

# Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven

Mr. drs. Marjan Wijers  
Mr. dr. Katinka Lünemann  
Mr. dr. Roelof Haveman  
Drs. Sandra ter Woerds  
Dr. Jaap Timmer

November 2005



# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
<b>Leeswijzer</b>	<b>13</b>
<b>1 Methodologische verantwoording</b>	<b>15</b>
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	15
1.2 Methoden van onderzoek	18
1.3 Geïnterviewden	20
<b>2 Plan van Aanpak</b>	<b>23</b>
2.1 Plan van Aanpak	23
2.2 Politieke context en verwachtingen Tweede Kamer	26
2.3 Onderliggende visie van het Plan van Aanpak	28
2.4 Tussentijdse conclusies: beoordelingskader uitvoering en resultaten Plan van Aanpak	30
<b>3 Juridische en organisatorische context</b>	<b>31</b>
3.1 Juridisch kader	31
3.2 Organisatorische context	35
3.3 Tussentijdse conclusies	39
<b>4 Herkomst en selectie van door het ROM-team onderzochte zaken</b>	<b>41</b>
4.1 Aantal onderzochte zaken en hun herkomst	42
4.2 Werkwijze IND inzake 1F-dossiers	43
4.3 Verwerking en beoordeling 1F-dossiers door het OM	49
4.4 Waarde 1F-dossiers	55
4.5 Oversteek bestuursrecht - strafrecht	57
4.6 Tussentijdse conclusies	61
<b>3</b>	

<b>5</b>	<b>Werkwijze van het ROM-team</b>	<b>65</b>
5.1	De ‘omslag’: van onmogelijkheden naar mogelijkheden	65
5.2	De nieuwe werkwijze	67
5.3	Projectvoorbereiding en besluitvorming	76
5.4	Juridische en praktische problemen	79
5.5	Tussentijdse conclusies	83
<b>6</b>	<b>Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie</b>	<b>85</b>
6.1	Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie OM	85
6.2	Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie ROM-team	87
6.3	Leergang Oorlogsmisdrijven	94
6.4	Borging deskundigheid	94
6.5	Faciliteiten	96
6.6	Continuïteit en institutionele inbedding	97
6.7	Tussentijdse conclusies	98
<b>7</b>	<b>Verbetering van de samenwerking en netwerkvorming</b>	<b>101</b>
7.1	Samenwerking met de KMAR, AIVD en MIVD	101
7.2	Samenwerking met de tribunalen, het Internationaal Strafhof en NGO’s	102
7.3	Europese samenwerking en netwerkvorming	104
7.4	Ontwikkeling van een voorlichtingsplan	105
7.5	Tussentijdse conclusies	107
<b>8</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>109</b>
8.1	Realisering maatregelen uit het Plan van Aanpak	110
8.2	Voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven	119
8.3	Voldoet de uitvoering aan de verwachtingen van de Tweede Kamer?	124
8.4	Conclusie en beleidsaanbevelingen: zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst?	124

<b>Bronnen</b>		<b>129</b>
<b>Bijlage 1</b>	<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>133</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Leden van de begeleidings- commissie</b>	<b>135</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht afhandeling 1F-dossiers OM 1998- 2003 en 2004-2005</b>	<b>136</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Wetteksten</b>	<b>139</b>
<b>Samenvatting</b>		<b>145</b>



## Casus N<sup>1</sup>

*N. bekleedt gedurende het regime van Mobutu verschillende (hoge) functies in het leger van Zaïre, thans Democratische Republiek Congo. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat hij lid was van een gewapende groep die gespecialiseerd was in nachtelijke ontvoeringen, en executies zonder vorm van proces. N. wordt op 6 mei 1997 in Congo veroordeeld tot een gevangenisstraf van tien jaar terzake van machtsmisbruik, afpersing en verduisteringen van staatsfondsen, douanefraude, bedreigingen met de dood en willekeurige arrestaties. Na de machtsovername door Kabila weet hij te ontsnappen. Hij verlaat in 1997 het land.*

*In mei 1998 arriveert hij in Nederland en vraagt asiel. Op grond van het eerste gehoor en een aanvullend gehoor door de IND wordt N. in oktober 1998 asiel geweigerd op grond van art. 1F van het Vluchtelingenverdrag. Hij tekent hiertegen bezwaar aan. Vanwege het bezwaar vinden in 2001 aanvullende gehoren plaats. Buitenlandse Zaken maakt in oktober 2002 een individueel ambtsbericht op. Op 28 februari 2003 wordt het bezwaar ongegrond verklaard; het dossier van N. wordt aan het OM gestuurd. Ondertussen heeft eind 2002 een mogelijk slachtoffer van N. aangifte gedaan in Nederland. Naar aanleiding hiervan wordt een opsporingsteam geformeerd dat een onderzoek start naar betrokkenheid van N. bij foltering. Het blijkt dat de eerste aangifte niet N.*

<sup>1</sup> Gebaseerd op Scholtes en de Vries (2005): *Evaluatie Congo zaak, Plan van Aanpak.*

*maar een andere persoon betreft. Ondertussen zijn echter andere getuigen en aangevers gevonden. De eerste aangifte tegen N. dateert van mei 2003. Binnen het onderzoek worden medio 2003 in Nederland en België vijf getuigen en aangevers gehoord. Daarnaast vindt een aantal gesprekken plaats met derden. Tevens worden elf getuigen en aangevers gehoord in de Nederlandse ambassade in Kinsjasa. Verder vindt in Congo een aantal gesprekken plaats op het ministerie van Defensie, onder meer met de Procureur Generaal van het Hooggerechts-hof en de openbare aanklager ten tijde van de strafzaak tegen N. Tijdens het onderzoek doen nog vijf personen aangifte, van wie een in Nederland en vier in Congo.*

*Tijdens het onderzoek worden tien internationale rechtshulpverzoeken verzonden aan België, één aan de VS en één aan Frankrijk. Ook vindt een aantal missies naar Congo plaats. De missies worden gevolgd door een rechtshulpverzoek aan het einde van het politieke onderzoek, wanneer politie en rechter commissaris naar Congo gaan om getuigenverklaringen op te nemen. Daarnaast zendt België een rechtshulpverzoek voor Nederland.*

*Op 27 september 2003 wordt N. aangehouden in zijn woning in Nederland. Bovendien vinden er doorzoekingen ter inbeslagneming plaats in het huis van N. en in het huis van B., in België. B. was de chef van de verdachte tijdens zijn werkzaamheden in Congo. Er wordt in het onderzoek een drietal bijzondere opsporingsbevoegdheden ingezet: stelselmatige observatie, het opnemen van telecommunicatie, en het opnemen van vertrouwelijke communicatie.*

*Op 7 april 2004 veroordeelt de rechtbank Rotterdam N. voor het medeplegen van foltering, meer malen gepleegd, strafbaar gesteld bij art. 1, lid 1 van de Uitvoeringswet folteringverdrag, jo. art. 47 van het Wetboek van Strafrecht. N. krijgt een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van 2,5 jaar opgelegd.*



## Inleiding

In 1998 werd op initiatief van het College van Procureurs Generaal het Nationale Opsporingsteam Oorlogsmisdrijven (NOVO-team) opgericht. Het NOVO-team was een uitbreiding van het in 1994 bij het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) opgerichte Nationaal Opsporingsteam Joegoslavische Oorlogsmisdrijven (NOJO-team). Vanaf dat moment richtte het team zich ook op oorlogsmisdrijven elders in de wereld gepleegd. Het NOVO-team werd ingesteld voor een periode van zes jaar (1998-2003). Het stond onder leiding van het Wet Oorlogsstrafrecht-team (WOS-team) van het Openbaar Ministerie (OM) te Arnhem.

In 2001 vond in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) van het ministerie van Justitie een evaluatieonderzoek plaats naar het functioneren van het NOVO- en het WOS-team. Dit besloeg de periode januari 1998 tot en met juli 2001 (Beijer et al., 2002). Naar aanleiding van deze evaluatie werd in april 2002 een 'Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven' opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>2</sup> Dit plan betekende een continuering van het NOVO-team. Het bevatte een aantal maatregelen, afspraken en activiteiten om te komen tot een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven.

<sup>2</sup> T.K. 2001-2002, 28 317 nr. 1.

Het Plan van Aanpak 2002 verstaat onder ‘oorlogsmisdrijven’:<sup>3</sup>

- schending van wetten en gebruiken van de oorlog als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 8 en 9 van de Wet oorlogsstrafrecht;
- foltering als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet folteringverdrag (gepleegd na 19-01-1989);
- genocide als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag;
- feiten, gepleegd na 1 oktober 2003, die vallen onder de Wet Internationale Misdrijven.

Het doel van dit evaluatieonderzoek is te beoordelen of de doelstellingen van het ‘Plan van aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven’ van april 2002 zijn gehaald. Daarmee wordt voldaan aan een toezegging van de vorige minister van Justitie aan de Tweede Kamer (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p.16).

Het onderzoek werd verricht in opdracht van het WODC van het ministerie van Justitie, en beslaat de periode april 2002 tot juni 2005. Het is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut, in samenwerking met het Grotius Centre for International Legal Studies (Universiteit Leiden/Campus Den Haag) en het interfacultair Centrum voor Politiewetenschappen (Vrije Universiteit Amsterdam).

Het onderzoeksteam bestond uit mr. dr. Katinka D. Lünemann (senior onderzoeker Verwey-Jonker Instituut), mr. drs. Marjan Wijers (onderzoeker/consultant op het gebied van mensenrechten), drs. Sandra M. ter Woerds (junior onderzoeker Verwey-Jonker Instituut), mr. dr. Roelof H. Haveman (programmadirecteur Grotius Centre for International Legal Studies Leiden University/Campus The Hague; universitair hoofddocent (internationaal) strafrecht, Universiteit Leiden) en Dr. Jaap S. Timmer (universitair docent criminologie Centrum voor Politie- en Veiligheidswetenschappen VU Amsterdam).

Voor het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld (zie bijlage 2). De begeleidingscommissie had tot taak de voortgang van het onderzoek te bewaken. De commissie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het introduceren van de onderzoekers bij relevante gesprekspartners en het ter beschikking stellen van

<sup>3</sup> T.K. 2001-2002, 28 317 nr. 1, p. 2. Zie de bijlage Wetteksten voor de formulering van bovengenoemde artikelen.

belangrijk onderzoeksmateriaal. Tevens diende de begeleidingscommissie als klankbord bij de bespreking van de tussentijdse resultaten.

Een bijzondere vermelding verdient de ruimhartige medewerking en open houding van alle betrokkenen aan dit evaluatieonderzoek.

#### Terzijde: Terminologie

De verschillende respondenten gebruikten tijdens de interviews diverse termen. Sommige personen gebruiken nog de oude term 'NOVO-team'. Anderen zijn overgestapt op de term 'ROM-team'. Ook spreken de deelnemers aan dit onderzoek zowel over het 'resultaatsgebied oorlogsmisdrijven' als over het 'resultaatsgebied internationale misdrijven', in navolging van de WIM (Wet Internationale Misdrijven). Aan beide benamingen kleven bezwaren: de term oorlogsmisdrijven is in feite te beperkt, aangezien ook genocide, foltering en 'feiten die vallen onder de WIM' onder de in het Plan van Aanpak beoogde misdrijven vallen. De term internationale misdrijven is echter weer te ruim. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook terrorisme, dierenactivisme en sociaal economische delicten, ofwel alle georganiseerde misdrijven met een internationaal tintje. In de praktijk blijkt dat de meeste betrokkenen de term 'oorlogsmisdrijven' (blijven) gebruiken. In dit onderzoek gebruiken wij korthedshalve de term oorlogsmisdrijven.



