De officier legt de zaak voor aan de rechter via de dagvaarding. Deze dagvaarding is zowel voor de rechter als voor de verdachte bestemd. Er is in opgenomen waar de verdachte van wordt beschuldigd (tenlastelegging) en waar, wanneer en voor welke rechter hij moet verschijnen. Ten behoeve van de zitting wordt een selectie uit het onderzoeksdossier, het procesdossier, door de officier van justitie ter beschikking gesteld aan de rechter en via zijn raadsman aan de verdachte. Het originele dossier gaat naar de rechter, de officier houdt zelf een kopie. Tijdens de zitting onderzoekt de rechter of hetgeen de verdachte ten laste is gelegd wettig en overtuigend kan worden bewezen. De rechter en de griffier maken een proces-verbaal op van hetgeen ter terechtzitting is uitgewisseld.

Oordeel van de rechter. Na de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting vormt de rechter zijn oordeel over de zaak. In zijn weging neemt de rechter het procesdossier mee, de verklaringen van de verdachte, getuigen en deskundigen en ook zijn eigen waarnemingen ter zitting. De beslissing van de rechter wordt vastgelegd in een vonnis. Hierin motiveert de rechter ook hoe hij tot zijn oordeel is gekomen. De rechter voegt de gevormde stukken toe aan het originele dossier.

Hoger beroep. Als de verdachte en/of de officier van justitie het niet eens zijn met de beslissing van de rechter kunnen zij de zaak voorleggen aan het gerechtshof. Het originele dossier gaat dan van de rechtbank via het arrondissementsparket en het ressortsparket naar het gerechtshof. Daar wordt de zaak opnieuw bekeken. Ook in hoger beroep vindt een terechtzitting plaats, waarvan proces-verbaal wordt opgemaakt. Op vergelijkbare wijze als in eerste aanleg komen de hoger-beroepsrechters (raadsheren) tot een beslissing over bewijs, strafbaarheid van feit en verdachte en de strafoplegging. Die beslissing wordt vastgelegd in een document dat in hoger beroep geen vonnis maar arrest heet. De raadsheer voegt de gevormde stukken toe aan het originele dossier.

Tenuitvoerlegging vonnis. Nadat de uitspraak van de rechter (of de raadsheer) onherroepelijk is geworden, gaat het originele dossier terug naar het Openbaar Ministerie, dat verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van het vonnis of arrest. Afhankelijk van de aard van de uitspraak van de rechter, zal het Openbaar Ministerie daar instanties zoals penitentiaire inrichtingen of het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) bij inschakelen voor de feitelijke afhandeling.

3.2 Ontnemingszaak

Een ontnemingszaak is een met een strafzaak samenhangende procedure die beoogt wederrechtelijk verkregen voordeel van de verdachte af te nemen. Het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel heeft de nodige aandacht gekregen sinds het in werking treden van de Ontnemingswetgeving per 1 maart 1993. Ontnemen behoort in het strafrecht tot de maatregelen. Maatregelen, zoals opgesomd in het Wetboek van Strafrecht, titel IIa, kunnen, naast of in plaats van straffen, worden opgelegd om een maatschappelijk ongewenste situatie op te heffen.

Ontnemingsdossiers zijn inhoudelijk gekoppeld aan de strafzaak maar worden apart gevormd en beheerd. De officier van justitie dient een vordering tot ontneming in waarmee hij aan de rechter en de verdachte laat weten van plan te zijn een ontnemingsprocedure aanhangig te maken. De vordering kan worden onderbouwd door een strafrechtelijk financieel onderzoek. Hierin worden de inkomsten en uitgaven en het vermogen van de verdachte onderzocht en wordt nagegaan of en zo ja in hoeverre de verdachte beschikt over legale bronnen van inkomsten waaruit zijn uitgaven te verklaren zijn. De officier van justitie stelt een berekening op van het wederrechtelijk verkregen voordeel ter onderbouwing van zijn vordering.

Een ontneming kan niet bestaan zonder een veroordeling. Daarom bevat een ontnemingsdossier ook de relevante stukken uit het strafdossier.

De zitting wordt vaak schriftelijk voorbereid. De officier van justitie stelt een conclusie van eis op en de raadsman van de verdachte een conclusie van antwoord. In een tweede schriftelijke ronde kan nog sprake zijn van een conclusie van repliek en een conclusie van dupliek. Het ontnemingsdossier met de originele stukken gaat daarna naar de rechtbank. De ontneming kan tijdens dezelfde zitting worden behandeld als de bijbehorende strafzaak. Van hetgeen op de zitting is uitgewisseld wordt door de rechter en de griffier een proces-verbaal opgemaakt.

De rechter vormt een oordeel *naar aanleiding* van de vordering van de officier van justitie en op grond van de voorliggende stukken. Hij schat het wederrechtelijk verkregen voordeel en stelt de betalingsverplichting vast. De rechter vervat zijn beslissing in een vonnis. Hiertegen kunnen zowel de verdachte/veroordeelde als de officier van justitie in hoger beroep gaan.

Wanneer de uitspraak van de rechter onherroepelijk is, wordt het vonnis ten uitvoer gelegd door het Openbaar Ministerie, het originele dossier komt dan weer terug van de rechtbank of het gerechtshof. Sinds 1996 is het CJIB, onder verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, belast met de financiële afhandeling van ontnemingen. Vóór die tijd vond de financiële afhandeling plaats bij de parketten zelf.

3.3 Buitengerechtelijke afdoening: schikking

Artikel 511c van het Wetboek van Strafvordering bepaalt dat ‘de officier van justitie, zolang het onderzoek op de terechtzitting niet is gesloten, met de verdachte of veroordeelde een schriftelijke schikking kan aangaan tot betaling van een geldbedrag aan de staat of tot overdracht van voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van het ingevolge artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel.’ Het schikkingsdossier is inhoudelijk gekoppeld aan de strafzaak en de ontnemingszaak maar wordt apart gevormd en beheerd. Schikkingsdossiers blijven bij het Openbaar Ministerie omdat de rechter geen uitspraak doet over een schikking.

Tot 2007 handelden de parketten de financiële afwikkeling van schikkingen zelf af, vanaf 2007 is dit een taak van het CJIB. Het CJIB is verantwoordelijk voor de inning, onder eindverantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie, van ontnemingschikkingen. De afwikkeling van een schikking begint met een opdracht tot inning aan het CJIB, gestuurd per post of mail en afkomstig van het OM. Het originele dossier blijft bij het Openbaar Ministerie. Een ontnemingschikking vindt bijna alleen plaats als er sprake is van beslaglegging. Als er beslag is gelegd voor meer dan wat er ontnomen gaat worden, zal het CJIB met de veroordeelde in contact treden over de gewenste verrekening. Afhankelijk van de complexiteit van de inning kunnen zich nog andere stukken in het dossier bevinden aan de hand waarvan het proces van inning gereconstrueerd kan worden. De schikking eindigt met een afloopbericht van het CJIB aan het OM dat de inning is afgerond.

3.4 Advisering door het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) en raadpleging van het College van procureurs-generaal

Ook het Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) en het College van procureurs-generaal zijn betrokken bij ontnemingen en ontnemingschikkingen. Een van de taken van het BOOM is het OM en het College van procureurs-generaal te adviseren over complexe ontnemingszaken.

Deze bemoeienis is voorgeschreven in de verschillende richtlijnen voor ontneming. In 2000 gold de volgende bepaling uit de *richtlijn voor strafvordering bij ontneming (1998)*:⁶ “Bij een voorgenomen ontnemingsbedrag van f 1.000.000,00 en meer dient door toedoen van de hoofdofficier van justitie en vergezeld van een schriftelijk advies van het BOOM de procureur-generaal ontnemingen te worden geraadpleegd. De procureur-generaal ontnemingen bepaalt dan vervolgens of de voorgenomen transactie of ontnemingschikking ter beoordeling aan het College van procureurs-generaal dient te worden voorgelegd. Ongeacht de hoogte van het ontnemingsbedrag, dient bij zowel transacties met een ontnemingscomponent als schikkingen waarbij in beide gevallen sprake is van een

beduidende maatschappelijke impact de hoofdofficier van justitie te worden geraadpleegd. Bij de onderhandelingen over een transactie met ontnemingscomponent of een schikking laat de officier van justitie zich ondersteunen door het BOOM”.

