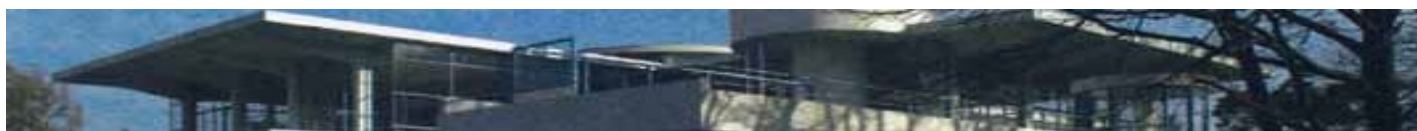




Inspectierapport opvolging aanbevelingen Openbaar Ministerie inzake de archivering van ontnemingschikkingen



Samenvatting

De Erfgoedinspectie heeft een onderzoek gedaan bij het Openbaar Ministerie (OM) naar de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport *De Waarde van archief* (2015).

In dit rapport over het archiefbeheer van de ontnemingsschikking met Cees H. deed de inspectie de aanbeveling aan de minister van Justitie en Veiligheid om maatregelen te treffen om het archiefbeheer van ontnemingsschikkingen te verbeteren op de punten van dossiervorming, toegankelijkheid en selectie. Verbetering op deze punten is nodig ter voorkoming van een nieuw archiefincident.

De Erfgoedinspectie concludeert dat het parket Amsterdam voortvarend een procesbeschrijving met regels voor archivering heeft opgesteld. Landelijk is het nog niet zover. Deze procesbeschrijving wordt nu geüniformeerd voor de hele OM-organisatie en komt in de loop van 2018 gereed. Uniformering zal de betrouwbaarheid van het informatiebeheer ten goede komen. Deze procesbeschrijving kan niet los gezien worden van het verbeteren van de toegankelijkheid van de ontnemingsschikkingsdossiers. De toegankelijkheid kan na afronding en implementatie van de uniforme regels bij de overige parketten vervolgens worden verbeterd. Voor wat betreft het laten vaststellen van een handeling met een bewaartermijn voor ontnemingsschikkingen in de selectielijst is dit door het OM opgepakt, maar nog niet gereed. Er is geen opvolging gegeven aan het vastleggen van verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer van ontnemingsschikkingsdossiers in de strafrechtketen.

Het Openbaar Ministerie heeft maatregelen getroffen om de kwaliteit te verbeteren maar de opvolging van de aanbevelingen is nog niet gereed. De Erfgoedinspectie doet op grond van deze constatering aan de minister van Justitie en Veiligheid nu de aanbeveling om vaart te zetten achter de afronding hiervan.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Onderwerp en vraag	5
1.3 Inspectiemethode.....	5
1.4 Opzet van het rapport.....	5
2 Overzicht conclusies en aanbevelingen.....	6
2.1 Sturing.....	6
Aanbeveling.....	6
2.2 Vastleggen van verantwoordelijkheden in de strafrechtketen	6
Aanbeveling.....	6
2.3 Regels en afspraken over archivering ontnemingsschikkingen	6
Aanbeveling.....	6
2.4 Toegankelijkheid ontnemingsschikkingen	6
Conclusie.....	6
Aanbeveling.....	7
2.5 Selectie en vernietiging ontnemingsschikkingen	7
Aanbeveling.....	7
3 Sturing op informatiebeheer en archivering	8
3.1 Inleiding.....	8
3.2 Bevindingen.....	8
3.3 Conclusie	8
3.4 Aanbeveling.....	8
4 Vastleggen van verantwoordelijkheden in de strafrechtketen	9
4.1 Inleiding.....	9
4.2 Bevindingen.....	9
4.3 Conclusie	9
4.4 Aanbeveling.....	9
5 Regels en afspraken over archivering ontnemingsschikkingen.....	10
5.1 Inleiding.....	10
5.2 Bevindingen.....	10
5.3 Conclusie	10
5.4 Aanbeveling.....	10
6 Toegankelijkheid van archief ontnemingsschikkingen.....	11
6.1 Inleiding.....	11
6.2 Bevindingen.....	11
6.3 Conclusies	11
6.4 Aanbevelingen	11
7 Selectie en vernietiging van archief ontnemingsschikkingen.....	12

7.1	Inleiding.....	12
7.2	Bevindingen.....	12
7.3	Conclusie	12
7.4	Aanbevelingen	12
	Bronnen.....	13
	Lijst van gesprekspartners.....	13
	Lijst van geraadpleegde documenten	13
	Colofon.....	14

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In december 2015 sloot de Erfgoedinspectie de inspectie van het archiefbeheer van de ontnemingsschikking van het Openbaar Ministerie met Cees H. af met de publicatie van het rapport *De waarde van archief*.