## Leeswijzer

In dit rapport zijn de resultaten vastgelegd van het evaluatie onderzoek naar de opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven. Hoofdstuk 1 begint met een methodologische verantwoording. Hoofdstuk 2 vervolgt met het Plan van Aanpak, de politieke context waarin het plan tot stand kwam en de onderliggende visie. Hoofdstuk 3 schetst het juridisch/wettelijke kader en de organisatorische context waarbinnen het ROM-team functioneert.

Waar de eerste drie hoofdstukken vooral achtergrondinformatie geven, nemen we vanaf hoofdstuk 4 de aanpak van oorlogsmisdrijven door de IND en het OM/ROM-team onder de loep, samen met de uitvoering van het Plan van Aanpak. Hoofdstuk 4 beschrijft hoe het ROM-team aan zijn zaken komt. Daarbij komt de werkwijze van de IND aangaande 1F-zaken aan de orde, evenals de wijze van verwerking en beoordeling van 1F-dossiers door het OM. We behandelen hier ook de problemen die samenhangen met de ‘oversteek’ van bestuursrecht (IND) naar strafrecht (OM). Hoofdstuk 5 beschrijft de (veranderingen in) de werkwijze van het ROM-team en OM, en de problemen en spanningsvelden die zich hierbij voordoen. In dit hoofdstuk besteden we ook aandacht aan de samenwerking met het ministerie van Justitie en Buitenlandse Zaken. Hoofdstuk 6 gaat in op de in het Plan van Aanpak voorziene versterking van deskundigheid en uitbreiding van formatie van het ROM-team. Hierin komt tevens de borging van deskundigheid naar voren en de institutionele inbedding van het resultaatgebied oorlogsmisdrijven binnen de Dienst Nationale Recherche en het Landelijk Parket.

Hoofdstuk 7 beschrijft de samenwerking met andere actoren, waaronder de tribunalen, het Internationale Strafhof en NGO's. Hoofdstuk 8 geeft een antwoord op de onderzoeksvragen en sluit af met de conclusies en aanbevelingen.

# Methodologische verantwoording

Dit hoofdstuk beschrijft de vraagstelling van het onderzoek en de methoden die voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn gebruikt. De belangrijkste bronnen zijn de direct bij de uitvoering van het Plan van Aanpak betrokkenen. Zij benaderen dit plan - al naar gelang hun positie en taakopdracht - vanuit een ander perspectief. Tot slot beschrijven we de opzet van het rapport.

## 1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

*In hoeverre heeft het Plan van Aanpak van april 2002 geleid tot een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, en in welke mate hebben de afzonderlijke maatregelen van het Plan van Aanpak bijgedragen aan dit resultaat?*

De afzonderlijke vragen luiden:

1. In welke mate werden/worden de in het Plan van Aanpak geformuleerde maatregelen, afspraken en activiteiten in de praktijk gerealiseerd?

2. In hoeverre dragen de maatregelen, afspraken en activiteiten bij aan een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven?
3. Voldoet de uitvoering van het Plan van Aanpak aan de verwachtingen zoals besproken in de Tweede Kamer?
4. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te realiseren? Indien ja, welke?

Vraag 1 betreft de realisatie van de concrete maatregelen. Is uitvoering gegeven aan de voorgenomen maatregelen voor deskundigheid, samenwerking en het borgen van de continuïteit van activiteiten zoals genoemd in het Plan van Aanpak? De eerste fase van het onderzoek was hierop gericht. Er is in kaart gebracht in welke mate de in het Plan van Aanpak genoemde maatregelen en activiteiten zijn uitgevoerd en welke knelpunten hierbij een rol hebben gespeeld. Daarnaast was er de vraag of de continuïteit van de gewenste veranderingen en resultaten duurzaam is gewaarborgd. Bijvoorbeeld: in hoeverre is het Resultaatsgebied Oorlogsmisdrijven ingebed in het Landelijk Parket en de Nationale Recherche? Welke maatregelen zijn getroffen om deskundigheid vast te houden? Hoe structureel is de samenwerking met diverse partners? Bovendien is de organisatorische context waarin het ROM-team functioneert in beeld gebracht.

Vraag 2 gaat over de doelmatigheid en effectiviteit van de opsporing en vervolging. Effectiviteit betreft de resultaten van de nieuwe aanpak. Doelmatigheid gaat om de vraag of de wijze waarop de activiteiten worden uitgevoerd ook de beste manier is om de beoogde resultaten te behalen. Bij vraag 2 gaat het er dus niet om of de voorgenomen maatregelen ook daadwerkelijk in gang zijn gezet. Wel of de doelmatigheid van de opsporing en vervolging is toegenomen, en of deze maatregelen hebben geleid tot een grotere doeltreffendheid.

‘Doeltreffendheid’ (effectiviteit) betreft hier de resultaten van de aanpak van oorlogsmisdrijven. De vraag is of de nieuwe aanpak ook effect heeft gehad op de opsporing en vervolging. Wordt er vaker een opsporingsonderzoek gestart? Is er sneller duidelijkheid over de haalbaarheid van een vervolging? Wordt vaker tot vervolging over gegaan, en heeft vervolging vaker succes?

‘Doelmatigheid’ (efficiëntie) betreft de verhouding van de middelen (gelden, capaciteit, deskundigheid) tot de doelstelling en taakstelling van het team. Het



gaat om de wijze waarop de aanwezige middelen worden ingezet in verhouding tot de doelstelling: wordt het doel bereikt met middelen die met de doelstelling in balans zijn?

Of de maatregelen hebben geleid tot een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is niet eenvoudig te meten. Uit het onderzoek van Beijer et al. (2001) komt naar voren dat de opsporing en vervolging van oorlogsmisdaden een complexe zaak is. Er is niet gemakkelijk op te scoren. Nederland staat hierin niet alleen: ook andere landen vervolgen zelden. En als het tot een succesvolle vervolging komt, zijn dit vaak toevalstreffers. Het is daarom lastig indicatoren te formuleren voor de effectiviteit, want is het eerlijk om het Resultaatsgebied Oorlogsmisdrijven af te rekenen op het aantal vervolgingen of veroordelingen? Bovendien is het Plan van Aanpak niet volgens bijvoorbeeld de VBTB-methode opgesteld, dat wil zeggen: er zijn geen duidelijke te verwachten resultaten benoemd. (VBTB staat voor Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording. De methode vormt het kader voor een begroting en verantwoording van het ministerie van Financiën.)

In overleg met de begeleidingscommissie is de onderzoeksvraag daarom als volgt vertaald:

*Zijn de voorwaarden aanwezig om doeltreffend te kunnen werken, en als er met succes opgetreden kan worden, gebeurt dit dan ook?*

Voor het doeltreffend kunnen werken zijn verschillende voorwaarden denkbaar. Allereerst zijn er factoren die samenhangen met het personeelsbeleid, zoals deskundigheid en gespecialiseerde competenties, motivatie en voldoende 'pioniersgeest' bij het team en het OM (grenzen durven verkennen). Daarbij horen ook prioriteitsstelling in de werkzaamheden, managementkwaliteiten bij de leiding van het team, de mate van personeelsverloop en de aanwezigheid van een gericht personeelsbeleid. Ten tweede spelen factoren mee die meer samenhangen met de organisatie van het werk. Te denken valt aan het tijdsverloop tussen het eerste gehoor door de IND en het moment dat het dossier bij het ROM-team komt, en aan de afstemming tussen de IND, het Landelijk Parket en het ROM-team. Andere organisatorische aspecten zijn structurele informatie-uitwisseling met andere partners (intern en extern) en regelmatige interne evaluaties en bijstelling. Bovendien kan de oversteek van bestuursrecht (asiel) naar strafrecht (opsporing en vervolging) een factor van belang zijn. Een groot

deel van deze factoren zijn al in het eerdere evaluatieonderzoek onder doelmatigheid genoemd (Beijer et al., p. 60-61).

De gevonden resultaten zijn getoetst aan de verwachtingen van de Tweede Kamer (vraag 3). Tot slot is nagegaan wat de gevonden resultaten en evaluatiebevindingen betekenen voor de toekomst. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven en andere internationale misdrijven te realiseren? (Vraag 4.)

## 1.2 Methoden van onderzoek

Voor deze studie zijn verschillende methoden van onderzoek toegepast. De belangrijkste bronnen voor de evaluatie zijn de deskundigen uit verschillende organisaties die betrokken zijn bij de aanpak van oorlogsmisdrijven, en (wetenschappelijke) experts. Daarnaast is op zoek gegaan naar meer harde bronnen: cijfers over aantallen 1F-dossiers, over doorlooptijden en de formatie in verschillende beleidsdocumenten of registratiesystemen. De relevante Tweede Kamerstukken zijn eveneens geanalyseerd. Een laatste bron vormt literatuur en jurisprudentie.

Het onderzoek is verricht in drie fasen: de implementatie van het Plan van Aanpak, de voorwaarden voor een doelmatige en effectieve aanpak van oorlogsmisdrijven en reflectie op de resultaten.

### *Fase 1 De implementatie van het Plan van Aanpak*

Hier stond onderzoeksvraag 1 centraal:

1. In welke mate werden/worden de in het Plan van Aanpak geformuleerde maatregelen, afspraken en activiteiten in de praktijk gerealiseerd?

Het gaat daarbij concreet om de volgende maatregelen:

- overdracht van het gezag over het NOVO/ROM-team van het Openbaar Ministerie te Arnhem naar het Landelijk Parket;
- uitbreiding formatie van het ROM-team;
- versterking van deskundigheid binnen het opsporings- en vervolgingsteam;

- gestructureerde samenwerking met (non-)gouvernementele organisaties in binnen- en buitenland (netwerkvorming);
- aandacht voor de continuïteit van de activiteiten;
- formulering van duidelijke doelstellingen;
- periodiek volgen en evalueren van de uitvoering van het Plan van Aanpak.

#### Methode van onderzoek

De methode van onderzoek bestond uit een analyse van cijfermateriaal, documentatie en werkmaterialen van de betrokken organisaties. Daarnaast vonden interviews plaats met verantwoordelijken van de organisaties, beleid- en opsporingsambtenaren en andere deskundigen (zie par. 1.3).

#### *Fase 2 De voorwaarden voor een doelmatige en effectieve aanpak van oorlogsmisdrijven*

In fase 2 stond onderzoeksvraag 2 centraal:

2. In hoeverre zijn de voorwaarden aanwezig voor een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, en hebben de voorgenomen maatregelen hieraan bijgedragen?

Met andere woorden: hebben de verbetering van deskundigheid, de samenwerking en andere maatregelen ertoe geleid dat de voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven aanwezig zijn?

#### Methode van onderzoek

De onderzoeksmethoden van fase 1 zijn ook hier toegepast: documentanalyse, waaronder ook literatuur en jurisprudentie vallen, en interviews. Naast de personen die zijn geïnterviewd voor fase 1 zijn ook andere personen geïnterviewd (zie par. 1.3).

#### *Fase 3 Reflectie op de resultaten*

In deze fase zijn de bevindingen van de voorgaande deelonderzoeken tegen het licht gehouden. Er vond een beoordeling plaats of de doelstellingen van het 'Plan van aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven' van april 2002 zijn gehaald.

De onderzoeksvragen van deze fasen zijn:

3. Voldoet de uitvoering van het Plan van Aanpak aan de verwachtingen zoals besproken in de Tweede Kamer?
4. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te realiseren? Indien ja, welke?