Het College laat zich bij de vraag om een advies of een oordeel informeren. Het College ontvangt dan niet het gehele straf-, of ontneming- dan wel schikkingsdossier in kopie, maar een schriftelijk ambtsbericht van het Openbaar Ministerie aan het College waarin de feiten zijn beschreven. De besluiten van het College worden onder meer vastgelegd in de notulen van de collegevergadering. Deze worden beheerd door het Parket-Generaal.

3.5 Beantwoorden Kamervragen

Het is ook mogelijk dat over een ontnemingsschikking Kamervragen worden gesteld. Deze worden gesteld aan de minister van Veiligheid en Justitie. Wanneer Kamervragen, zoals bij een ontnemingsschikking, het OM betreffen, treedt het Parket-Generaal op als tussenpersoon tussen het ministerie en het betrokken onderdeel van het OM. De communicatie tussen het College en het ministerie vindt plaats via ambtsberichten van het College aan het ministerie. Dat geldt ook voor de communicatie tussen het betrokken onderdeel van het OM en het College. Het ambtsbericht, waarin de gang van zaken in de betrokken kwestie wordt toegelicht, is gebaseerd op het desbetreffende dossier. Dit dossier blijft berusten bij het Openbaar Ministerie.



4

Beschrijving van de dossiers gevormd rond Cees H.

Een belangrijk deel van de inspectie heeft bestaan uit het bestuderen van de dossiers die zijn gevormd rond Cees H. In dit hoofdstuk beschrijven we per dossier de achtergrond, de huidige verblijfplaats en inhoud ervan.

4.1 Strafdossier cocaïnezaak

Cees H. werd in 1984 opgepakt wegens drugshandel. In november 1984 veroordeelde de rechtbank Utrecht hem tot een gevangenisstraf van 9 jaar wegens omvangrijke handel in hasjes en cocaïne. Op 27 juni 1985 werd hij door het gerechtshof in Amsterdam ook in hoger beroep veroordeeld tot 9 jaar gevangenisstraf. Cees H. ontsnapte in september 1985 uit de gevangenis.

Het archief van het gerechtshof Amsterdam 1980-1989 is in 2006 overgebracht naar het Noord-Hollands Archief. In het dossier over de cocaïnezaak bevinden zich enkele stukken betreffende de behandeling van de zaak in eerste aanleg in 1984 en de behandeling in hoger beroep in juni 1985. Het arrest van 27 juni 1985 is, zoals te doen gebruikelijk, apart van het strafdossier opgeborgen. Het dossier is bewerkt en geschoond volgens de voorschriften in de selectielijst.

4.2 Procesdossier FIOD

In 1990 begon de FIOD onder leiding van het OM een opsporingsonderzoek naar de handel in drugs en de bijbehorende geldstromen, het zogenoemde Kolibri-onderzoek. Tijdens dit opsporingsonderzoek kwamen de onderzoekers ook gegevens tegen met betrekking tot Cees H.

Toen het OM Amsterdam op grond van het opsporingsonderzoek van de FIOD had besloten om Cees H. te vervolgen stuurde de FIOD het procesdossier naar het OM. Het onderzoeksdossier werd beheerd door de FIOD. Het bij het OM ingediende procesdossier was het originele exemplaar. Daarvan werd een kopie bij de FIOD achtergehouden. Het Kolibri-onderzoek werd afgesloten in 1998. Het bijbehorende dossier werd conform de toen geldende vernietigingstermijn voor persoonsgegevens vernietigd in 2008. Het procesdossier met betrekking tot Cees H. maakt deel uit van het strafdossier in de hieronder te bespreken hashzaak.

4.3 Strafdossier hashzaak

In april 1993 werd Cees H. opnieuw aangehouden op grond van de gegevens uit het opsporingsonderzoek van de FIOD. Hij werd in april 1994 door de rechtbank Amsterdam veroordeeld tot een gevangenisstraf van 4 jaar voor grootschalige handel in hasjes en deelname aan een criminele organisatie. Hij moet ook het restant van zijn straf in de cocaïnezaak nog uitzitten. Zowel Cees H. als de officier van justitie gingen in beroep tegen dit vonnis. Het hoger beroep diende bij het gerechtshof Amsterdam. In hoger beroep werd Cees H. in februari 1995 ook veroordeeld tot 4 jaar gevangenisstraf.

Het dossier bestrijkt ruim 5 strekkende meter (37 archiefdozen). Het bestaat voor meer dan 90% (34 archiefdozen) uit stukken met betrekking tot het onderzoek verricht in de jaren 1990-1994 door de FIOD naar Cees H. en zijn medeverdachten. De overige drie archiefdozen bevatten stukken met betrekking tot de hashstrafzaak. Deze stukken betreffen voornamelijk de behandeling van de zaak in eerste aanleg door de arrondissementsrechtbank Amsterdam.

Het dossier van deze zaak bevond zich tot begin 2014 bij het archiefdepot van de gerechten en het Openbaar Ministerie in Amsterdam, het Regionaal Archief Amsterdam-Noord-Holland. Voor de duidelijkheid zal dit organisatieonderdeel verder worden aangeduid als centrale archiefdienst. Het dossier is in februari 2014 in het kader van het onderzoek van het Openbaar Ministerie naar de betaling aan Cees H. overgebracht naar het kantoor van het Openbaar Ministerie in Amsterdam.

Het dossier kon door de medewerkers van het OM en de rechtbank opgevraagd worden onder het arrestnummer 336/95 en niet meer via het oorspronkelijke parketnummer 13.0170023.93 of het ressortparketnummer 23.001779.94. Het dossier is niet toegankelijk gemaakt door middel van een plaatsingslijst of iets dergelijks.

Uit de aanwezigheid van op termijn vernietigbare stukken kan worden opgemaakt dat er niet lijkt te zijn vernietigd in dit dossier.

Er bevinden zich ook stukken in dit dossier die over een andere strafzaak gaan en die niet in dit dossier thuishoren.

4.4 Het ontnemingsdossier

In samenhang met de strafzaak spande het OM Amsterdam in 1994 ook een ontnemingszaak aan tegen Cees H. In het kader van deze ontneming liet het OM Amsterdam in 1993 conservatoir beslag leggen op geld en goederen van Cees H. De ontnemingsvordering van januari 1994 was gebaseerd op het financiële opsporingsonderzoek van de FIOD uit de jaren 1990-1993 en ging uit van een wederrechtelijk verkregen voordeel van fl. 500.000.000,00. In de conclusie van eis van juni 1994 was dit bedrag op grond van nieuwe berekeningen teruggebracht tot fl. 307.970.000,00. Aanvankelijk werden de strafzaak en de ontneming tegelijkertijd behandeld. Na de veroordeling van Cees H. in april 1994 liep de ontnemingszaak door. De rechter gaf aan dat de gronden waarop de vordering beruiste nader moesten worden toegelicht. In dit kader zijn tussen juni en augustus 1994 nog stukken uitgewisseld tussen de officier van justitie en de raadsman van Cees H. Bij de inhoudelijke behandeling van de ontnemingsvordering in november 1994, verklaarde de rechter dat een nader strafrechtelijk financieel onderzoek noodzakelijk was om het daadwerkelijke wederrechtelijk door Cees H. verkregen voordeel te kunnen bepalen. In de ontnemingszaak zijn daarna geen formele stappen meer ondernomen. De rechter heeft geen uitspraak gedaan over de ontneming. Vanaf maart 1998 waren het OM Amsterdam en de raadsman van Cees H. in onderhandeling over het schikken van de ontnemingszaak. In november 2002 heeft de rechter de officier van justitie niet ontvankelijk verklaard in de vordering tot ontneming wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Het ontnemingsdossier bevond zich aanvankelijk bij de centrale archiefdienst. In maart 2014 werd het opgevraagd door de rechtbank Amsterdam, sinds april 2014 bevindt het zich bij het OM Amsterdam. Het dossier bevat een aantal dossierstukken van de ontnemingsvordering van 7 januari 1994 tot en met de stukken betreffende de niet ontvankelijk verklaring van de officier van justitie in 2002. De opdracht van de rechter, dd. 29 november 1994, aan de officier van justitie om een nader strafrechtelijk financieel onderzoek uit te voeren ontbreekt echter. Wat de financiële onderbouwing van de ontneming betreft, bevat het dossier enkele samenvattende overzichten van de FIOD. Uit dit dossier lijkt, gezien de aanwezigheid van op termijn te vernietigen stukken, niet te zijn vernietigd.