De Erfgoedinspectie constateerde in dat rapport dat de kwaliteit van het archiefbeheer van ontnemingsschikkingsdossiers bij het Openbaar Ministerie ten opzichte van de jaren 1990 was verbeterd, maar dat de geordende en toegankelijke staat van deze dossiers nog steeds niet volledig was gegarandeerd. Het ging met name om de volgende zaken:

- de verantwoordelijkheid voor deze dossiers in de opeenvolgende organisaties in de strafrechtketen was niet vastgelegd;
- er ontbraken regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen;
- de toegankelijkheid van ontnemingsschikkingsdossiers was niet voldoende geborgd met name door het niet consequent registreren van de verblijfplaats;
- in de selectielijst van de rechterlijke macht ontbrak een handeling met een bewaartermijn voor ontnemingsschikkingen.

De Erfgoedinspectie deed de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie de aanbeveling om het beheer van ontnemingsschikkingen op deze punten te verbeteren.

In de brief van 9 december 2015, waarin hij reageerde op het eerste rapport van de commissie Oosting en het rapport van de Erfgoedinspectie, schreef de ministerie van Justitie en Veiligheid het volgende: 'deze aanbeveling, die ik vanzelfsprekend van harte ondersteun, zal door het College van procureurs-generaal worden uitgevoerd.'

1.2 Onderwerp en vraag

Dit rapport geeft antwoord op de vraag of en in hoeverre het Openbaar Ministerie opvolging aan de aanbevelingen heeft gegeven.

1.3 Inspectiemethode

De vervolgininspectie bestond uit het voeren van drie gesprekken en de verwerking van schriftelijke informatie. De inspectie had een centraal karakter, hetgeen betekent dat het Openbaar Ministerie als geheel werd aangesproken, met focus op het archiefbeheer van ontnemingsschikkingen bij het parket Amsterdam. Buiten het bestek van de inspectie viel de toetsing van het feitelijke archiefbeheer van ontnemingsschikkingen bij de andere parketten.

1.4 Opzet van het rapport

Hoofdstuk 2 geeft een overzicht van de conclusies en aanbevelingen. De hoofdstukken 3 t/m 7 hebben betrekking op de inhoudelijke onderwerpen. Ieder hoofdstuk begint met een introductie van het betreffende onderwerp, gevolgd door de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Ten slotte bevat het rapport een bronnenoverzicht.

2 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Hieronder geeft de Erfgoedinspectie een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen aan de minister van Justitie en Veiligheid.

2.1 Sturing

Conclusie

- De minister van Justitie en Veiligheid is zorgdrager voor het Openbaar Ministerie. De sturing op het informatiebeheer gebeurt bij het Openbaar Ministerie decentraal. Het Openbaar Ministerie wordt in het informatiebeheer ondersteund door een landelijk expertisecentrum archivering. Dit centrum werkt onder meer aan organisatie brede handreikingen en het verbeteren van de informatiehuishouding. Dit is een verbetering voor het OM brede informatiebeheer, omdat deze voorziening daarvoor ontbrak. Positionering van het onderwerp informatiehuishouding op hoog niveau binnen de OM- organisatie is voorzien en gewenst. Het zal gezien de decentrale sturing een uitdaging zijn om deze noodzakelijke handreikingen bij de parketten te implementeren.

Aanbeveling

- Stuur stevig op de implementatie van de organisatie brede handreikingen bij de parketten.

2.2 Vastleggen van verantwoordelijkheden in de strafrechtketen

Conclusie

- Vastlegging van verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer in de strafrechtketen heeft niet plaats gevonden. Recent is een samenwerkingsverband gestart in de keten, het doel is één aanpak voor de informatievoorziening, het is de enige op dit gebied. Dit samenwerkingsverband biedt de kans om de noodzakelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor archivering te regelen.

Aanbeveling

- Neem het initiatief om de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer in de strafrechtketen vast te leggen.

2.3 Regels en afspraken over archivering ontnemingsschikkingen

Conclusie

- Het Parket Amsterdam heeft een procesbeschrijving vastgesteld. Er zijn nog geen landelijk uniforme regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen. Deze komen gereed in de loop van 2018. Deze uniformering zal de betrouwbaarheid van het informatiebeheer ten goede komen.