#### *Methode van onderzoek*

Om vraag 3 te kunnen beantwoorden zijn de relevante Tweede Kamerstukken geanalyseerd. Daarnaast zijn de bevindingen van het onderzoek besproken met de begeleidingscommissie. Daarna zijn ze op een expertmeeting voorgelegd aan een aantal experts uit verschillende disciplines en organisaties, betrokken bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers in/vanuit Nederland (zie bronnen). Met hen is voornamelijk van gedachten gewisseld over gewenste beleidsmaatregelen. Ten slotte zijn de bevindingen besproken met twee deskundigen uit België en Duitsland. De resultaten van deze consultaties zijn verwerkt in hoofdstuk 8 bij de beantwoording van de onderzoeksvragen.

### **1.3 Geïnterviewden**

De interviews met verschillende betrokkenen in het veld vormen de belangrijkste bronnen voor de evaluatie. Met alle direct bij de uitvoering van het Plan van Aanpak betrokken actoren is gesproken. Daarbij is duidelijk dat het perspectief van betrokkenen verschilt al naar gelang hun positie en taakopdracht. Dit komt ook in de interviews naar voren. Gezien de complexiteit van het onderwerp, de diversiteit aan actoren en hun verschillende taakopdrachten, is dit niet verrassend. Zo is het overheersende perspectief van de politie een succesvolle opsporing en vervolging. Vanuit het perspectief van het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het ministerie als Justitie, is echter, naast het faciliteren van rechtshulpverzoeken, de bewaking van diplomatieke betrekkingen en volkenrechtelijke criteria essentieel. Op diezelfde manier kijkt de IND vooral vanuit een ambtelijk bestuursrechtelijk perspectief naar 1F-dossiers, terwijl politie en OM vanuit strafrechtelijk perspectief bij wijze van spreken al

bij het eerste gehoor van een potentiële 1F<sup>4</sup>-er aanwezig zouden willen zijn. Behalve dat de veelheid aan perspectieven de complexiteit van het onderwerp weergeeft, moet bij de interpretatie van de resultaten dan ook rekening worden gehouden met de verschillende posities die respondenten innemen.

Met de volgende actoren zijn gesprekken gevoerd:

Dienst Nationale Recherche Korps Landelijke Politie Diensten (DNR/KLPD)

- De huidige en vorige leider van het ROM-team
- Twaalf leden van het ROM-team
- Twee aan het ROM-team verbonden medewerkers van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)
- Een jurist en een senior onderzoeker van de Unit Operationele Expertise (UOE)
- Hoofd Unit Midden Nederland DNR
- Chef Unit Contra Terrorisme en Activisme (UCTA)

Openbaar Ministerie (OM)

- De voormalige en huidige zaakofficieren oorlogsmisdrijven
- Specialistisch parketsecretaris
- Expert internationaal strafrecht

Parket Generaal

- Beleidsadviseur Parket Generaal

Immigratie en Naturalisatie Dienst Ministerie van Justitie (IND)

- Een medewerker van de Unit 1F, Regionale Directie Noord-West
- Hoofd Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB)/ cluster ATT&T

Ministerie van Justitie

- Senior beleidsadviseur Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechts-handhaving (DGRh)
- Senior juridisch medewerker Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken, Directoraat-Generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DISAD/BIRS)

<sup>4</sup> Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag sluit bepaalde personen uit van asiel, namelijk wanneer er ernstige redenen zijn aan te nemen dat iemand een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid of een ernstig niet politiek misdrijf heeft begaan of wanneer iemand zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstelling en beginselen van de Verenigde Naties.

Nederlandse Politie Academie (NPA)

- Coördinerend docent

Advocatuur

- Advocate van slachtoffers en verdachten in zaken van het ROM-team

Verder:

- Commissaris Gerechtelijke Politie te Brussel, België.
- Staatsanwalt, Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof, Karlsruhe

In verband met de bescherming van de privacy van respondenten noemen wij in het rapport geen individuele namen. Waar relevant is wel aangegeven vanuit welke categorie van respondenten (bijvoorbeeld politie, OM of IND) bepaalde informatie of opvattingen afkomstig zijn.

## 2

# Plan van Aanpak

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de beoogde maatregelen in het Plan van Aanpak, de politieke context waarin het plan tot stand kwam en de onderliggende visie van de projectgroep bij de opstelling ervan. Op basis hiervan dragen we een aantal conclusies aan over het toetsingkader.

### 2.1 Plan van Aanpak

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie van het NOVO- en WOS-team in 2001 (Beijer et al.) werd een projectgroep ingesteld onder leiding van de WOS-officier van justitie te Arnhem. De groep bestond uit de teamleider Unit Recherche Tactiek van de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO) van het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD), een beleidsadviseur van het Parket Generaal, een landenspecialist van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) van het ministerie van Justitie, en een deskundige van de landsadvocaat (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 2). De werkzaamheden van de projectgroep resulteerden in het in april 2002 tot stand gekomen 'Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven'.

Dit plan had diverse achtergronden. Naast de conclusies en aanbevelingen van de evaluatie, was er het feit dat er bij het OM een grote werkvoorraad aan 1F-

dossiers lag die weggewerkt moest worden. Voeg daarbij de komst van het Internationale Strafhof naar Nederland, de daarmee samenhangende komst van de Wet internationale misdrijven (WIM), en eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer (T.K. 28 317 2001-2002, nr. 1, p. 2).

Het Plan van Aanpak bevat een totaal pakket van maatregelen, afspraken en activiteiten met als doel te komen tot een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Voor een kansrijke opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven noemt het Plan van Aanpak een aantal voorwaarden. Deskundigheid, netwerkvorming (ontsluiting informatie) en een scherpere formulering van doelstellingen zijn essentieel. Maar ook borging van kennis en deskundigheid voor de continuïteit, en een heldere gezags- en beheerslijn zijn voorwaarden (T.K. 28 371, 2001-2002, nr. 1, p. 5).

Een van de belangrijke wijzigingen in het Plan van Aanpak is de overdracht van het gezag over het NOVO-team van het Openbaar Ministerie te Arnhem naar het Landelijk Parket. Daarnaast kent het Plan van Aanpak vijf subdoelstellingen (T.K. 28 371, 2001-2002, nr. 1, p. 15):

- versterking van deskundigheid binnen het opsporings- en vervolgingsteam;
- gestructureerde samenwerking met (non-)gouvernementele organisaties in binnen- en buitenland (netwerkvorming);
- aandacht voor de continuïteit van de activiteiten;
- formulering van duidelijke doelstellingen;
- periodiek volgen en evalueren van de uitvoering van het Plan van Aanpak.

Daarnaast wordt een uitbreiding van het NOVO-team van 22 naar 32 fte beoogd, samen met het ter beschikking stellen van een budget voor het incidenteel inhuren van vooral wetenschappelijke deskundigheid. Voor 2002 wordt dekking hiervoor gevonden in de aan het KLPD beschikbaar gestelde gelden voor de intensivering van terrorismebestrijding. Voor 2003 en de volgende jaren wordt er vanuit gegaan dat dekking te vinden is in de gelden die naar verwachting beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van de nota Criminaliteitsbeheersing. (Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 3 april 2002, T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 1.)



In de Tweede Kamerstukken over en naar aanleiding van het Plan van Aanpak komen de volgende concrete punten naar voren (T.K. 28 317, 2001-2002, nrs. 1 en 2):

#### Deskundigheidsbevordering / vergroten van de formatie

- versterking van deskundigheid binnen het ROM-team onder andere door toevoeging van deskundigen als historici, politicologen, cultureel antropologen en juristen;
- toegang van het OM tot militair(rechtelijke) deskundigen en specialisten in internationaal strafrecht;
- ontwikkeling van een specifieke opleiding oorlogsmisdrijven voor rechters;
- aantrekken van een tweede officier van justitie en een academisch geschoolde medewerker voor voorlichting en het uitbreiden van (inter)nationale contacten;
- uitbreiding van de formatie van het ROM-team naar 32 fte;
- beschikbaar stellen van een budget voor het incidenteel aantrekken van wetenschappelijke deskundigheid.

#### Verbetering van samenwerking/netwerkvorming

- verbetering van de informatie uitwisseling met de IND, en het ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot bronnen;
- het instellen van vaste aanspreekpunten bij de IND, het KLPD, Interpol, Europol, AIVD en MIVD;
- maken van concrete afspraken met de KMAR over de inbreng van militaire deskundigheid
- uitbreiding van de samenwerking met non-gouvernementele organisaties (NGO's);
- bredere internationale samenwerking, waaronder het instellen van aanspreekpunten per lidstaat;
- ontwikkeling van een voorlichtingsplan;
- inrichting van een aanspreekpunt voor vragen en meldingen bij het OM.

Verbetering van de continuïteit/formulering van duidelijke doelstellingen

- een personeelsbeleid dat gericht is op het vasthouden van medewerkers door opleiding en loopbaanplanning;
- gestructureerd vastleggen van opgedane kennis en ervaring en opgebouwde netwerken en contacten;
- een heldere gezags- en beheerslijn;
- onderzoek van vier clusters van samenhangende dossiers met een veronderstelde doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar;<sup>5</sup>
- nieuwe 1F-dossiers moeten vanaf 1 januari 2003 binnen een maand beoordeeld zijn en gerelateerd aan de reeds aanwezige dossiers;
- nagaan hoe de aanwezige informatie in 1F-dossiers over bijvoorbeeld potentiële getuigen kan worden ontsloten;
- instelling van een begeleidingscommissie met als taak het volgen van de uitvoering van het Plan van Aanpak;
- periodieke rapportage over de voortgang.

De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het Plan van Aanpak ligt bij het OM en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Zij rapporteren aan de ingestelde begeleidingscommissie, waarin naast de Korpschef van het KLPD en de Hoofdofficier van het Landelijk Parket vertegenwoordigers van Justitie en van Binnenlandse Zaken zitting hebben.

## 2.2 Politieke context en verwachtingen Tweede Kamer<sup>6</sup>

De Tweede Kamer heeft door de jaren heen de ontwikkelingen op het resultaatgebied oorlogsmisdrijven steeds op de voet gevolgd. Vooral in de periode voorafgaande aan de eerste evaluatie, waaruit het Plan van Aanpak is ontstaan (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1), bestoken Tweede Kamerleden de regering actief met kritische vragen. Een steeds terugkerende wens van leden van de Tweede Kamer is het ROM-team ruimer te voorzien van financiële middelen en personele sterkte. Dit hing samen met de inwerkingtreding van het Statuut van het

<sup>5</sup> Het Plan van Aanpak beschrijft deze cluster of 'chain of command' strategie als het zoeken naar personen die in eenzelfde periode bij eenzelfde dienst of onderdeel werkzaam zijn geweest op verschillende functieniveaus, ten tijde dat door die bewuste dienst of personen oorlogsmisdrijven zijn gepleegd (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 11).