4.5 Strafdossier semtexzaak

In oktober 1994 deed Cees H. een mislukte poging om door middel van een semtexbom te ontsnappen uit de gevangenis. Hij werd in november 1994, kort na deze poging tot uitbraak, overgebracht naar de extra beveiligde inrichting (EBI) in Vught waar hij tot augustus 1997 verbleef. Voor de poging tot uitbraak stond Cees H. terecht in juni 1996. Op 25 juni 1996 werd hij veroordeeld tot 2 jaar gevangenisstraf. Deze straf kwam bovenop de straffen die hij al uitzat in de cocaïne- en de hashzaak.

In het strafdossier van de semtexzaak, dat parketnummer 13.017030.94 heeft, bevinden zich stukken betreffende een aantal zaken:

- de strafzaak naar aanleiding van de poging tot uitbraak;
- gratieverzoeken van Cees H. (1996-1999);

- een kopie van een dossier uit december 1994 inzake een herberekening door de FIOD van het door Cees H. wederrechtelijk genoten voordeel;
- een dossier met stukken betreffende de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking uit 2000/1. Het gaat om kopieën van bankafschriften uit 2001 met betrekking tot het betalingsverkeer tussen het OM Amsterdam en de Luxemburgse bank van Cees H. en een uitdraai uit het financiële registratiesysteem van het ministerie van Justitie, JUFAR, met daarin opgesomd de door het OM uit Luxemburg ontvangen gelden en de betalingen tussen het OM en het kantoor van de raadsman van Cees H.

Het semtexdossier bevond zich tot de zomer van 2015 bij de centrale archiefdienst. Het was daar onderdeel van het 'historisch archief', een verzameling dossiers van maatschappelijk en/of juridisch en/of cultuurhistorisch belang, apart gezet door de toenmalige archivaris (zie verder 5.5). Na de vondst in juli 2015 door de Erfgoedinspectie, van de stukken betreffende de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking met Cees H. in het semtexdossier, is dit dossier overgebracht naar het kantoor van het Openbaar Ministerie in Amsterdam.

4.6 Het ontnemingsschikkingsdossier

In het voorjaar van 1998 nam de raadsman van Cees H. contact op met het OM Amsterdam over de mogelijkheid om tot een schikking te komen ter afhandeling van een aantal knelpunten. Het ging om het beëindigen van de ontnemingsprocedure en om het verzoek om vervroegde in vrijheidstelling van Cees H. De schikking kwam uiteindelijk tot stand in de zomer van 2000 en werd financieel definitief afgehandeld in 2001. In eerste instantie werden de onderhandelingen over de ontnemingsschikking gevoerd tussen de raadsman van Cees H. en de behandelende officier van justitie. Over de bepalingen vervat in een eerste conceptovereenkomst van juni 1998 werden de officier van justitie en de raadsman van Cees H. het niet eens. De raadsman van Cees H. beklaagde zich, na het verzenden van deze eerste onderhandelingsronde, in juni 1999 bij de minister van Justitie over het niet nakomen van afspraken door de officier van justitie. Wanneer in tweede instantie in de tweede helft van 1999 een conceptschikking tussen Cees H. en zijn raadsman enerzijds en het OM Amsterdam anderzijds tot stand is gekomen, wordt deze door het OM Amsterdam in januari 2000 ter instemming voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Het College vroeg het Bureau Ontnemingswetgeving van het OM (BOOM) om advies uit te brengen over de concept-schikking. Het BOOM adviseerde dat het in de overeenkomst voorliggende resultaat acceptabel is. Het BOOM ging er in zijn advies overigens vanuit dat de omvang van het in beslaggenomen vermogen van Cees H. op dat moment twee miljoen gulden bedroeg. Hierna werd de ontnemingsschikking door de betrokkenen achtereenvolgens in juni en augustus 2000 getekend. In de schikkingsovereenkomst is onder meer opgenomen dat het in beslag genomen geld van Cees H. inclusief de buitenlandse bankrekeningen, verminderd met het schikkingsbedrag van fl. 750.000,00 aan Cees H. teruggestort zal worden. Hoe groot dit bedrag is, wordt niet vermeld in de ontnemingsschikking. De financiële afwikkeling vond in 2001 plaats en werd afgehandeld door het parket Amsterdam. Uiteindelijk werd fl. 4.710.627,18 door het OM overgeboekt naar Cees H.

Het OM Amsterdam beschikt niet over een schikkingsdossier waarin de documentaire neerslag van de hierboven beschreven gebeurtenissen en handelingen van begin tot eind is ondergebracht. De gang van zaken in de ontnemingsschikking kan slechts worden gereconstrueerd aan de hand van kopieën van de verdwenen originelen die zich in verschillende dossiers van bij de ontnemingsschikking betrokken organisaties bevinden. In de tabel in bijlage 3 is een overzicht opgenomen van welke kopieën zich waar bevinden.

Het BOOM heeft geen dossier van de advisering over de ontnemingsschikking tussen het OM Amsterdam en Cees H. De beraadslagingen over de opdracht aan het BOOM, over de inhoud van het advies en het advies zelf bevinden zich in het archief van het Parket-Generaal.

Het ministerie van (Veiligheid en) Justitie heeft een dossier gevormd inzake de beantwoording van de in het kader van de schikkingsonderhandelingen ontvangen klacht van de raadsman van Cees H. Het ministerie raadpleegde ten behoeve van het opstellen van zijn reactie het Parket-Generaal. Deze organisatie vormde een eigen dossier met betrekking tot de advisering aan het ministerie.

4.7 Dossiervergelijking ontnemingsschikkingsdossiers

Om een beter beeld te krijgen van de archivering van dossiers die betrekking hebben op een ontnemingsschikking, hebben we een toets van ontnemingsschikkingsdossiers uitgevoerd. Daarvoor hebben we dertien ontnemingsschikkingsdossiers van het OM Amsterdam uit de jaren 1993-2009 bestudeerd. Van de zeven meest recente dossiers, gevormd tussen 2002 en 2009, hebben we ook het dossier met betrekking tot de financiële afhandeling door het CJIB bekeken.

We hebben bij alle dossiers in het bijzonder gekeken of zich daarin stukken betreffende de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking bevonden.

In de oudste groep, zes dossiers gevormd tussen 1993 en 2000, blijken stukken over de financiële afhandeling van de ontnemingsschikking te ontbreken. Uit de dossiers wordt niet duidelijk of de ontnemingsschikking is afgehandeld en om welk bedrag het ging. In de tweede groep van zeven dossiers,⁷ die zowel een OM-component als een CJIB-component hebben, zijn in zes van de zeven gevallen de stukken betreffende de financiële afhandeling opgenomen in het CJIB-dossier. Er bevinden zich geen bankafschriften of andere schriftelijke bewijzen van betaling in de dossiers. Van het zevende dossier is niet duidelijk of dit is afgehandeld. In slechts één OM-dossier bevindt zich een bericht van afhandeling van het CJIB.

⁷ Van de acht opgevraagde dossiers was één uitgeleend aan het arrondissementsparket Amsterdam.



5

Beschrijving van het dossierbeheer bij de ketenpartners

In hoofdstuk 3 hebben we gezien welke formele stappen de verschillende organisaties die bij de zaak Cees H. betrokken zijn geweest bij hun behandeling van de zaak hebben doorlopen. In hoofdstuk 4 hebben we de door de verschillende organisaties rond Cees H. gevormde dossiers besproken. Het is duidelijk geworden dat de dossiervorming van deze organisaties op allerlei manieren met elkaar verbonden is. In de strafrechtketen wordt het originele dossier zelfs van organisatie naar organisatie doorgegeven en aangevuld. Het is daarom belangrijk dat de verantwoordelijkheden in deze keten, die bestaat uit de opsporingsdienst, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en, het College van procureurs-generaal, het BOOM en het CJIB, goed zijn vastgelegd.