Aanbeveling

- Rondt de landelijke uniforme regels voor dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen met voorrang af.

2.4 Toegankelijkheid ontnemingsschikkingen

Conclusie

- Het is op landelijk niveau bij het Openbaar Ministerie niet duidelijk hoe de toegankelijkheid van de ontnemingsschikkingsdossiers bij de parketten is geborgd. De regels die nu landelijk opgesteld worden ter uniformering van het beheer en archivering van de dossiers kunnen het fundament zijn voor verbetering, maar kunnen tegelijkertijd niet los gezien worden van de toegankelijkheid bij de individuele parketten.

Aanbeveling

- Breng de uniforme toegankelijkheid na gereedkomen van de landelijk uniforme regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen (5) voor de OM organisatie op orde door deze te implementeren bij de parketten.

2.5 Selectie en vernietiging ontnemingsschikkingen

Conclusie

- Er is nog geen bewaartermijn vastgesteld voor dossiers ontnemingsschikkingen. Dat komt omdat deze aanbeveling in verband met het actualiseren en aanpassen van de gehele selectielijst is opgepakt. Dit is een logische keuze, die echter wel voor vertraging zorgt. Daarnaast moet het OM samen met de zorgdrager JenV nog een keuze maken voor de vorm en het niveau van vastleggen van de bewaartermijnen in een selectielijst.

Aanbeveling

- Rond de selectielijst, inclusief de bewaartermijn voor de ontnemingsschikking, met voorrang af en laat deze vaststellen. Houdt daarbij rekening met de bewaartermijnen bij andere organisaties in de keten.

3 Sturing op informatiebeheer en archivering

3.1 Inleiding

De eindverantwoordelijkheid voor de digitale informatiehuishouding ligt, conform het begrip zorgdragerschap in de Archiefwet 1995, bij het bestuur van de archiefvormende overheidsorganisatie. Het is belangrijk dat de sturing op de digitale informatiehuishouding goed is ingericht en dat de verantwoordelijkheden goed zijn afgebakend en zijn vastgelegd. Er moet voldoende personeel zijn om alle taken met betrekking tot de informatiehuishouding uit te kunnen voeren en er moet voldoende kennis aanwezig zijn, in het bijzonder over de eisen die gesteld worden aan de digitale archivering en duurzame toegankelijkheid. Dit zijn archiefwettelijke eisen, vastgelegd in het Archiefbesluit 1995.

3.2 Bevindingen

De minister van Justitie en Veiligheid is zorgdrager voor de archieven van het Openbaar Ministerie. De sturing op de informatiehuishouding is decentraal belegd bij de directeuren bedrijfsvoering. Binnen het OM geschiedt de archivering volgens lokale afspraken. De CIO van het OM heeft aangegeven dat aan een aantal centrale voorzieningen meer eenduidige kwaliteitseisen gesteld zullen worden. Dit geldt met name voor de digitalisering: hoe kunnen werkprocessen voor het hele concern vertaald worden naar it-oplossingen met eventuele ruimte voor lokaal specifieke behoeften? De werkprocessen zullen daarom op één lijn gebracht moeten worden. Deze uniformering biedt kansen voor verbetering van het informatiebeheer. De CIO Openbaar Ministerie krijgt de informatievoorziening in den breedte in zijn portefeuille.

Het Openbaar Ministerie onderkent dat kennis op het gebied van de informatiehuishouding structureel nodig is. Het heeft daarom maatregelen getroffen voor kwaliteitsverbetering. Een voorbeeld daarvan is dat het Expertisecentrum archivering in opdracht van directeuren bedrijfsvoering werkt aan handreikingen, die vervolgens lokaal geïmplementeerd moeten worden.

3.3 Conclusie

- De minister van Justitie en Veiligheid is zorgdrager voor het Openbaar Ministerie. De sturing op het informatiebeheer gebeurt bij het Openbaar Ministerie decentraal. Het Openbaar Ministerie wordt in het informatiebeheer ondersteund door een landelijk expertisecentrum archivering. Dit centrum werkt onder meer aan organisatie brede handreikingen en het verbeteren van de informatiehuishouding. Dit is een verbetering voor het OM brede informatiebeheer, omdat deze voorziening daarvoor ontbrak. Positionering van het onderwerp informatiehuishouding op hoog niveau binnen de OM- organisatie is voorzien en gewenst. Het zal gezien de decentrale sturing een uitdaging zijn om deze noodzakelijke handreikingen bij de parketten te implementeren.