<sup>6</sup> Bronnen: Kamerstukken en interview voormalige officier van justitie oorlogsmisdrijven Parket Arnhem

Internationaal Strafhof en was om meer zaken in hoger tempo en met beter resultaat te kunnen aanpakken en afwickelen. Op enig moment spreekt de Kamer daarbij zelfs van een formatie van 60 voltijdse personeelsleden voor het WOS-team en het ROM-team samen (T.K. 27 484, 2001-2002, nr. 15). In reactie op een motie van het lid Van Oven e.a. stelt de minister dat bij elkaar genomen het NOVO-team in 2002 zal worden uitgebreid van 12 naar 28 fte (Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 21 december 2001, T.K. 28000VI, 2001-2002, nr. 47). Daarnaast leeft de wens om het ROM-team een enigermate zelfstandig onderdeel van het KLPD te laten zijn en blijven (T.K. 27 484, 2001-2002, nr. 15). Ook uit de Kamer in 2001 de wens om de taak- en resultaatsgebieden Oorlogsmisdrijven en Terrorisme niet aan elkaar te koppelen (T.K. 27 484, 2001-2002, nr. 17). Dat had te maken met de zorg in de Kamer dat de actualiteit van de terrorismebestrijding er toe kon leiden dat onderzoeken naar oorlogsmisdrijven stil kwamen te liggen. Daarom laten Kamerleden ook weten het geen goed idee te vinden dat leden van het ROM-team gemakkelijk kunnen worden 'uitgeleend' aan of gedetacheerd bij andere resultaatsgebieden (T.K. 27 484, 2001-2002, nrs. 15 en 17). De betrokkenheid van de Tweede Kamer blijkt verder onder meer uit het feit dat de minister de Kamer geïnformeerd houdt over de vervulling van de vacatures voor officieren van justitie voor het resultaatsgebied (onder meer: T.K. 27 484, 2001-2002, nr. 15 en T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 2). De Tweede Kamer benadrukt de geloofwaardigheid van Nederland bij de opsporing en vervolging van verdachten van oorlogsmisdrijven. Zo vraagt zij tijdens de bespreking van het Plan van Aanpak nadrukkelijk aan de minister van Justitie of de voorgenomen formatie van 28 plus 4 (experts) wel voldoende is (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 2). De minister antwoordt hierop dat die formatie ruim voldoende is om vier forse opsporingsonderzoeken te doen, de netwerken op- en uit te bouwen en nadere expertise aan te trekken.

Inhoudelijk heeft de Tweede Kamer in de loop van de jaren verschillende wensen en verwachtingen geuit. Zo dringen Kamerleden onder meer aan op gestructureerde deskundigheidsbevordering bij het personeel door middel van een specifieke opleiding voor het resultaatsgebied oorlogsmisdrijven (onder meer: T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1) en op borging van deskundigheid door documentatie (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 2). Daarnaast maakt de Kamer bij herhaling kenbaar dat de afwikkeling van 1F-dossiers versneld moet worden. Ook moet de

deskundigheid bij het IND-personeel op het vlak van oorlogsmisdrijven verbeterd worden door opleiding en training (T.K. 27 484, 2001-2002, nrs. 15 en 16). Op verschillende momenten maakt de Tweede Kamer duidelijk het niet acceptabel te vinden dat verdachten van zware oorlogsmisdrijven vrij rondlopen op Nederlands grondgebied. Daarom moet er meer met (internationale) inlichtingendiensten worden samengewerkt (T.K. 27 484 (R 1669), 2001-2002, nr. 17). Om de aangifte- informatiebereidheid van getuigen en slachtoffers te vergroten wenst de Tweede Kamer dat dergelijke bronnen zo nodig beter kunnen worden afgeschermd (T.K. 27 484, 2001-2002, nr. 15).

### **2.3 Onderliggende visie van het Plan van Aanpak**

Het Plan van Aanpak schetst een groot aantal doelstellingen en maatregelen. Een van de direct betrokkenen bij de opstelling van het Plan van Aanpak geeft in het interview vier, onderliggende, grote lijnen aan: 'expertise doet ertoe', resultaat & strategie, middelen, en 'naar buiten kijken'. Ook andere betrokkenen herkennen deze lijnen.

De eerste lijn betreft de erkenning dat voor de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven specifieke expertise nodig is. Die is niet van nature bij de politie aanwezig en kan daar ook niet verwacht worden. Om 1F-dossiers te kunnen beoordelen is bijvoorbeeld gespecialiseerde kennis vereist. Versterking van het bewustzijn van de noodzaak anderen in te schakelen om die kennis toegankelijk te maken is daarmee een belangrijke factor. Daarnaast is voor kwaliteit continuïteit nodig: verwerving van de noodzakelijke kennis en ervaring kost tijd. Dat onderstreept het belang van een personeelsbeleid dat erop is gericht mensen voor langere tijd te binden. Dit is echter een structureel problematisch punt binnen zowel de politie als het OM.

De tweede grote lijn is die tussen resultaat en strategie: wat is het resultaat dat men wil bereiken en welke strategie past daarbij? Daarbij was het belangrijk realistisch te zijn over wat haalbaar is. Tegelijkertijd werd de noodzaak gevoeld om snel resultaten te boeken. gelet op de kritiek vanuit onder meer de politiek op het functioneren van politie en OM. Het Plan van Aanpak kiest voor een 'clusterstrategie', afgezet tegen het beginnen vanuit een concreet strafbaar feit. Dat wil zeggen: breed zoeken op een regionaal en afgebakend geheel om vandaar

uit tot zaken te komen. Met deze strategie was al enige ervaring opgedaan in de 1F-dossiers over Afghanistan. Tegelijkertijd wordt deze keuze gerelativeerd: het gaat er niet om welke specifieke strategie gevolgd wordt, mits hier maar een bewuste en beargumenteerde keuze achter ligt.

De derde grote lijn betreft de inzet van de benodigde middelen. Aan de keuze voor uitbreiding van de formatie lagen meerdere uitgangspunten grondslag. Ten eerste speelde de benodigde tijd om binnen een maand de inkomende 1F-dossiers te kunnen beoordelen via een quickscan een rol. Daarbij kwam de benodigde capaciteit om twee clusteronderzoeken (onderzoeken van een redelijke omvang) tegelijk te kunnen draaien, plus de extra specifieke expertise die nodig was. De dekking hiervoor werd gezocht uit de gelden van de Nota Criminaliteitsbeheersing. Er werd bewust voor gekozen de gelden voor het ROM-team niet te oormerken maar deel uit te laten maken van de algemene geldstroom naar de Nationale Recherche. Een dergelijke generieke aanpak (in plaats van een segmentaanpak) sluit beter aan bij de realiteit van de politie. Die moet immers voortdurend keuzes maken en prioriteiten stellen binnen de situatie en de politieke prioriteiten van dat moment. Een generieke aanpak biedt daarvoor de ruimte en flexibiliteit. Dat er keuzes gemaakt moeten worden is onvermijdelijk, belangrijk is dat keuzes verantwoord zijn en bewust worden gemaakt. Een eis is wel dat de minimale voorwaarden om succesvol te zijn, aanwezig blijven. Het Landelijk Parket heeft hierin een bewakingsfunctie. Ten slotte werd ervoor gekozen om de aansturing bij het Landelijk Parket te leggen zodat de gezags- en beheerslijn voor het ROM-team in een hand kwam te liggen. Voorheen had immers het Landelijk Parket het gezag over het KLPD als geheel, terwijl het resultaatgebied oorlogsmisdrijven onder het gezag van het Parket Arnhem viel.

De vierde lijn tot slot betreft het belang van samenwerking en netwerken: wat doen anderen en hoe kan daarmee worden samengewerkt? Hieronder valt bijvoorbeeld ook het meer bekend maken van het bestaan van het ROM-team bij mogelijke slachtoffers.

Het idee was dat men 'ervoor wilde gaan', maar dat het zeker nog geen gelopen race was. Of het ooit een succes kon worden was niet duidelijk. Wel was duidelijk dat op dat moment de voorwaarden niet aanwezig waren om het een succes te kunnen laten worden. Doel van het Plan van Aanpak was om die

voorwaarden te creëren. Daarbij was het niet belangrijk of het Plan van Aanpak tot in alle details precies zo uitgevoerd werd. Waar het om ging was de uitkomst.

## **2.4 Tussentijdse conclusies: beoordelingskader uitvoering en resultaten Plan van Aanpak**

Uit het Plan van Aanpak, de politieke context waarin het plan tot stand kwam en de onderliggende visie komt het volgende naar voren. Bij de beantwoording van de vraag of het Plan van Aanpak is uitgevoerd en in hoeverre dit heeft geleid tot een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven moet niet alleen gekeken worden naar de letterlijke uitvoering van de voorgenomen maatregelen. De ‘grote lijnen’ die aan het Plan van Aanpak ten grondslag liggen en de weloverwogenheid van keuzes die daarbinnen zijn gemaakt zijn evenzeer belangrijk.

Leidraad daarbij is de vraag wat geleerd is van de ervaringen over de afgelopen periode, wat de sterke en zwakke punten zijn, en welke voorwaarden aanwezig moeten zijn voor een succesvolle aanpak.

# 3

## Juridische en organisatorische context

Allereerst bespreken we het juridische kader waarin de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven plaatsvindt. Daarna volgt een schets van de organisatorische context.

### 3.1 Juridisch kader

#### 3.1.1 Wet Internationale Misdrijven (WIM)

Zowel nationaal als internationaal wordt de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven als een zaak van het hoogste belang gezien. Daarbij gaat het niet zozeer om het belang van Nederland als afzonderlijke staat, maar meer om het belang van de gehele internationale rechtsgemeenschap. Zo kan de oprichting van de ad hoc tribunalen voor (voormalig) Joegoslavië (ICTY) en voor Rwanda (ICTR) en van het International Criminal Court (ICC) worden beschouwd als de uiting van een breder internationaal gesteund streven om genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven op te sporen en te berechten.

De primaire verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van deze misdrijven ligt bij de afzonderlijke staten. Sinds de inwerkingtreding van de Wet internationale misdrijven (WIM) op 1 oktober 2003, heeft Nederland universele

rechtsmacht over oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide in brede zin, na die datum gepleegd. Vóór de WIM was de rechtsmacht beperkt tot oorlogsmisdrijven, foltering (na januari 1989 gepleegd) en genocide; Nederland heeft daarom over feiten voor 1 oktober 2003 gepleegd slechts rechtsmacht voor zover deze feiten vallen onder de oude wet.<sup>7</sup> Wel vereist art. 2 WIM dat er een relatie tot Nederland bestaat - bijvoorbeeld dat de verdachte zich bevindt in Nederland, of dat er sprake is van een Nederlandse verdachte en/of een Nederlands slachtoffer - wil hieraan concrete invulling worden gegeven. Dit vormt een inperking van de Nederlandse rechtsmacht ten opzichte van de oude situatie onder de Wet oorlogsstrafrecht (WOS). Deze inperking vloeit niet voort uit het Statuut van het Internationaal Strafhof.

De Nederlandse overheid beschouwt het opsporen en vervolgen van verdachten van oorlogsmisdrijven (en sinds de WIM waarschijnlijk ook misdrijven tegen de menselijkheid en genocide) als een belangrijke internationale verantwoordelijkheid (T.K. 28 317, 2001-2002, nr.1). Tegelijkertijd blijkt het opsporen en vervolgen in de praktijk een uiterst gecompliceerde en lastige taak. De betreffende misdrijven zijn veelal enige jaren geleden op een vreemd grondgebied gepleegd. De mogelijkheden om ter plaatse onderzoek te verrichten of via internationale rechtshulp bewijs te vergaren zijn beperkt. Getuigen zijn vaak moeilijk te vinden en verlangen in een aantal gevallen meer bescherming dan hen op voorhand is te bieden, zoals (beperkte) anonimiteit. Het horen van getuigen (inclusief vaak sterk getraumatiseerde slachtoffers) vereist specifieke kennis en vaardigheden, bijvoorbeeld aangaande het conflict, het gebied en de cultuur waarbinnen de feiten zijn gepleegd, en voor het horen van getraumatiseerde getuigen. Er is geen of slechts beperkte opsporingsbevoegdheid in het buitenland, en mede daardoor bestaat er een grote afhankelijkheid van de medewerking van buitenlandse autoriteiten. Landen waarvan medewerking wordt verwacht zijn niet zelden beschadigd door oorlog; voor informatie is men nogal eens sterk afhankelijk van internationale netwerken. Betrokkenen (zowel getuigen als regeringen) kunnen er bovendien belang bij hebben eenzijdige informatie te verschaffen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Schending van wetten en gebruiken van de oorlog als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 8 en 9 van de Wet oorlogsstrafrecht; foltering als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet folteringsverdrag (gepleegd na 19-01-1989); genocide als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag.