De dossiers die worden gevormd en beheerd door deze organisaties vallen onder de werking van de Archiefwet 1995. Deze wet bevat voorschriften voor het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van hun archiefbescheiden. In dit hoofdstuk beschrijven we het archiefbeheer van alle betrokken organisaties. Het gaat om vier verschillende aspecten van dossierbeheer:

1. Organisatie van het informatiebeheer
Welke medewerkers waren betrokken bij de dossiervorming en wat was hun rol?
2. Regels voor dossiervorming
Welke afspraken hanteerden de medewerkers?
Toelichting:
Afspraken voor het dossierbeheer zijn belangrijk omdat het ongewenst is dat medewerkers naar eigen inzicht dossiers vormen en beheren. Dit kan het zoekraken van dossiers of verloren raken van informatie veroorzaken.
3. Toegankelijkheid
Hoe was de toegankelijkheid van de documenten en de dossiers?
Toelichting:
Het is nodig dat de documenten en gegevens op de juiste plaats zijn opgeborgen en geordend zijn. Er moet ook een overzicht zijn van dossiers, bijvoorbeeld door middel van een inventaris of een geautomatiseerde toegang.
4. Selectie en vernietiging
Welke instrumenten voor selectie en vernietiging hanteerden de organisaties?
Toelichting:
Selectie en vernietiging van archiefbescheiden mag uitsluitend plaatsvinden op grond van de bewaartermijnen opgenomen in een vastgestelde en geldende selectielijst. De Archiefwet verbiedt voortijdige vernietiging van archiefbescheiden of vernietiging zonder selectielijst maar verplicht ook tot vernietiging nadat de bewaartermijn is verstreken. Een selectielijst bestaat uit een beschrijving van de (wettelijke) handelingen van het overheidsorgaan waarop de lijst betrekking heeft.
Deze handelingen zijn voorzien van een bewaartermijn die kan variëren van 1 jaar tot permanent te bewaren. Op termijn te vernietigen archiefbescheiden kunnen van vernietiging worden uitgezonderd als ze vanuit historisch oogpunt van groot belang zijn, bijvoorbeeld doordat ze behoren tot een dossier over een zaak die grote maatschappelijke ophef heeft veroorzaakt. In het geval van de rechterlijke macht is het de bedoeling dat de uitzonderingen op vernietiging door een archiefcommissie worden aangewezen.

Per aspect beschrijven we de beheerspraktijk in de jaren negentig. Ook kijken we of het archiefbeheer nu veranderd is ten opzichte van toen. Het dossierbeheer bij het Openbaar Ministerie behandelen we uitgebreid, omdat het OM de belangrijkste actor is in de ontnemingsschikking.

5.1 FIOD

Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien gaat aan een strafproces een opsporingsonderzoek vooraf. Het procesdossier dat door de officier is samengesteld vormt de basis voor de strafrechtelijke vervolging.

Toen

Organisatie van het informatiebeheer

Bij de FIOD vormden in de jaren negentig de rechercheurs zelf hun onderzoeksdossiers. Er was geen administratieve ondersteuning beschikbaar

Regels voor dossiervorming

Er waren geen regels voor de dossiervorming.

Toegankelijkheid

De zaaknummers werden handmatig geregistreerd. De ordening binnen de dossiers was op type document. De processen-verbaal, de neerslag van het financieel onderzoek, tapverslagen en andere onderzoeksinformatie werden bewaard in ordners. De tapverslagen werden bij elkaar gevoegd, evenals de processen-verbaal en de interne verslagen. Na afronding van het onderzoek werd het originele papieren procesdossier overgedragen aan het parket in Amsterdam. Het FIOD dossier werd zo onderdeel van het strafdossier. De FIOD hield zelf een kopie van het procesdossier.

Selectie en vernietiging

In de jaren negentig beschikte de FIOD niet over een selectielijst.

Nu

Organisatie van het informatiebeheer

Bij de FIOD is het proces van geautomatiseerde dossiervorming laatstelijk in 2014 veranderd. De FIOD maakt sindsdien gebruik van het ondersteunende digitale bedrijfsprocessysteem Summ-IT, voorafgegaan door eerdere digitale systemen. Summ-IT is bij alle opsporingsdiensten in Nederland in gebruik. Het systeem zorgt ervoor dat de medewerkers van de FIOD eenduidig en gestructureerd kunnen werken. De FIOD werkt nog niet voor 100% digitaal. Dat heeft te maken met het feit dat het OM nog niet (volledig) digitaal werkt en met de geldende wet- en regelgeving (zo is een 'natte' handtekening vereist) Wettelijk is de FIOD verplicht om op papier aan te leveren, gedigitaliseerde versies zijn zonder juridische status. Het procesdossier van de FIOD wordt daarom nog steeds op papier aan het OM overgedragen.

Regels voor dossiervorming

De FIOD beschikt sinds 2014 over instructies, Onderzoeksdossier en procesdossier (intranet FIOD), waarin wordt beschreven welke documenten, voorzover aanwezig, waar worden opgenomen in het procesdossier.

Toegankelijkheid

De instructies voor dossiervorming bevatten richtlijnen voor de ordening binnen de onderzoeks- en procesdossiers. Het systeem Summ-IT is de toegang tot die dossiers.

Selectie en vernietiging

De FIOD beschikt sinds oktober 2013 over een selectielijst: *Selectielijst FIOD, selectielijst voor de administratieve neerslag van de zorgdrager Minister van Financiën voor wat betreft de primaire werkprocessen van Belastingdienst/FIOD over de periode 1945-*. De bewaartermijn voor stukken met betrekking tot het verrichten van opsporings- en inlichtingactiviteiten is tien jaar en vijf jaar als een zaak niet wordt doorgezet.⁸

5.2 Arrondissementsparket, rechtbank, ressortsparket en gerechtshof: strafdossiers

Toen

Organisatie van het informatiebeheer

Bij de voorbereiding van een strafzaak kunnen we bij het Openbaar Ministerie drie groepen medewerkers onderscheiden die betrokken waren bij de vorming van de strafdossiers, te weten de officieren van justitie, administratieve medewerkers en de parketsecretarissen.

De officieren van justitie vormden en beheerden in de jaren negentig zelf de strafdossiers en werden daarin ondersteund door parketsecretarissen. Deze secretarissen waren vooral belast met het schrijven van de tenlastelegging. Wanneer een zaak voor de rechter kwam, stuurde het parket het originele dossier naar de rechtbank. De officier hield een kopie, ook wel schaduw dossier genoemd. Het Parket maakte ook kopieën voor de raadsman van de verdachte, de griffie van de rechtbank en de rechters van de meervoudige kamer. Bij strafzaken zijn naast het parket en de rechtbank, als een zaak in hoger beroep wordt behandeld, ook het ressortsparket en het gerechtshof betrokken. Het originele dossier volgt de bewegingen tussen deze instanties en al deze actoren voegen stukken toe aan het strafdossier. Wie op welk moment binnen deze keten verantwoordelijk is voor het dossier is niet vastgelegd.

⁸ In de selectielijst is een onderscheid gemaakt tussen Processen FIOD tot 1999, 1999-2009 en 2009-heden. De vernietigingstermijnen van 10 en 5 jaar hebben per periode verschillende accenten. Vanaf 2009 voert de FIOD zijn taken uit op grond van de Wet Politiegegevens. Deze wet kent de mogelijkheid om zaken waarover politieke of maatschappelijke onrust bestond van vernietiging uit te zonderen.

Regels voor dossiervorming

Er waren in de jaren negentig bij het arrondissementsparket geen regels voor de vorming van strafdossiers.

Toegankelijkheid

Het arrondissementsparket en de rechtbanken gebruiken het systeem COMPAS. COMPAS is het systeem dat sinds begin jaren negentig de gehele procesgang ondersteunt. De administratieve medewerkers voeren de registratie in COMPAS uit. In COMPAS zijn bijvoorbeeld de verdachtegegevens, feitgegevens, executieaantekeningen, dossiergegevens en uitspraakgegevens opgenomen.⁹ Een zaak begint bij het Openbaar Ministerie altijd met een registratie van het parketnummer in het systeem COMPAS. Dit nummer wordt door de centrale administratie toegekend bij het aanmaken van een dossier en vormt het unieke kenmerk voor elk strafdossier. Voor het arrondissement Amsterdam begint dit nummer altijd met 13. Een parketnummer betreft een verdachte en niet een zaak. Als een verdachte betrokken is bij meerdere zaken kunnen die zaken in COMPAS worden gevoegd. Wanneer er in één zaak meerdere verdachten zijn, krijgen alle verdachten een eigen parketnummer.