3.4 Aanbeveling

- Stuur stevig op de implementatie van de organisatie brede handreikingen bij de parketten.

4 Vastleggen van verantwoordelijkheden in de strafrechterketen

4.1 Inleiding

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 respectievelijke archiefbeheer. Een ander gevolg kan zijn dat bewaartermijnen niet op elkaar aansluiten. De verantwoordelijkheid voor deze dossiers in de opeenvolgende organisaties in de strafrechterketen was niet vastgelegd.

4.2 Bevindingen

Het Openbaar Ministerie heeft nog niet het initiatief genomen om opeenvolgende verantwoordelijkheden in de strafrechterketen vast te leggen. De officieren van justitie, de parketten en de rechters functioneren autonoom. De CIO van het Openbaar Ministerie heeft aangegeven dat er nu behoefte is om meer samen te werken in de strafrechterketen tussen politie, OM, Zittende Magistratuur, executieketen en kleine organisaties.

Voor de aspecten rondom informatievoorziening is daartoe recent een 'keten coördinatie groep informatievoorziening strafrechterketen' opgericht. Het doel van deze groep is één aanpak voor de informatievoorziening: van volledig digitaal ontstaan tot volledig digitaal afdoen van dossiers.

Er is geen ander samenwerkingsverband van deze omvang op dit terrein binnen de keten.

4.3 Conclusie

- Vastlegging van verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer in de strafrechterketen heeft niet plaats gevonden. Recent is een samenwerkingsverband gestart in de keten, de enige op dit gebied. Dit samenwerkingsverband biedt de kans om de noodzakelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor archivering te regelen.

4.4 Aanbeveling

- Neem het initiatief om de verantwoordelijkheden voor archivering in de strafrechterketen vast te leggen.

5 Regels en afspraken over archivering ontnemingschikkingen

5.1 Inleiding

Afspraken voor het dossierbeheer zijn belangrijk, het is ongewenst is dat medewerkers naar eigen inzicht dossiers vormen en beheren. Dit kan het zoekraken van dossiers of verloren raken van informatie veroorzaken. Er ontbraken regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingschikkingen.

5.2 Bevindingen

Het Openbaar Ministerie Amsterdam heeft een procesbeschrijving *Transactie met een ontnemingscomponent en ontnemingschikkingen* opgesteld (april 2016). Deze procesbeschrijving bevat een uitgebreide component Archivering. De component 'uitlening' ontbreekt. Er zijn meer regio's die voor zich regels hebben gemaakt. Er ontbreken bij het Openbaar Ministerie echter landelijke regels archivering voor ontnemingschikking. Er is daarom onder leiding van het landelijk expertisecentrum archivering Openbaar Ministerie een werkgroep gestart met als doel uniforme werkafspraken te maken over het beheer van ontnemingschikkingdossiers. Het is de ambitie om de landelijke regels dossiervorming ontnemingschikking in de loop van 2018 af te ronden. Het is nog niet duidelijk hoe deze regels dan landelijk geïmplementeerd gaan worden in verband met de eigen verantwoordelijkheid van de parketten.

5.3 Conclusie

- Het Parket Amsterdam heeft een procesbeschrijving vastgesteld. Er zijn nog geen landelijk uniforme regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingschikkingen. Deze komen gereed in de loop van 2018. Deze uniformering zal de betrouwbaarheid van het informatiebeheer ten goede komen.

5.4 Aanbeveling

- Rondt de landelijke uniforme regels voor dossiervorming en het beheer van ontnemingschikkingen met voorrang af.

6 Toegankelijkheid van archief ontnemingsschikkingen

6.1 Inleiding

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. De toegankelijkheid van ontnemingsschikkingsdossiers was niet voldoende geborgd, met name door het niet consequent registreren van de verblijfplaats.

6.2 Bevindingen

Bij het Openbaar Ministerie is geen totaalbeeld van de toegankelijkheid van de ontnemingsschikkingsdossiers bij de parketten. Er zijn verschillende werkwijzen, hier is geen volledig beeld van. Het proces komt overigens in sommige regio's niet of nauwelijks voor.

Landelijk overzicht van ontnemingsschikkingen (511c) in behandeling:

2015	32
2016	34
2017 (stand van zaken november)	29

Bron CJIB.