<sup>8</sup> Beijer et al. (2002). T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, pp. 1-3, 15.



Dit kan er toe leiden dat individuele staten in de verleiding komen eerder een 'no safe haven' beleid te voeren dan tot actieve opsporing over te gaan. Weigering van toelating is immers eenvoudiger te realiseren dan strafvervolgning. Dit 'no safe haven' beleid betekent feitelijk een 'not in my backyard' houding, omdat bij weigering of uitzetting niet wordt voorkomen dat daders elders een 'veilige haven' vinden (Beijer et al., p. 56, 2002), T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 3). Nederland rekent zich niet tot die staten. Gelet op de ernst en de complexiteit van de delicten vereisen oorlogsmisdrijven een serieuze opsporingsinspanning. Daar hoort onder andere een goed toegerust opsporings- en vervolgingsteam bij, hoewel tegelijkertijd wordt erkend dat er grenzen zijn aan wat kan worden bereikt (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 3).

### **3.1.2 Internationaal Strafhof (ICC)**

Op 1 juli 2003 is het verdrag inhoudende het Statuut van het Internationaal Strafhof (International Criminal Court) in werking getreden. Nederland is partij bij het verdrag. Onder het statuut van het ICC wordt het complementariteitsbeginsel gehanteerd. Dat wil zeggen dat afzonderlijke staten de eerste verantwoordelijkheid hebben om vermoedelijke misdrijven tegen de menselijkheid, daden van genocide en oorlogsmisdrijven op te sporen en te vervolgen. Pas wanneer het land waarin de feiten zijn gepleegd (of andere staten die rechtsmacht hebben over de gepleegde feiten) 'unable or unwilling' zijn zelf de opsporing en vervolging ter hand te nemen, is een zaak ontvankelijk voor het ICC. Vanwege dit complementariteitsbeginsel werkt het ICC met liaison officers die de verbinding vormen naar de diverse betrokken landen.

Dit betekent ten eerste dat Nederland verantwoordelijk is voor actieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers die zich op Nederlands grondgebied bevinden. Tevens heeft Nederland zich verplicht rechtshulp te verlenen en als gastland eventuele andere vormen van samenwerking tot stand te brengen, als het ICC daarom vraagt.

### **3.1.3 Vluchtelingenverdrag**

In artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is gesteld dat de bepalingen van het Vluchtelingenverdrag van 28 juli 1951 niet van toepassing zijn op een persoon van wie ernstige redenen zijn te veronderstellen dat:

- hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan;

- hij een ernstig niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de beginselen en doelstellingen van de VN.

Een dergelijke persoon kan niet in aanmerking komen voor een verblijfstatus en aan hem kan geen asiel worden verleend. Dit houdt in dat de IND beschikt dat een asielzoeker wordt uitgesloten van de werking van het Vluchtelingenverdrag omdat er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat deze persoon een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan.

In 1997 is besloten een restrictief 1F beleid te voeren. In de brief van de toenmalige staatssecretaris naar de Tweede Kamer d.d. 28 november 1997 (T.K. 19637, 1997-1998, 295) staan de volgende beleidsuitgangspunten geformuleerd:

- 1F restrictief toepassen: als 1F wordt tegengeworpen dan is dat ook 'hard';
- 1F zoveel mogelijk toepassen, in de zin van zoveel mogelijk recht doen aan de intentie van het Vluchtelingenverdrag;
- voor de toepassing en uitvoering moet een apart gespecialiseerd team ingericht worden;
- 1F'ers mogen strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet ontlopen;
- in alle gevallen waarin 1F van toepassing is wordt het OM daarvan in kennis gesteld.

De brief meldt nadrukkelijk dat strafrechtelijke vervolging geen conditio sine qua non is voor de toepassing van art. 1F.

Een complicerende factor is dat 'ernstige redenen om te veronderstellen' dat de persoon zich heeft schuldig gemaakt aan een van de genoemde misdrijven - het 1F criterium - niet ook automatisch betekent dat van een strafrechtelijke verdenking sprake is - een op feiten of omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit (art. 27 Sv). En als al van een strafrechtelijke verdenking sprake is, zal vervolgens nog bewezen moeten worden dat de persoon zich daadwerkelijk heeft schuldig gemaakt aan genoemde misdrijven, en daarvoor veroordeeld kan worden.

Dit 'gat' tussen het 1F vermoeden en een strafrechtelijke verdenking compliceert in het bijzonder als een persoon niet uitgezet kan worden naar het land van herkomst op basis van het non-refoulement beginsel. Dat wil zeggen: wanneer de

persoon het risico loopt in het land van herkomst wreed of onmenselijk te worden behandeld (art. 3 EVRM). Dergelijke personen worden niet toegelaten tot Nederland (op basis van 1F), noch teruggestuurd (art. 3 EVRM), terwijl van een strafrechtelijke vervolging die duidelijkheid kan verschaffen over schuld geen sprake kan zijn.

## 3.2 Organisatorische context

### 3.2.1 Landelijk Parket<sup>9</sup>

Tot 1 september 2002 lag het gezag over het (toen nog) NOVO-team bij het WOS-team<sup>10</sup> van de rechtbank Arnhem. Per die datum is dit overgeheveld naar het Landelijk Parket (LP) in Rotterdam.<sup>11</sup> Daarmee is, conform het Plan van Aanpak, de gezags- en beheersstructuur in een hand gebracht: zowel het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) als het ROM-team vallen onder het gezag van het Landelijk Parket. Kennis en expertise van het oude WOS-team werden behouden door de overkomst van een officier van justitie van het arrondissementsparket te Arnhem naar het Landelijk Parket. Het team dat zich momenteel bij het Landelijk Parket bezighoudt met oorlogsmisdrijven bestaat uit de teamleider, drie zaaksofficieren, twee beleidssecretarissen en administratieve ondersteuning. Daarnaast is sinds kort een externe deskundige beschikbaar die gespecialiseerd is in internationaal strafrecht.

### 3.2.2 Dienst Nationale Recherche (DNR) en ROM-team<sup>12</sup>

Ook binnen het KLPD<sup>13</sup> vonden organisatorische wijzigingen plaats in de onderzochte periode. Per 1 januari 2003 ging het NOVO-team op in de Dienst Recher-

<sup>9</sup> De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de Tussenrapportage opsporing en vervolging Oorlogsmisdrijven van 25 januari 2004 van het OM en KLPD (verder genoemd: voortgangsrapportage 2004) en de interviews met het team oorlogsmisdrijven bij het OM.

<sup>10</sup> WOS: Wet oorlogsstrafrecht.

<sup>11</sup> Onderzoeken naar de vervolging van delicten zoals omschreven in de WOS dienen nog te worden ingediend bij de rechtbank Parket Arnhem.

<sup>12</sup> De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op het Jaarverslag van het KLPD 2003, de Voortgangsrapportage 2004 en interviews met het hoofd van de unit Midden Nederland, medewerkers van de UOE en medewerkers van de CIE.

<sup>13</sup> Het KLPD gold als het '26e' politiekorps. Binnen het korps bestond een kleine rekerchedienst, de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO).

che Onderzoeken (DRO) van het KLPD en werd de aanpak van oorlogsmisdrijven een van de negen resultaatgebieden van de DRO. Dit had onder andere tot gevolg dat het opsporingsteam geen vaste samenstelling meer kende maar - al naar gelang de stand van zaken in een onderzoek - van samenstelling veranderde. Per 1 januari 2003 zag ook de Dienst Nationale Recherche (DNR) operationeel het levenslicht binnen het KLPD. Kerntaak van de DNR is de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit op (inter)nationaal niveau. De DNR bestaat uit de samenvoeging tot één organisatie van de voormalige zes kernteams, een belangrijk deel van de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO), de Unit Mensensmokkel, de Unit Synthetische Drugs en de XTC-teams. Het aandachtsgebied oorlogsmisdrijven 'verhuisde mee' met de DRO naar de nieuwe DNR. Daardoor bleef de aansturing en organisatorische inbedding gehandhaafd. De DNR staat onder gezag van het Landelijk Parket en (per januari 2004) onder beheer van het KLPD. Per 1 januari 2005 werd deze reorganisatie afgerond en is de DNR geheel geïntegreerd in het KLPD.

Het ROM-team valt onder de Dienst Nationale Recherche (DNR), Unit Midden Nederland van het KLPD en is gevestigd in Driebergen. Bij de DNR werken circa 800 mensen. Oorspronkelijk was de DNR gekoppeld aan de regiokorpsen in de vorm van de kernteams, die ieder hun eigen aandachtsgebied hadden. Alle aandachtsgebieden van de oude kernteams zijn meegenomen in de reorganisatie. De units zijn in de nieuwe situatie niet meer gebonden aan de regionale korpsen (ondanks handhaving van de oude regiogebonden naamgeving van de teams), maar werken nog steeds themagebonden.

Momenteel bestaan er binnen de DNR vijf tactische units,<sup>14</sup> ieder met een eigen aandachtsgebied, twee ondersteunende units en sinds kort een nieuwe, aparte Unit Contra Terrorisme & Activisme. Het Resultaatgebied Oorlogsmisdrijven valt onder de Unit Midden Nederland. Deze bestaat uit ongeveer 80 personen en kent drie tactische 'clusters': het team Financieel/Witwassen, het team Internationale Misdrijven (ROM-team) en het team Diversen. Het ROM-team staat onder leiding van twee teamleiders.

<sup>14</sup> Unit Randstad Noord: heroïne; Unit Randstad Zuid: cocaïne; Unit Noord & Oost Nederland: mensenhandel, mensensmokkel, wapens en munitie; Unit Zuid Nederland: XTC en synthetische drugs; Unit Midden Nederland: terrorisme (gaat op in nieuwe unit), witwassen, resultaatgebied oorlogsmisdrijven.

De leiding van de Unit Midden Nederland geeft aan dat het beter zou zijn te spreken over 'clusters' in plaats van 'teams', vanwege de door de organisatie gewenste flexibele inzet van medewerkers. Voor alle medewerkers geldt dat zij, indien noodzakelijk, op andere onderzoeken zijn in te zetten. Wel is sprake van een redelijk vaste clustering en zijn mensen niet al te gemakkelijk switchbaar per cluster. Hiertoe werd besloten vanwege het behoud van de binding met de leidinggevende. Gemiddeld blijven medewerkers zes jaar bij een unit. Uitgangspunt is dat iedere medewerker gedurende deze zes jaar in alle clusters werkt, voordat hij of zij teruggaat naar de eigen regio. De dienstleiding maakt - in overleg met het Landelijk Parket - keuzes over de inzet van capaciteit. Bij ingrijpende beslissingen wordt het College van PG's betrokken.