COMPAS bevat geen documenten. Het feitelijke dossier bestaat uit papieren documenten. In de jaren negentig was het gewoon dat dossiers bij de officier op de kamer werden bewaard. COMPAS biedt de mogelijkheid om de verblijfplaats van een dossier te registreren maar dat gebeurde niet altijd. Als een zaak in hoger beroep gaat wordt deze opnieuw geregistreerd. Het dossier krijgt bij het ressortsparket een ander nummer. Dit begint voor het ressort Amsterdam met 23.

Selectie en vernietiging

In de jaren negentig beschikten het OM, de gerechtshoven, rechtbanken en kantongerechten over een *Lijst vernietigbare archiefbescheiden*. Deze lijst was vastgesteld onder de Archiefwet 1918. Bij het van kracht worden van de Archiefwet 1995 op 1 januari 1996 was deze lijst niet meer geldig. Pas bij de vaststelling van *Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950* - in februari 2003 werd deze lijst formeel ingetrokken. In feite was er echter geen geldige selectielijst van 1 januari 1996 tot februari 2003.

Nu

Organisatie van het informatiebeheer

Sinds circa 2000 hebben de parketsecretarissen een grotere rol bij de vorming van strafdossiers. Zij zijn tegenwoordig de beheerders van de strafdossiers.

⁹ Bijvoorbeeld over de sluiting van het dossier

Regels voor dossiervorming

Bij het Openbaar Ministerie Amsterdam beschikken de parketsecretarissen over een stukkenlijst waarin globaal is opgenomen welke stukken in het dossier horen. Het dossier is daarmee nu beter geordend. Daarnaast vindt er voordat een dossier naar de rechtbank gaat een zittingsvoorbereiding plaats. Aan de hand van de checklist

Proces: MK-zaken (2011) wordt de volledigheid van het gevormde dossier getoetst voordat het naar de rechter gaat. Dit is het moment van kwaliteitscontrole op de dossiervorming.

Toegankelijkheid

COMPAS is nog steeds de primaire toegang tot de dossiers. Ook zijn nog steeds veel schaduw dossiers in gebruik in de keten. Als een uitspraak onherroepelijk is geworden worden de kopiestukken vernietigd. Het schaduw dossier dat berust bij de parketsecretaris wordt dan gecheckt en eventueel aangetroffen originelen worden toegevoegd aan het originele dossier.

Selectie en vernietiging

Er is een vastgesteld *selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950 - .* In deze lijst zijn bepaalde stukken uit een straf dossier zoals het vonnis en het proces-verbaal ter terechtzitting aangewezen als blijvend te bewaren.

5.3 Arrondissementsparket en rechtbank: ontnemen en schikken

Toen

Organisatie van het archiefbeheer

De organisatie van de dossiervorming is op hoofdlijnen dezelfde als bij het vormen van het straf dossier. De officier van justitie vormde het dossier daarbij bijgestaan door de parketsecretaris. De procesgang van een ontnemings- en een ontnemingschikkings dossier verschilt van die van een straf dossier.

Regels voor dossiervorming

Voor het vormen van ontneming- en schikkingsdossiers waren en zijn geen regels.

Toegankelijkheid

Een dossier met betrekking tot een ontneming of een schikking (zie hoofdstuk 3.2 en 3.3) wordt apart van het straf dossier gevormd, maar krijgt wel hetzelfde parketnummer. Onderling gerelateerde straf-, ontnemings- en ontnemingschikkingsdossiers kunnen, doordat ze verschillende rechtsgangen kunnen doorlopen waarmee hun primaire kenmerk wijzigt, definitief uit elkaar raken als de verblijfplaatsadministratie niet consequent wordt bijgehouden.

Selectie en vernietiging

De Lijst vernietigbare archiefbescheiden (zie 5.2) bevat geen stukkenbeschrijvingen voor ontneming en schikking.

Nu

Toegankelijkheid

COMPAS heeft sinds begin van deze eeuw de mogelijkheid tot registratie van gegevens over een ontneming of een schikking. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt.

Selectie en vernietiging

In de nu geldende *selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950* zijn meerdere handelingen opgenomen met betrekking tot ontneming. De volgende documenten moeten blijvend bewaard worden:

- Ontnemingsvordering;
- Proces-verbaal ter terechtzitting (het behandelen ter terechtzitting van de ontnemingsvordering);
- Beschikking (het beslissen inzake de ontnemingsvordering door de arrondissementsrechtbank).

De documenten over de ten uitvoer legging van de ontnemingsuitspraak zoals een aantekening in de administratie en correspondentie mogen vernietigd worden, tenzij er sprake is van de uitzonderingsbepaling (zie de inleiding van dit hoofdstuk onder punt 4) die inhoudt dat dossiers die bijvoorbeeld grote maatschappelijke ophef hebben veroorzaakt blijvend bewaard moeten worden.

Deze selectielijst kent geen handelingen voor een ontnemingschikking. Dit heeft tot gevolg dat de stukken die een ontnemingschikking betreffen niet vernietigd mogen worden.

5.4 Openbaar Ministerie en CJIB: financiële afwikkeling ontnemingschikking

Toen

Organisatie van het informatiebeheer

De boekhouding was in de jaren negentig per arrondissement ingericht. De boekhouding ondersteunde in Amsterdam het parket en het ressortsparket, de rechtbank en het hof gezamenlijk. Een van de taken was de financiële afhandeling van ontnemingen en schikkingen.

Toegankelijkheid

De boekhouding maakte gebruik van het gemeenschappelijk financiële administratiesysteem van alle arrondissementen, *JUFAR* (1993-2001). Daarin werden ook de overschrijvingen in verband met een ontnemingschikking bijgehouden. De gegevens van een ontnemingschikking waren in *JUFAR* onder andere toegankelijk via het parketnummer

van de verdachte. JUFAR is opgevolgd door het systeem JURIST (2002-2012), net zoals JUFAR gebaseerd op SAP. De openstaande posten van JUFAR op 31 december 2001 zijn geconverteerd naar JURIST. De gegevens uit JUFAR zijn niet geconverteerd naar JURIST. Vanaf 2002 kon JUFAR nog wel geraadpleegd worden, maar niet meer gemuteerd. Om kostenoverwegingen en vanwege het feit dat JUFAR nog maar heel weinig geraadpleegd werd ging het systeem in maart 2012 definitief uit de lucht. Een klein aantal overzichten bleef op verzoek van de afdeling Financiële en Economische Zaken van het ministerie van Justitie nog beschikbaar. Jaarlijks is een eindejaars backup van de opeenvolgende systemen gemaakt.

Selectie en vernietiging

Er was geen vastgestelde selectielijst met bewaartermijnen voor de stukken met betrekking tot een ontnemingsschikking en de financiële afhandeling daarvan.

Nu

Organisatie van het informatiebeheer

De inning van de ontnemingsschikking wordt sinds 2007 uitgevoerd door het CJIB. De inkomende en uitgaande stukken worden bij het CJIB op papier en digitaal opgeslagen in het document management systeem *Content DB* en in het systeem *EBS/Schikkingen*. In *EBS/Schikkingen* worden ook de bedragen geregistreerd. Bankafschriften maken geen deel uit van de archivering.

Regels voor dossiervorming

Voor de ontnemingsschikkingen heeft het CJIB een uitgebreide *Procesbeschrijving/procedure Ontnemingsmaatregelen en Schikkingen (september 2010)* beschikbaar. Registratie en dossiervorming in *EBS/Schikkingen* maken onderdeel hiervan uit.

Toegankelijkheid

Het systeem *EBS/Schikkingen* van het CJIB is ingericht volgens de stappen in de inningsprocessen. Een zaak krijgt een CJIB-nummer. In *EBS/Schikkingen* wordt ook het desbetreffende parketnummer opgenomen. In het systeem kan er op alle informatie in de velden worden gezocht. In *EBS/Schikkingen* zijn de persoonsgegevens, de zaakgegevens en de financiële gegevens opgenomen.