6.3 Conclusies

- Het is op landelijk niveau bij het Openbaar Ministerie niet duidelijk hoe de toegankelijkheid van de ontnemingsschikkingsdossiers bij de parketten is geborgd. De regels die nu landelijk opgesteld worden ter uniformering van het beheer en archivering van de dossiers kunnen het fundament zijn voor verbetering, maar kunnen tegelijkertijd niet los gezien worden van de toegankelijkheid bij de individuele parketten.

6.4 Aanbevelingen

- Breng de uniforme toegankelijkheid na gereedkomen van de landelijk uniforme regels voor de dossiervorming en het beheer van ontnemingsschikkingen (zie 5) voor de OM organisatie op orde door deze te implementeren bij de parketten.

7 Selectie en vernietiging van archief ontnemingsschikkingen

7.1 Inleiding

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) processen 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. De *selectielijst neerslag handelingen Minister van Justitie beleidsterrein Rechterlijke macht periode vanaf 1950* nu gehanteerd door het Openbaar ministerie kent geen handelingen voor de bewerking en vernietiging van ontnemingsschikking. Hierin moet worden voorzien.

7.2 Bevindingen

In 2014 heeft het Parket-Generaal aan de OM-onderdelen opdracht gegeven om de dossiers ontnemingsschikking langdurig te archiveren en niet te vernietigen tot de bewaartermijn is vastgesteld.

Het Openbaar Ministerie (expertisecentrum archivering) werkt aan de aanpassing en actualisering van de selectielijst, daarbij is de bewaartermijn voor ontnemingsschikking in concept opgenomen. Naast de handeling voor ontnemingsschikking heeft het landelijke expertisecentrum geconstateerd dat meer handelingen in de bestaande lijst ontbreken. Op dit moment worden deze geïnventariseerd (de processen in kaart gebracht en gewaardeerd). Als deze klus gereed is zal het Openbaar Ministerie in overleg met de zorgdrager, het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), vervolgens een keuze maken uit verschillende opties voor de vorm van de selectielijst.

Het is per parket verschillend hoe commissies voor uitzondering op vernietiging bij de parketten functioneren.

7.3 Conclusie

- Er is nog geen bewaartermijn vastgesteld voor dossiers ontnemingsschikkingen. Dat komt omdat deze aanbeveling in verband met het actualiseren en aanpassen van de gehele selectielijst is opgepakt. Dit is een logische keuze, die echter wel voor vertraging zorgt. Daarnaast moet het OM samen met JenV nog een keuze maken voor de vorm en het niveau van vastleggen van de bewaartermijnen in een selectielijst.

7.4 Aanbevelingen

- Rond de selectielijst, inclusief de bewaartermijn voor de ontnemingsschikking, met voorrang af en laat deze vaststellen. Houdt daarbij rekening met de bewaartermijnen bij andere organisaties in de keten.

Bronnen

De inspectie van het Openbaar Ministerie is uitgevoerd door twee senior inspecteurs bij de Erfgoedinspectie

Lijst van gesprekspartners

- Concerndirecteur Informatievoorziening / CIO Openbaar Ministerie
- Kwartiermaker landelijk expertisecentrum archivering Openbaar Ministerie
- Adviseur bedrijfsvoering landelijk expertisecentrum archivering Openbaar Ministerie
- Officier van Justitie (Parket Amsterdam)
- Parket secretaris (Parket Amsterdam)
- Teamleider (Parket Amsterdam)
- Informatiespecialist (Parket Amsterdam)

Lijst van geraadpleegde documenten

- Brief van het College van Procureurs Generaal aan de directeuren bedrijfsvoering en de hoofden van de parketten over archivering documenten met betrekking tot ontnemingsschikkingen (8 december 2014)
- Bestuurlijk Ketenberaad: *Rol en Functie Keten coördinatiegroep Informatievoorziening Strafrechtketen (KIS)* (geen datum)
- Expertisecentrum archivering: *Sheet uit powerpoint presentatie Kernberaad* (17 december 2015)
- Expertisecentrum archivering: *Powerpoint presentatie aan het Kernberaad bedrijfsvoering OM waarin aanzet tot de structurele inbedding van een expertisecentrum* (22 juni 2017)
- Auditdienst Rijk: *Samenvattend auditrapport 2016 Ministerie van Justitie*
- Parket Amsterdam: *Procesbeschrijving transactie met een ontnemingscomponent en ontnemingsschikkingen* opgesteld (april 2016).

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478
2500 BL Den Haag

Tel: 070 4124012

E: info@erfgoedinspectie.nl

www.erfgoedinspectie.nl

Den Haag, maart 2018