Daarnaast kent de DNR twee ondersteunende units, de Unit Operationele Expertise

(UOE, circa 140 mensen) en de Unit Informatie (DNRI). Zo valt de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) onder de Unit Informatie. Deze wordt centraal aangestuurd. Binnen de CIE zijn twee vaste mensen gekoppeld aan oorlogsmisdrijven. Over de inzet beslist de coördinator van de CIE in samenspraak met het betreffende unit hoofd, hoewel de laatste formeel geen bevoegdheid heeft in deze. Op dezelfde wijze kan expertise ingeleend worden bij de Unit Operationele Analyse. In deze unit werken onder anderen onderzoekers, bestuurskundigen, een historicus, een politicoloog en een Arabiste. Experts zijn op afroep beschikbaar. De Unit Operationele Analyse leent regelmatig specialisten uit aan het resultaatgebied oorlogsmisdrijven.

'Oorlogsmisdrijven' is geen aandachtsgebied maar een resultaatgebied met een gelabeld aantal mensuren. Volgens het unithoofd heeft het College van Procureurs-Generaal hiervoor indertijd bewust gekozen. Oorlogsmisdrijven zijn ook in die zin afwijkend dat het als een van de weinige gebieden niet gaat om een resultaatsverplichting maar een inspanningsverplichting. Feitelijk is het dan ook onjuist om te spreken over het team oorlogsmisdrijven. Eerder is het zo dat 'oorlogsmisdrijven' een resultaatgebied is van de Unit Midden Nederland. De unit leiding geeft als voordeel hiervan aan dat geschoven kan worden met capaciteit al naar gelang behoefte.

Het KLPD is sinds 2000 een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken. Het agentschap is onderdeel van het departement en heeft een afwijkend beheer ten opzichte van de regiokorpsen. Het dagelijks bestuur wordt gevormd

door de KLPD-driehoek. Deze bestaat uit de gemandateerde korpsbeheerder (directeur-generaal Veiligheid BZK), de hoofdofficier van het Landelijk Parket van het OM en de Korpschef van het KLPD. De minister van BZK is formeel de beheerder van het korps.

### 3.2.3 Ministerie van Justitie<sup>15</sup>

Het ministerie van Justitie speelt op verschillende manieren een belangrijke rol bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Eerste belangrijke partner is de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) van het ministerie van Justitie. Deze behandelt alle asielverzoeken. De procedure voor 1F-zaken is geregeld in de Vreemdelingencirculaire.<sup>16</sup> Indien bij het gehoor van een asielzoeker een vermoeden rijst dat art. 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, draagt de IND het dossier over aan de speciale 1F Unit voor verder onderzoek en beoordeling. Alle 1F beschikkingen, ofwel alle gevallen waarin 1F van toepassing wordt verklaard, worden doorgezonden naar het OM met het verzoek te bezien of er termen aanwezig zijn om over te gaan tot vervolging. Indien er signalen zijn dat een asielzoeker mogelijk slachtoffer of getuige is van oorlogsmisdrijven geeft de gehoordmedewerker dit door aan het Bureau Veiligheid en Integriteit van de IND. Deze neemt vervolgens contact op met het OM. De Afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) ten slotte is verantwoordelijk voor de uitvoering van het 1F-beleid.

Een tweede belangrijke partner binnen het ministerie van Justitie is het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD). Hoofdtak van DISAD/BIRS is het faciliteren van rechtshulpverzoeken. Bij onderzoeken naar oorlogsmisdrijven zal veelal ook onderzoek in het betrokken land moeten worden gedaan. Voor het verrichten van opsporingshandelingen door Nederlandse ambtenaren op het grondgebied van een (vreemde) staat is toestemming nodig van de bevoegde buitenlandse autoriteit. Hoe die toestemming moet worden verkregen is afhankelijk van het al dan niet bestaan van een verdrag. Met de landen waar Nederland eventueel onderzoek doet vanwege de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, bestaat veelal geen verdrag. Beleid is dan dat

<sup>15</sup> De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op de Voortgangsrapportage 2004 en interviews met medewerkers van de 1F-unit en de Afdeling Uitvoeringsbeleid van de IND, het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken en de Directie handhaving van het ministerie van Justitie.

<sup>16</sup> De voor dit onderwerp relevante hoofdstukken in de Vreemdelingencirculaire zijn: hoofdstuk C1/5.13, C3/10.14 en C3/10.15. Daarnaast is er nog een aantal artikelen waarin zijdelings gerefereerd wordt aan art. 1F Vluchtelingenverdrag.

toestemming dient te worden verkregen via een formeel rechtshulpverzoek dat via de diplomatieke weg wordt aangeboden.

Tot slot is de Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving (DGRh) van het ministerie van Justitie van belang. Dit is de eerstverantwoordelijke beleidsdirectie voor het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak en de communicatie naar de Tweede Kamer.

#### **3.2.4 Begeleidingscommissie**

Conform het Plan van Aanpak is een begeleidingscommissie ingesteld om de uitvoering van het Plan van Aanpak te volgen. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken (2), het KLPD (2), de IND (1), het Parket Generaal (1) en het ministerie van Justitie (2). Zij kwam voor het eerst bijeen in november 2002. De eerste tussenrapportage 'Voortgang implementatie Plan van Aanpak Ministerie van Justitie 2002' van het KLPD (verder te noemen Voortgangsrapportage 2002) werd tijdens deze bijeenkomst besproken. Ook werden afspraken gemaakt over de voortgang van de commissie. Een tweede Tussenrapportage opsporing en vervolging Oorlogsmisdrijven van de hand van de betrokken zaakofficieren en de ROM-teamleiding (verder te noemen Voortgangsrapportage 2004) verscheen in januari 2004. Daarnaast hielden de leden van de begeleidingscommissie zich op de hoogte via directe lijnen met het OM/ROM-team.

### **3.3 Tussentijdse conclusies**

Sinds de invoering van de WIM op 1 oktober 2003 heeft Nederland universele rechtsmacht over oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide in brede zin na die datum gepleegd. Tegelijkertijd vereist art. 2 WIM dat er een relatie met Nederland bestaat. Dit is een inperking van de rechtsmacht ten opzichte van de oude situatie onder de WOS. Gezien de korte periode tussen de invoering van de WIM en dit evaluatie onderzoek zijn de effecten van de WIM nog niet goed te overzien.

Vluchtelingen van wie ernstige redenen bestaan te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid kunnen op grond van art. 1F Vluchtelingenverdrag worden uitgesloten van asiel. In 1997 is besloten een restrictief 1F-beleid

te voeren. Uitgangspunt was echter tegelijkertijd dat art. 1F zoveel mogelijk moest worden toegepast (T.K. 19637, 1997-1998, nr. 295). Deze 'dubbelheid' in beleid komt op een aantal punten in het onderzoek naar voren (zie vooral paragraaf 4.4 en 4.5).

Per september 2002 ligt het gezag over het ROM-team bij het Landelijk Parket. Daarmee is de gezags- en beheerslijn in een hand gebracht. Per januari 2003 is het ROM-team opgegaan in de Dienst Recherche Onderzoeken (DRO) van het KLPD. Binnen het KLPD hebben zich de laatste jaren een groot aantal organisatorische veranderingen voorgedaan. Zo verhuisde de DRO - en daarmee het ROM-team - naar de nieuwe Dienst Nationale Recherche van het KLPD. In beginsel kent het ROM-team geen vaste samenstelling in verband met de gewenste flexibele inzet van medewerkers. Wel is er sprake van een redelijk vaste 'clustering' van mensen, mede om de band met de leidinggevende te behouden. Daarnaast kunnen experts uit andere units op afroep ingeleend worden. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op (de effecten van) de huidige organisatie en de inbedding van het ROM-team binnen het KLPD.

Belangrijke partners zijn de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) en het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het ministerie van Justitie. Op de samenwerking met deze partners gaan we nader in in hoofdstuk 4 (IND) en 5 (BIRS). Daarnaast is de Directie Handhaving (DG Rechtshandhaving) van het ministerie van Justitie als de eerst verantwoordelijke beleidsdirectie nauw betrokken bij de uitvoering van het Plan van Aanpak en de communicatie met de Tweede Kamer. De Directie Handhaving maakt ook deel uit van de ingestelde begeleidingscommissie, samen met vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het KLPD, de IND en het Parket Generaal.



## 4

# Herkomst en selectie van door het ROM-team onderzochte zaken

Een opsporingsonderzoek naar oorlogsmisdrijven kan starten naar aanleiding van 1F-dossiers, een aangifte of andere signalen. In het Plan van Aanpak spelen voornamelijk 1F-dossiers een belangrijke rol. Daarom gaan we uitgebreid in op de werkwijze van de IND en de samenwerking tussen IND en OM. Dit gebeurt na een beknopt overzicht van de zaken - en hun 'herkomst' - die in de periode van dit evaluatieonderzoek door het ROM-team zijn onderzocht. Daarbij besteden we eveneens aandacht aan de signalering van mogelijke slachtoffers en getuigen door de IND.

Vervolgens komt de behandeling van 1F-dossiers door het OM aan de orde. Daarbij richten we ons vooral op het inlopen van de achterstand in de verwerking van 1F-dossiers, een van de punten van het Plan van Aanpak, en op de wijze van beoordeling en selectie van 1F-dossiers. Tot slot passeren enige spanningsvelden en knelpunten de revue, die zich voordoen bij de oversteek van bestuursrecht (asiel/1F-dossiers) naar strafrecht (vervolging). Het hoofdstuk sluit af met een aantal voorlopige conclusies.

## 4.1 Aantal onderzochte zaken en hun herkomst<sup>17</sup>

In totaal heeft het ROM-team in de periode januari 2002 - mei 2004 acht zaken onderzocht.

Tabel 4.1 Aantal onderzochte zaken en hun herkomst tussen januari 2002 en mei 2004

Herkomst	Aantal zaken	Nationaliteit verdachte
1F-dossiers	4	Sierra Leone (1) Afghanistan (3)
Aangifte + 1F-dossier	1	Democratische Republiek Congo
Uitleveringsverzoek	1	Iraaks Koerdistan
Ander onderzoek	1	Nederlands
Media	1	Nederlands

Van deze acht zaken kwamen er vier direct voort uit 1F-dossiers. Een hiervan betrof een verdachte uit Sierra Leone. Uit het onderzoek bleek echter dat het hier bestuursrechtelijk oorlogsmisdrijven betrof, maar ook mensensmokkel. Verdachte is in oktober 2003 voor dit laatste veroordeeld. De overige drie zaken betroffen verdachten uit Afghanistan. Hiervan werd een onderzoek na 2,5 jaar beëindigd vanwege onvoldoende uitzicht op veroordeling. Het onderzoek naar de twee andere verdachten kwam voort uit het onderzoek naar de eerste verdachte. De twee betrokken 1F'ers werden eind 2004 aangehouden op verdenking van het plegen van oorlogsmisdrijven en/of foltering. Beide zaken bevinden zich momenteel onder de rechter.

In de vijfde zaak (betreffende een verdachte uit DR-Congo) speelden 1F-dossiers wel een belangrijke rol bij de veroordeling; de directe aanleiding voor het onderzoek echter was een aangifte.<sup>18</sup> Het betreffende 1F-dossier arriveerde pas twee maanden later bij het OM. Deze verdachte is in 2004 (onherroepelijk) veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee jaren en zes maanden voor het medeplegen van foltering, meermalen gepleegd. De uitspraak is al in kracht van

<sup>17</sup> Bronnen: interviews met het OM en ROM-team, ROM-teamleiders, CIE, UOE, hoofd Unit Midden Nederland en advocatuur, Scholtes en De Vries (2005): Plan van Aanpak Evaluatie Congo-zaak, uitspraak Rechtbank Rotterdam 7 april 2004, persbericht ministerie van Justitie, diverse krantenknipsels.