Het OM registreert, nadat het CJIB de inning heeft uitgevoerd, de financiële afhandeling van een ontnemingsschikking tegenwoordig in COMPAS. Daarin neemt het OM onder meer het bedrag van de vordering, het ontvangen bedrag, het schikkingsbedrag en datum waarop het bedrag voldaan is op.

Het CJIB stuurt na de beëindiging van een zaak een afloopbericht op papier aan het betreffende parket. Het afloopbericht van het CJIB moet door de afdeling executie van het desbetreffende parket in het ontnemingsdossier worden gevoegd.

Selectie en vernietiging

Het CJIB beschikt over een selectielijst: *Basisselectiedocument: een instrument voor de selectie – ter vernietiging dan wel blijvende bewaring – van de administratieve neerslag van het handelen van het CJIB vanaf 1990- heden (2011)*. De bewaartermijn voor de handeling schikkingen is vijf jaar.

De lijst stelt ook dat ingevolge artikel 5, onder e, van het Archiefbesluit 1995 de neerslag van bepaalde, als te vernietigen gewaardeerde handelingen betreffende personen en/of gebeurtenissen van bijzonder cultureel of maatschappelijk belang, van vernietiging kan worden uitgezonderd.

Als aanwijzingscommissie bij het CJIB fungeren de twee eerste medewerkers DIV. Het overleg over het maken van uitzonderingen op een vernietigingstermijn op een dossier vindt plaats tussen deze medewerkers en de producteigenaar.

5.5 Rechtbankarchief en centrale archiefdienst

Afgehandelde straf- en ontnemingsdossiers worden overgedragen aan het rechtbankarchief. Daar blijven ze drie jaar. Het rechtbankarchief heeft sinds 2007 als taak om dossiers te schonen van kopieën en om binnen de dossiers onderscheid aan te brengen tussen te bewaren en op termijn te vernietigen stukken. Na drie jaar worden de dossiers van het arrondissement Amsterdam door het rechtbankarchief overgedragen aan de centrale archiefdienst. Een ontnemingschikking wordt afgehandeld door het Openbaar Ministerie zonder tussenkomst van de rechter. De betreffende dossiers worden door het Openbaar Ministerie zelf overgedragen aan de centrale archiefdienst.

De centrale archiefdienst heeft de volgende taken: het beheren van de semi-statische dossiers, het uitlenen en ontvangen van de dossiers, het binnen de dossiers aanbrengen van onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen stukken (voor zover dit niet al is gebeurd). Verwijdering uit de dossiers van de voor vernietiging in aanmerking komende stukken, de materiële verzorging van de dossiers en het overbrengen van het blijvend te bewaren archief naar het Noord-Hollands Archief.

Toen

Toegankelijkheid

De dossiers die aan de centrale archiefdienst zijn overgedragen, zijn daar geordend op jaar en vervolgens op parketnummer. Het archief beschikt over een depot-overzicht.

Uitlenen

Het komt regelmatig voor dat de medewerkers van de rechterlijke macht dossiers die al zijn overgedragen moeten raadplegen. Deze worden opgevraagd bij de centrale archiefdienst. De centrale archiefdienst beschikte tot 2012 niet over een professioneel uitleensysteem of een dossiervolgsysteem. De dossiers werden digitaal aangevraagd bij het archief. Het aanvraagformulier voor uitlening werd op de plek waar het dossier had gestaan geplaatst. De centrale archiefdienst stelde en stelt nog steeds geen tijdslimiet aan de uitlening en

gaat niet actief op zoek naar de uitgeleende dossiers. Redenen hiervoor zijn dat sommige uitleningen zeer langdurig zijn, omdat bepaalde dossiers soms nog jaren “nodig” blijven op de werkvloer. Een dossier dat terugkomt nadat het door een hoger beroep van een rechtbankdossier een gerechtshofdossier is geworden krijgt een nieuw nummer. De rechtspraak koppelt niet terug aan het archief of een zaak in hoger beroep is gegaan.

Selectie en vernietiging

De medewerkers van de centrale archiefdienst bewerken de dossiers. Daartoe hanteren zij de *selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950* (zie 4.2) en vóór 2003 de toen geldende selectielijsten en vernietigingslijst. De toenmalige archivaris van de centrale archiefdienst heeft een historisch archief ingericht waarin hij spraakmakende strafzaken op een aparte plaats in het depot bijeen heeft gebracht. Dit is niet gebeurd op grond van de uitzonderingsbepaling. Deze was bij het vormen van dit historisch archief nog niet van kracht. Inmiddels integreert de centrale archiefdienst, op verzoek van de toekomstige beheerder van het permanent te bewaren archief, het Noord-Hollands Archief in Haarlem, de dossiers uit het historisch archief in het blok 1990-1999.

Nu

Uitlenen

Sinds 2012 kunnen medewerkers een dossier bij het archief opvragen via een uitleensysteem. De aanvrager moet het parketnummer uit COMPAS en de naam van de verdachte invoeren. Een medewerker van de centrale archiefdienst registreert de uitlening in het systeem licht het dossier en legt een print van de aanvraag op de plaats waar het dossier stond. Het archief heeft in 2014 ongeveer 15.000 verzoeken tot uitlening ontvangen.

Selectie en vernietiging

Voor de bewerking hanteert de centrale archiefdienst de vastgestelde selectielijst en sinds 2011 ook een landelijke lijst bijzondere verjaringstermijnen om te bepalen of strafdossiers langer bewaard moeten worden dan de selectielijst voorschrijft. Het archiefblok 1980 – 1989 is in 2006 bewerkt en overgebracht naar het Noord-Hollands Archief. De overbrenging van het archiefblok 1990 – 1999 is gepland voor 2016-2020.

Na de invoering van de selectielijst in 2003 heeft het arrondissement Amsterdam een aanwijzingscommissie bijzondere dossiers ingericht. Deze hield in 2010 op te bestaan. Per 1 oktober 2015 is de commissie door het gerechtshof van de rechtbank Amsterdam opnieuw ingesteld.

5.6 College van procureurs-generaal (oordelen en adviseren)

Een voorgenomen ontnemingsschikking moet in sommige gevallen voor instemming worden voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. Het College wordt bijgestaan door een ambtelijke staf, samen vormen zij het Parket-Generaal.

Toen en nu

Organisatie van het informatiebeheer

Bij het Parket-Generaal vormen de medewerkers zelf hun dossiers ondersteund door een afdeling Documentatie en Registratie (DenR). De dossiervorming is op papier.

Regels voor dossiervorming

Als regels voor het archiefbeheer worden de regels van het ministerie van Veiligheid en Justitie gehanteerd. Er zijn eigen regels voor de poststroom.

Toegankelijkheid

Voor de ordening van het archief is een documentair structuurplan beschikbaar. DenR registreert de post in het Document Management Systeem Decos. In principe is het bestemd voor de registratie van correspondentie, maar Decos wordt ook gebruikt om de notulen van de collegevergaderingen te ontsluiten zodat gezocht kan worden op in de vergadering behandelde onderwerpen.

Selectie en vernietiging

Voor selectie en vernietiging hanteert het College *de selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Beleid Openbaar Ministerie periode vanaf 1950* en andere selectielijsten waarin het College als actor voorkomt. Het archief van het College is nog niet bewerkt en er is nog niet vernietigd sinds het ontstaan van het College in 1996.

De werkwijze is sinds het ontstaan van het Parket-Generaal in 1996 onveranderd.

5.7 Het BOOM

Het BOOM adviseert bij een ontneming of schikking.

Toen

Organisatie van het informatiebeheer

De adviseurs van het BOOM waren en zijn zelf verantwoordelijk voor de dossiervorming. Het BOOM hanteert als regel dat adviezen onderdeel uitmaken van de straf- of ontnemingszaak of de schikking. Deze dienen volgens het BOOM in die dossiers gearchiveerd te worden.

Regels voor dossiervorming

Er zijn geen afspraken over het archiefbeheer van adviezen.

Ordening

De adviezen staan op persoonlijke schijven van de medewerkers en deze hebben een persoonlijke ordening.

Selectie en vernietiging

Het BOOM had in de jaren negentig geen selectielijst.

Nu

Wat betreft de organisatie van het informatiebeheer, de afspraken en ordening is de werkwijze bij het BOOM onveranderd.