<sup>18</sup> Ten tijde van het NOVO team is minstens eenmaal aangifte gedaan, in casu door een aantal Iraakse slachtoffers van gifgasaanvallen tegen een van de hoger geplaatste figuren in het Iraakse regiem. Deze zaak is indertijd op niets uitgelopen. Volgens de betrokken advocate die optrad voor de slachtoffers moeten de redenen hiervoor niet alleen in bewijsproblemen gezocht worden maar ook in het gebrek aan inhoudelijke kwaliteit bij het OM destijds om een dergelijke zaak aan te pakken.

gewijsde gegaan. Daarnaast is betrokkene veroordeeld voor overtreding van art. 231 Sr (gebruikmaken van een vals reisdocument) tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van vier weken.<sup>19</sup>

In drie zaken speelden 1F-dossiers geen enkele rol. In een zaak vormde een uitleveringsverzoek de aanleiding tot onderzoek (dit betrof een verdachte uit Iraaks Koerdistan; de zaak is intussen opgelegd en de verdachte is uitgezet). De twee andere zaken betreffen Nederlanders die verdacht worden van betrokkenheid bij oorlogsmisdrijven in het buitenland. Beide verdachten bevinden zich momenteel in voorlopige hechtenis.

In de eerste van de twee zaken tegen Nederlanders vormden Kamervragen na een uitzending van Netwerk in november 2003 de directe aanleiding voor de start van het onderzoek. Verdachte verbleef al langer in Nederland en had, voor de uitzending van Netwerk, al verschillende interviews in regionale kranten gegeven. Op het moment dat het onderzoek startte waren advocaten al bezig een aangifte voor te bereiden. De betreffende Nederlander wordt verdacht van betrokkenheid bij genocide door het leveren van gifgas aan het regime van Saddam Hussein.

Publiciteit speelde ook een rol in de zaak tegen de tweede Nederlander, die verdacht wordt van betrokkenheid bij wapenhandel en het plegen van oorlogsmisdrijven in Liberia. De directe reden voor het onderzoek waren echter signalen uit een onderzoek naar diamanthandel en witwassen waarin de betrokken verdachte in beeld kwam. Bij de start van het onderzoek was door NGO's al veel vooronderzoek gedaan, zo lag er bijvoorbeeld een rapport van Global Witness. Bovendien had de VN betrokkene een reisverbod opgelegd. Op het moment dat de zaak in de media kwam liep het onderzoek al.

## 4.2 Werkwijze IND inzake 1F-dossiers

### 4.2.1 Procedure bij de IND<sup>20</sup>

De werkwijze van de IND is in hoge mate gestandaardiseerd. Indien er tijdens het (nader) gehoor van de asielzoeker aanwijzingen zijn dat hij of zij zich schuldig

<sup>19</sup> Uitspraak Rechtbank Rotterdam 7 april 2004, nr. 10/000050-03, *LJN* nr. A07178.

<sup>20</sup> Zie ook hoofdstuk 3.2.3. Bronnen: afdeling Uitvoeringsbeleid (AUB) ministerie van Justitie, Landelijk Parket, Voortgangsrapportage 2004.

heeft gemaakt aan een van de misdrijven als omschreven in art. 1F Vluchtelingenverdrag<sup>21</sup>, draagt de IND het dossier over aan de speciale 1F-unit van de IND. Vervolgens beoordeelt de 1F-unit aan de hand van de zogeheten ‘personal and knowing participation test’ of er ‘ernstige redenen’ bestaan om aan te nemen dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan een van de onder art. 1F genoemde handelingen. Daarbij onderzoekt de 1F-unit of van de vreemdeling kan worden aangenomen dat hij weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf/misdrijven (‘knowing participation’) en of hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen (‘personal participation’).

Wanneer de IND een dossier verwijst naar de 1F-unit vindt binnen circa twee dagen een eerste beoordeling plaats. Bevat het dossier voldoende materiaal dan neemt de unit een beslissing over het dossier zoals voorgelegd. Veelal zal echter nader onderzoek nodig zijn. Dit vindt meestal plaats in de vorm van een extra gehoor waarin dieper op de mogelijke 1F-aspecten wordt ingegaan. Daarnaast kan de unit een individueel ambtsbericht vragen via het ministerie van Buitenlandse Zaken, de AIVD en soms de MIVD. Ook bestaat de mogelijkheid van nader intern onderzoek. De IND beschikt hiervoor over een eigen documentalist. Indien er voldoende gegevens zijn om een beslissing te kunnen nemen vindt een tweede beoordeling plaats. De beslissing om al dan niet art. 1F van toepassing te verklaren wordt genomen op basis van een geautomatiseerd beslisondersteunend systeem (‘Beslisboom’).

Indien de IND art. 1F van toepassing verklaart wordt de betrokken vreemdeling asiel geweigerd. Het betreffende dossier wordt vervolgens naar het OM gestuurd. In principe draagt de IND alle dossiers waar 1F wordt tegengeworpen over aan het OM, inclusief niet politieke commune delicten (art. 1F onder b). Het dossier dat naar het OM gaat bevat een brief van de IND met daarin een samenvatting van het dossier, een motivering voor de overdracht, de beschikking, de verslagen van de gehoren (eerste gehoor, nader gehoor en eventueel aanvullend gehoor) en eventuele ambtsberichten en rapporten die relevant zijn. Tot slot geeft de IND een conclusie op basis van haar bevindingen. Een IND-beschikking omvat een gestandaardiseerd gedeelte over de voorwaarden waaronder art. 1F van

<sup>21</sup> Dat wil zeggen: misdrijven tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, of een misdrijf tegen de menselijkheid (1F onder a), een ernstig niet politiek misdrijf (1F onder b) - of zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die in strijd zijn met de doelstelling en beginselen van de Verenigde Naties (art. 1F onder c).

toepassing is en een geïndividualiseerd gedeelte. Daarin staat de uitkomst van de 'personal and knowing participation test', dat wil zeggen op welke gronden van de vreemdeling wordt aangenomen dat hij weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf/misdrijven ('knowing participation'), en de wijze waarop hij hieraan persoonlijk heeft deelgenomen, bijvoorbeeld door actieve deelname, faciliteren of opdracht geven tot.

Sinds januari 2004 levert de IND alle dossiers digitaal aan. Voor het OM heeft dit als voordeel dat het overtypen van bepaalde delen uit het dossier niet meer nodig is. Dossiers die mogelijk interessant zijn, maar die op dat moment niet opgepakt kunnen worden, kunnen gemakkelijker even worden geparkeerd en de dossiers kunnen digitaal aan de politie worden overgedragen.

In de regel stuurt de IND dossiers op het moment van de 1F-beschikking direct door naar het OM. Incidenteel gebeurt dit niet. Zo zat er in een tijdens het evaluatieonderzoek door het ROM-team onderzochte zaak vijf jaar tussen de eerste IND-beschikking (1998) en het moment dat het OM het dossier ontving (2003). Een en ander laat onverlet dat er soms jaren kunnen zitten tussen het eerste gehoor en het slaan van de 1F-beschikking (en dus het moment waarop het dossier naar het OM wordt doorgestuurd).

#### **4.2.2 Cijfermatige gegevens IND**

Vanuit de IND zijn geen gegevens beschikbaar over het aantal 1F-dossiers dat jaarlijks naar het OM wordt gestuurd, aangezien hiervan geen (geautomatiseerde) registratie wordt bijgehouden. Wel beschikt de IND over overzichten van het aantal asielverzoeken en het aantal 1F-procedures per jaar. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle in een jaar door de 1F-unit behandelde procedures een asielverzoek uit datzelfde jaar betreffen. Zaken worden pas naar de 1F-unit gestuurd wanneer er tijdens de procedure aanwijzingen zijn dat er mogelijk 1F-aspecten zijn. De cijfers in onderstaande tabel over het aantal asielaanvragen en het aantal 1F-procedures zijn afkomstig van de IND. De cijfers over het aantal aan het OM overgedragen 1F-dossiers zijn afkomstig van het Landelijk Parket (zie ook par. 4.3).

Tabel 4.2<sup>22</sup> Aantal asielaanvragen en aantal 1F-procedures

	2002	2003	2004
Aantal asielaanvragen bij de IND	18.667	13.402	9.782
Aantal 1F procedures*	259	398	130
Betrokken aantal personen	251	385	128
Betrokken aantal dossiers	237	341	118
Aantal door het OM ontvangen 1F-dossiers	179	266	75

\* *Toelichting:* een dossier kan betrekking hebben op één persoon, maar ook op bijvoorbeeld een familie, inclusief kinderen. Elke persoon heeft een procedure, er kunnen dus meerdere procedures per dossier zijn. In sommige gevallen kan één persoon ook meerdere procedures hebben. Over het algemeen is er maar een 1F'er per dossier, 237 dossiers staat dus ruwweg voor 237 1F'ers/1F-beschikkingen.

Naar schatting van de IND is in circa 60 tot 80 % de betrokken 1F'er niet uitzetbaar op grond van art. 3 EVRM (verbod op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling). Eveneens naar schatting van de IND zouden zich op dit moment circa 500 - 1000 onuitzetbare 1F'ers in Nederland bevinden. De precieze cijfers zijn niet (althans niet binnen dit onderzoek) te achterhalen.

#### 4.2.3 Signalering potentiële slachtoffers en getuigen

Een van de punten in het Plan van Aanpak betreft de ontsluiting van informatie in 1F-dossiers over potentiële slachtoffers en getuigen. Het beleid hierover is vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire (hoofdstuk C3/10.15). Als er signalen zijn dat een asielzoeker mogelijk getuige of slachtoffer is van oorlogsmisdrijven vraagt men de betrokken vreemdeling toestemming het dossier door te sturen naar het OM. Dit gebeurt als sprake is van vier voorwaarden, namelijk als:

- er aanwijzingen zijn dat de potentiële verdachte zich in Nederland bevindt; en
- er in het land van herkomst van de getuige sprake is van een (burger) oorlogssituatie; en
- er sprake is van concrete strafbare feiten; en
- de afgelegde verklaringen geloofwaardig zijn.

In dat geval dient de gehoormedewerker contact op te nemen met het Bureau Veiligheid en Integriteit van de IND (V&I). Deze onderhoudt het verdere contact

<sup>22</sup> Bronnen: IND en Landelijk Parket.

met de vreemdeling en het OM. In de praktijk is dit echter, tot op heden, niet voorgekomen. De IND stelt dat de signalering van potentiële slachtoffers en getuigen sterk afhankelijk is van de oplettendheid van de individuele IND-medewerker. De gehoormedewerkers krijgen voorlichting over het 1F-beleid en er is een aparte trainingsmodule 1F die IND-medewerkers kunnen volgen. Deze cursus wordt ongeveer vier keer per jaar gegeven. Deelname wordt aangemoedigd, maar de cursus is niet verplicht. Er lijkt zich hier een spanningsveld voor te doen tussen productie en kennisontwikkeling. De ondervraagden zijn van mening dat extra voorlichting en training van de IND- gehoormedewerkers goed zou zijn, maar moeilijk haalbaar is binnen de IND als productieorganisatie.

#### 4.2.4 Informatie uitwisseling en samenwerking IND, OM en ROM-team<sup>23</sup>

De informatie-uitwisseling van persoonsgegevens tussen IND, OM en ROM-team is geregeld in een apart protocol van 12 maart 2002.<sup>24</sup> Basis voor het protocol vormt de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de Aanwijzing verstrekking strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden (Aanwijzing Wbp)<sup>25</sup>. In het protocol is onder meer vastgelegd dat het OM in kennis wordt gesteld van alle gevallen waarin art. 1F van toepassing is. Bovendien moet de IND informatie betreffende mogelijke getuigen doorgeven aan het OM.