Selectie en vernietiging

Er is sinds 2005 een vastgestelde selectielijst *de selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Beleid Openbaar Ministerie periode vanaf 1950* waarin het BOOM als actor voorkomt. De stukken met betrekking tot de handeling 'het adviseren van het College van procureurs-generaal inzake de ontnemingswetgeving' en 'het adviseren van de parketten bij de toepassing van de ontnemingswetgeving' zijn aangewezen als blijvend te bewaren.

Bijlagen

Bijlage 1

Bronnen

De grondslag voor de conclusies en aanbevelingen van dit rapport vormen volgende de interviews met diverse gesprekspartners en schriftelijke bronnen.

Gesprekspartners

FIOD

- Privacyfunctionaris/beleidsadviseur
- Projectleider SUMMIT
- Rechercheur
- Senior beleidsmedewerker

Openbaar Ministerie Amsterdam

- Assistant financial controller
- Beleidsmedewerker beleid en strategie
- Directeur bedrijfsvoering
- Hoofd administratie, sector executie
- Hoofdofficier
- Ontnemingspecialisten
- Parketsecretarissen
- Waarnemend business controller van het OM Amsterdam

DVOM-F

- Domeineigenaar Financiën
- Hoofd Debiteuren

Rechtbank Amsterdam

- Hoofd Administratie

Regionaal archief Amsterdam-Noord-Holland, de centrale archiefdienst van de rechterlijke organisaties in Amsterdam

- Hoofd
- Logistiek manager

Parket-Generaal

- Hoofd van de afdeling Documentatie en Registratie (DenR)
- Medewerker Beleid en Juridische Zaken

Functioneel Parket

- Plaatsvervangend hoofdofficier
- Stafmedewerker bestuurlijke en juridische zaken

CJIB

- Hoofd Strategie & Beleid,
- Hoofd Bedrijfsvoering
- Juridisch beleidsmedewerker

Ministerie van Veiligheid en Justitie

- Klantmanager
- Adviseurs van de afdeling advies en ondersteuning

Noord-Hollands Archief Haarlem, de toekomstige beheerder van het permanent te bewaren archief

- Relatiebeheerder

Schriftelijke en audiovisuele bronnen

Ontnemingsrichtlijnen

Executierichtlijn ontnemingsmaatregelen, *Stcr.* 1995, 246.

Executiebeleid ontnemingsmaatregelen, *Stcr.* 1995, 246

Ontnemingsrichtlijn, *Stcr.*, 1997, 37.

Ontnemingsrichtlijn (herziene versie), *Stcr.*, 1998, 8

Aanwijzing ontneming, *Stcr.*, 1998, 164

Richtlijn voor strafvordering bij ontneming, *Stcr.*, 1998, 164.

Aanwijzing ontneming, *Stcr.*, 2002, 207.

Richtlijn voor strafvordering ontneming, *Stcr.*, 2002, 208.

Aanwijzing ontneming, *Stcr.*, 2005, 21.

Aanwijzing ontneming, *Stcr.*, 2009, 40.

Aanwijzing ontneming, *Stcr.*, 2012, 26875.

Aanwijzing afpakken, *Stcr.*, 2013, 35782.

Krantenartikelen

Marc van den Eerenbeemt 'Vluchten kan niet meer', *De Volkskrant* 6 april 1996

Marc van den Eerenbeemt 'De kosten van de crimineel', *De Volkskrant* 31 oktober 1998

Harry Lensink en Marian Husken 'Teeven sloot al in 1998 deal met Cees H.', *Vrij Nederland* 13 maart 2014

Wil Thijssen en Willem Feenstra 'Allemaal lulkoek wat Opstelten verkondigde', *De Volkskrant* 4 april 2014

Harry Lensink en Marian Husken 'Zwart op wit: de 4,5 miljoen van Cees H.', *Vrij Nederland* 4 april 2014

Joost de Vries 'Drugsbaron Cees H. kreeg 5 miljoen van Teeven', *De Volkskrant* 4 maart 2015

John van den Heuvel 'Justitie: bankafschriften vermoedelijk van Cees H.', *De Telegraaf* 5 maart 2015

'Van deal met justitie heb ik veel plezier', *De Telegraaf* 5 maart 2015

'De witwasdeal: een drama in vier bedrijven', *De Volkskrant* 5 maart 2014

Sam de Voogt 'Advocaat Cees H. zegt dat bedrag van 4,7 miljoen gulden klopt', *NRC* 5 maart 2015
'Ministerie vindt bonnetje van 4,7 miljoen gulden toch terug', *De Volkskrant* 9 maart 2015
Anouk Eigenraam 'What's the deal met de deal van Cees H. en wie is Cees H.?', *NRC* 9 maart 2015
Harry Lensink en Marian Husken 'Hoe de onderwereld een minister te kijk zet (én zijn staatssecretaris)', *Vrij Nederland* 9 maart 2015
Maartje Bakker 'Drugsdeal met Cees H. doet VVD-bewindslieden das om', 10 maart 2015
Siem Eikelenboom 'Wie is Cees H.?', *Het Financieele Dagblad* 10 maart 2015
Elsbeth Stoker 'OM en Belastingdienst wisten bedrag Teeven-deal', 13 maart 2015
Doortje Smithuijsen 'Bonnetjes zitten wel vaker vast in een rommelig overheidsarchief', *NRC.Next* 14 maart 2015
Doortje Smithuijsen 'Hoe digitale overheidsinformatie zomaar verdwijnt', *NRC* 14 maart 2015

Kamerstukken

Aanhangsel van de Handelingen II 2001/02, 884

Vragen dd. 1 maart 2002 van de leden Rietkerk en Van de Camp over de pluk-ze wetgeving.

Aanhangsel van de Handelingen II 2001/02, 1017

Antwoorden dd. 16 april 2002 van minister Korthals

Kamerstukken II, 2013/14, 33750-VI, nr. 112

Brief dd. 13 maart 2014 van minister Opstelten

Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI, nr. 113

Motie dd. 13 maart 2014 van het lid Helder c.s.

Kamervragen II 2013/14, 2014Z05138

Vragen dd. 20 maart 2014 van het lid De Wit

Aanhangsel van de Handelingen II 2013/14, 1650

Antwoord dd. 8 april 2014 van minister Opstelten

Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI, nr. 120

Brief dd. 25 april 2014 van minister Opstelten

Handelingen II 2013/14, 63, item 10

Debat dd. 13 maart aangaande het sluiten van deals met criminelen

Kamerstukken II 2013/14, 33930-VI, nr. 7

Motie dd. 26 juni 2014 van de leden Berndsen-Jansen en Van Nispen

Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI nr. 123

Brief dd. 3 juni 2014 van minister Opstelten n.a.v. nadere vragen aangaande de ontnemingsschikking met Cees H.

Kamerstukken II 2013/14, 33750-VI nr. 132

Verslag dd. 10 juli 2014 van een schriftelijk overleg

Kamervragen II 2014/15, 2014Z19213

Vragen dd. 30 oktober 2014 van de leden Van Nispen, Segers en Berndsen-Jansen

Aanhangsel van de Handelingen II 2014/15, 679

Mededeling dd. 25 november 2014 van minister Opstelten

Aanhangsel van de Handelingen II 2014/15, 839

Antwoord dd. 17 december 2014 van minister Opstelten

Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 70

Brief dd. 9 maart 2015 van minister Opstelten
Kamerstukken II, 2014/15, nr. 34000-VI, nr. 71
Brief dd. 9 maart 2015 van minister Opstelten
Kamerstukken II 2014/15, nr. 34000-VI, nr. 72
Motie dd. 10 maart 2015 van het lid Slob c.s.
Aanhangsel van de Handelingen II 2014/15, nr. 1664
Vragen dd. 13 maart 2015 van het lid Gesthuizen
Antwoord dd. 23 maart 2015 van minister Blok
Handelingen II 2014/15, nr. 61
Debat dd. 10 maart 2015 over de berichtgeving inzake de deal met Cees H.
Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 78.
Brief dd. 10 april 2015 van minister Van der Steur aangaande de instelling van een
onderzoekscommissie
Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 84
Brief dd. 1 mei 2015 van minister Van der Steur met de opdracht aan de onderzoekscommissie
Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 88.
Verslag van een algemeen overleg dd. 23 april 2015 over de onderzoekscommissie en haar
opdracht
Kamerstukken II 2014/15, 34000-VI, nr. 103
Brief dd. 16 juli 2015 van minister Van der Steur over de vondst van financiële stukken.

Selectielijsten¹⁰

Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht
periode vanaf 1950.

Vastgesteld op 5 juli 2011; in de Staatscourant van 23 september 2011 (besluit nr. 17020).
Geldig vanaf 25 september 2011

Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht
periode vanaf 1950.

Vastgesteld op 12 december 2006; gepubliceerd in de Staatscourant op 8 januari 2007.
Geldig vanaf 10 januari 2007 tot 24 september 2011

Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht
periode vanaf 1950.

Vastgesteld op 11 november 2002; gepubliceerd in de Staatscourant op 16 januari 2003 en in
iets gewijzigde vorm op 20 februari 2003.
Geldig van 18 januari/22 februari 2003 tot 9 januari 2007

Lijst vernietigbare archiefbescheiden OM, gerechtshoven, rechtbanken en kantongerechten.
N.B. Dit is een lijst die is vastgesteld onder de Archiefwet 1918. Dat betekent dat hij bij het van
kracht worden van de Archiefwet 1995 op 1 januari 1996 niet meer geldig was, hoewel hij pas
bij de vaststelling van selectielijst 3. werd ingetrokken.
Geldig van januari 1936 tot 1 januari 1996

Selectielijst FIOD, selectielijst voor de administratieve neerslag van de zorgdrager Minister van Financiën voor wat betreft de primaire werkprocessen van Belastingdienst/FIOD over de periode 1945-.

Basisselectiedocument: een instrument voor de selectie – ter vernietiging dan wel blijvende bewaring – van de administratieve neerslag van het handelen van het CJIB vanaf 1990- heden (2011)

Selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Beleid Openbaar Ministerie periode vanaf 1950 (2005)

Rapporten

Volg het spoor terug: Een onderzoek naar de financiële afwikkeling van de ontnemingschikking in de zaak Cees H. (H.A. van Brummen, 26 maart 2014)

Verslag van bevindingen onderzoek betalingsgegevens Cees H. (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 9 maart 2015)

Richtlijnen op gebied van archiefbeheer van de geïnspecteerde organisaties

Afspraken m.b.t. proces plannen MK-Zaken (Openbaar Ministerie 2014)

Dienstverleningsovereenkomst Parket Amsterdam - Archief AHA (2011)

Instructies Onderzoeksdossier en procesdossier (intranet FIOD 2015)

Werkinstructie intake opbouw dossiers (Openbaar Ministerie, 2015)

Compas Module Beoordeling (Ictro 2003)

Compas Module Registratie (Ictro 2002)

Procesbeschrijving/procedure Ontnemingsmaatregelen en Schikkingen (CJIB september 2010)

Boeken

J.H.J. Verbaan Straf(proces)recht begrepen. 3e druk.

Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2013

M.D. Nuis en J.D.L. Nuis Ontnemingsrecht.

Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, 2015.

Uitzendingen

'Reporter', KRO, 22 februari 2002

'Nieuwsuur', NOS, 11 en 12 maart 2014

'Nieuwsuur', NOS, 4 maart 2015

Websites

NOS 'Opstelten vindt geen bankafschrijf', 3 juni 2014

RTL Nieuws 'Teeven weer in opspraak rond deal met crimineel', 27 oktober 2014

NOS 'Verbijstering in Kamer over 'Teevendeal'', 4 maart 2015

Nieuwsuur, 'De 'Teevendeal' in chronologisch perspectief', 4 maart 2015

Nieuwsuur 'De 'Teevendeal' nader verklaard', 5 maart 2015

NOS 'Bewijs van Teevendeal toch gevonden', 9 maart 2015

NOS 'Bonnetje gevonden: Opstelten en Teeven stappen op', 9 maart 2015

Nieuwsuur 'Tijdelijk opstappen Opstelten en Teeven', 10 maart 2015

Bijlage 2

Wettelijk Kader

Archiefwet- en regelgeving

In eerste instantie is van toepassing de Archiefwet 1995. Meer specifiek is in het bijzonder van toepassing artikel 3 van de Archiefwet 1995, dat overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.

Ook zijn op dit incident van toepassing de artikelen 5 en 9, lid 1 van de Archiefwet en art. 2-5 en 8 van het Archiefbesluit dat zorgdragers verplicht om vernietiging van archiefbescheiden uitsluitend te laten plaatsvinden op grond van een vastgestelde en geldende vernietigings- of selectielijst. Daarnaast schrijven deze artikelen voor dat van elke vernietiging een verklaring van vernietiging moet worden opgemaakt, die ten minste een specificatie bevat van vernietigde documenten. Verder moet in de verklaring van vernietiging staan hoe de vernietiging heeft plaatsgevonden.

Voorts is op dit incident nog specifiek van toepassing de Archiefregeling art. 18 waarin wordt bepaald dat een zorgdrager ervoor moet zorgen dat een onder hem ressorterend overheidsorgaan beschikt over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, inclusief gegevens over de verblijfplaats van de stukken.

Wettelijke regels voor ontneming en schikking

In het Wetboek van Strafrecht staat in artikel 36e dat op vordering van het Openbaar Ministerie bij een afzonderlijke rechterlijke beslissing aan degene die is veroordeeld wegens een strafbaar feit de verplichting kan worden opgelegd tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In simpeler woorden gaat het hier om afpakken van crimineel geld.

De officier van justitie kan zoals bepaald in artikel 511c van het Wetboek van Strafvordering zolang het onderzoek op de terechtzitting niet is afgesloten met de verdachte of de veroordeelde een schriftelijke schikking aangaan tot betaling van een geldbedrag aan de staat of tot overdracht van voorwerpen ter gehele of gedeeltelijk ontneming van het ingevolge artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht voor ontneming vatbare wederrechtelijk verkregen voordeel.

Op 1 januari 1997 trad de eerste Ontnemingsrichtlijn van het College van procureurs-generaal in werking. Daarin stonden de bepalingen voor ontneming nader uitgewerkt. De richtlijn geeft definities en voorschriften voor afstemming, voorwaarden voor conservatoir beslag en uitleg over de voordeelsberekening. Ook geeft de richtlijn voorbeelden van voordeelsberekeningen en een voorbeeld van een schikking.

Bijlage 3

Overzicht van de verblijfplaats van stukken betreffende de ontnemingsschikking					
Archiefvormers	Stukken betreffende de onderhandelingen tussen het OM Amsterdam en de raadsman van Cees H.	Stukken betreffende de besluitvorming door CvPG, inclusief de advisering door BOOM	Stukken betreffende de advisering van de minister van VenJ door het CvPG	De ontnemings-schikkingsovereenkomst	Stukken betreffende de financiële afhandeling van de overeenkomst
OM Amsterdam dossier Hoofd Officier van Justitie	Enkele inkomende en uitgaande stukken			Ja, als kopie	
OM Amsterdam dossier semtexzaak					Kopieën van bankafschriften dd juli-november 2001 mbt de door het OM uit Luxemburg ontvangen gelden en een uitdraai van een overzicht betalingsverkeer OM – kantoor raadsman uit JUFAR. Ongedateerd, gevonden op 8 juli 2015 door de Erfgoedinspectie.
Parket-Generaal, dossier advisering ministerie 1998, o.a. inzake de klacht van de raadsman van Cees H. tegen de officier van justitie	Correspondentie, als achtergrondinformatie	Correspondentie, notulen en adviezen van het BOOM	Correspondentie en ambtsberichten	Ja, als kopie	
Het BOOM					
Parket-Generaal, dossier beantwoording Kamervragen 2002	Correspondentie, als achtergrondinformatie		Correspondentie en ambtsberichten		
Parket-Generaal, dossier beantwoording Kamervragen 2014	Correspondentie, als achtergrondinformatie		Correspondentie		
VenJ systeem JUFAR					Recovery back-up JUFAR dd. 8 maart 2015 van betalingsverkeer OM – kantoor
VenJ, dossier behandeling klacht raadsman Cees H.	Correspondentie				



Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070 412 40 12
Fax: 070 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-821685-4-9

December 2015