De verstrekking van strafrechtelijke gegevens omgekeerd door het OM aan de IND valt eveneens onder de Wbp. In beginsel is dit verboden, tenzij sprake is van een in de Wbp genoemde uitzondering, wat in dit geval van toepassing is. Verstrekking van informatie dient te voldoen aan criteria van proportionaliteit en subsidiariteit. Tevens dient het OM een belangenafweging te maken vanwege bescherming van de privacy van verdachte.

Op de informatieverstrekking van het ROM-team aan de IND zijn daarnaast de Wet politieregisters (Wpolr) en het Besluit politieregisters (Bpolr) van toepassing. Informatie over mogelijke strafrechtelijke onderzoeken door het ROM-team wordt desgevraagd aan de IND verstrekt, mits het belang van de opsporing en vervolging zich daar niet tegen verzet. Naleving van het protocol is ieders eigen verantwoordelijkheid.

<sup>23</sup> Bronnen: Protocol informatie-uitwisseling van persoonsgegevens tussen IND/OM/NOVO-team, interviews 1F-unit, AUB, Landelijk Parket en ROM-team.

<sup>24</sup> Hierin wordt nog gerefereerd aan de situatie bij NOVO-team en WOS; sindsdien is het protocol niet meer geactualiseerd.

<sup>25</sup> Beide zijn van toepassing sinds 1 september 2001.

Informatie-uitwisseling tussen de IND en het OM is onderworpen aan beperkingen van praktische aard en privacybescherming. Indien het OM of ROM-team meer informatie over bepaalde personen wil, kan (digitaal) slechts op een beperkt aantal trefwoorden en velden worden gezocht in het IND-systeem. Dit heeft onder meer te maken met het feit dat de IND en het OM vanuit hun verschillende taakstellingen andersoortige informatie, en dus verschillende zoeksystemen, nodig hebben. Het zoekstelsel van de IND is ontworpen op basis van de behoeften van de IND, niet het OM. Een andere beperking vormt de privacybescherming, speciaal waar het gaat om informatie over mogelijke slachtoffers en getuigen. Conform de Wet bescherming persoonsgegevens kan informatie die voor een bepaald doel is verzameld niet zonder meer voor andere doeleinden worden gebruikt. De situaties waarin dat wel kan zijn geregeld in het bovengenoemde protocol. Dit betekent dat wanneer het OM vraagt om een bepaald 'cluster' dossiers, de IND persoonsgegevens mag verstrekken als dat nodig is voor het voorkomen, opsporen en vervolgen van strafbare feiten. Het OM kan echter niet het hele bestand aan vreemdelingen uit een bepaald land krijgen. Daarvoor moet een vordering zijn voor een specifieke persoon, of van een afgebakende groep.

Sinds oktober 2002 bestaat er geen regulier overleg meer tussen de IND, het OM en het ROM-team. Desondanks zijn alle betrokkenen van mening dat de samenwerking tussen IND, OM en ROM-team de laatste jaren is verbeterd. Er is een vast aanspreekpunt bij de IND (zoals vermeld in het Plan van Aanpak), er is meer onderlinge communicatie, bijvoorbeeld bij verzoeken om specifieke dossiers, en contacten verlopen gemakkelijker en informeler. Zowel het Landelijk Parket als het ROM-team merken op dat de informatie-uitwisseling minder eenzijdig is geworden. De IND levert niet alleen 1F-dossiers aan het OM, maar reageert ook actief op verzoeken van het OM of het ROM-team om informatie, bijvoorbeeld over mogelijke getuigen. Tevens vindt afstemming plaats tussen vervolging en uitzetting. Dit is naar aanleiding van een incident in het verleden, toen een vreemdeling werd uitgezet terwijl er vanuit het OM een onderzoek naar de betrokken persoon liep.

Vanuit de IND heeft de 1F-unit de meeste contacten met het OM en ROM-team. In het algemeen echter staat de 1F-unit tamelijk los van de rest van het proces. Op het moment dat zij het 1F-dossier afleveren bij het OM is in beginsel hun taak beëindigd.



Hoewel alle betrokken partijen van mening zijn dat de contacten verbeterd zijn, geven zowel de IND als het Landelijk Parket aan dat de samenwerking beter en efficiënter zou kunnen. Zij noemen vooral het punt van het aanleveren van meer voor het OM relevante informatie (zie par. 4.5), de toegankelijkheid van IND-informatie (zie par. 4.5) en de tijd tussen de 1F-signalering door de IND en het moment dat het OM het dossier ontvangt (zie par. 4.2.1). Hier spelen evenwel eerder genoemde privacy- en praktische beperkingen een rol.

### 4.3 Verwerking en beoordeling 1F-dossiers door het OM

Een van de problemen die in de vorige evaluatie (Beijer et al., 2002) werd gesignaleerd, was de grote achterstand in de verwerking van 1F-dossiers bij het OM. In het Plan van Aanpak komt dit knelpunt ook aan de orde. Een concrete doelstelling was het inlopen van de ontstane achterstand en de beoordeling van nieuwe dossiers binnen een maand.

#### 4.3.1 Beoordeling 1F-dossiers<sup>26</sup>

Ten tijde van het WOS-team waren de criteria om 1F-zaken door te sturen naar de DRO (nu DNR) tamelijk ruim. Volgens het OM waren de inspanningen van het (voormalige) NOVO-team vooral gericht op het vergaren van kennis, deskundigheid en ervaring op het (nieuwe) resultaatgebied oorlogsmisdrijven. Dientengevolge waren de screenings van de 1F-dossiers ruim van aard. Het OM deed een eerste beoordeling door te kijken of in het dossier aanknopingspunten aanwezig waren voor het verkrijgen van enige vorm van bewijs. Na overdracht bewerkte het opsporingsteam binnen de Unit Recherche Informatie (URI) van het KLPD het dossier door een zogenaamde quickscan en vulde het aan met de voorhanden zijnde informatie. De URI bevroeg hiertoe diverse (politie) bronnen, het ministerie van Buitenlandse Zaken (ambtsberichten), de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) en zo mogelijk internationale zusterdiensten. Op basis van deze quickscan werd uiteindelijk besloten of er voldoende aanknopingspunten aanwezig waren om een verder opsporingsonderzoek te rechtvaardigen. Uiteindelijk zijn veel 1F-dossiers blijven steken in de quickscan fase. Naar de mening van het OM paste het in de oude werkwijze van het onderzoeksteam op een dergelijke wijze met de 1F-dossiers om te gaan. Het leverde een grote

<sup>26</sup> Bronnen: interviews parketsecretaris en officier Landelijk Parket, ROM-team, schriftelijke informatie Landelijk Parket, Voortgangsrapportage 2004, Visiedocument Oorlogsmisdrijven, april 2005.

hoeveelheid informatie op. De praktijk van de afgelopen jaren heeft echter geleerd dat de 1F-dossiers om diverse redenen (nog) te weinig bruikbare projectvoorstellen genereerden waarop met succes kon worden gerechercheerd. Het gaat dan vooral om een gebrek aan 'harde' informatie waarop een opsporingsonderzoek kan worden gestart.

In 2003 is de aanpak van het OM daarom gewijzigd. Deze is nu meer gericht op het proactief rechercheren. Dat betekent dat 1F-dossiers strenger worden geselecteerd dan voorheen. Het OM stuurt alleen echt kansrijke 1F-dossiers door aan het onderzoeksteam voor nader onderzoek. Dit was een bewuste keuze van de officier van justitie en parketsecretaris in samenspraak met de teamleider. Op dit moment worden ook de oude dossiers die zich nog in de quickscan fase bevinden herbeoordeeld. Bij deze dossiers gaat het vrijwel altijd om contextinformatie. Deze informatie is in het bestuursrechtelijke traject toereikend voor een administratieve afdoening, maar biedt binnen het strafrecht te weinig aanknopingspunten voor succesvol strafrechtelijk onderzoek.

Sinds oktober 2003 vindt beoordeling plaats aan de hand van een nieuw screeningsformulier. Dit omvat onder meer de overwegingen van de IND, een samenvatting van de verklaring(en) van betrokkene, een omschrijving van de plaatselijke situatie, het oordeel over de vraag of Nederland rechtsmacht heeft en of betrokkene is aan te merken als verdachte in de zin van art. 27 Sv. De oude dossiers worden aan de hand van hetzelfde screeningsformulier (her)beoordeeld.

Redenen om een dossier op te leggen zijn onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties, redenen van opportuniteit en/of het ontbreken van rechtsmacht voor de Nederlandse rechter. Bij de vraag naar voldoende opsporings- en/of vervolgingindicaties hanteert het OM (onder meer) de volgende criteria:

- Is de IND-informatie geïndividualiseerd of gebaseerd op (algemene) ambtsberichten en/of (openbare) NGO-rapporten.
- Wat verklaart de 1F'er zelf over de gebeurtenissen, hoe concreet is een eventuele 'bekennende' verklaring.
- Zijn er namen van slachtoffers bekend en/of worden er concrete incidenten genoemd en/of gaat het over een (concrete) periode?
- Waar is het misdrijf gepleegd, wat waren de omstandigheden en hoe lang is het geleden.

- Hoeveel mensen uit het betreffende land bevinden zich in Nederland of een ander EU land?

In verreweg de meeste gevallen besluit het OM het dossier af te voeren van de 1F-zakenlijst. Dit wordt teruggekoppeld naar de IND. De betrokken vreemdeling wordt alleen ingelicht op aanvraag van diens advocaat. Bij het afvoeren van een zaak vermeldt het OM altijd dat het onderzoek heropend kan worden zodra er nieuwe feiten of omstandigheden zijn. In sommige gevallen ontvangt de IND eerst een verzoek voor meer informatie (om gerelateerde dossiers te kunnen clusteren). Ook kan een dossier worden aangehouden voor overleg met de tribunalen of het ICC.

Indien er voldoende aanknopingspunten in de zaak zitten gaat het dossier naar projectvoorbereiding van de DNR. Deze onderzoekt met name de praktische haalbaarheid. Daarbij kijkt de DNR naar de concrete onderzoeksmogelijkheden: wat is er al aan materiaal, wat ontbreekt nog en wat zijn de kansen om die informatie te krijgen? Er vindt dus in feite een dubbele toetsing plaats: een juridische en een haalbaarheidstoets.

Van alle zaken die worden afgedaan wordt de aanbiedingsbrief van de IND bewaard, evenals het screeningsformulier, een samenvatting in het Access-bestand en de afloopbrief die het OM naar de IND stuurt.

#### **4.3.2 Doorlooptijd**

Het OM stelde als doel vanaf 2004 alle nieuw binnenkomende dossiers bij voorkeur binnen een week, maar maximaal binnen een maand te beoordelen en parallel daaraan de opgelopen achterstand weg te werken. Het gaf prioriteit aan het snel beoordelen van nieuw binnenkomende dossiers. Op deze manier wilde het OM voorkomen dat men achter de feiten aan bleef lopen.

Vanaf januari 2004 tot en met oktober 2004 is dit doel gehaald. Vanaf november 2004 was het voor een periode van circa drie maanden niet mogelijk aan deze doelstelling te voldoen. Oorzaken waren de verhoogde terrorismedreiging, de daaruit voortvloeiende aanhoudingen van een groep vermeende terroristen in november 2004 en de ten gevolge hiervan verhoogde werkdruk. Vanaf februari 2005 wordt de eis van een maand echter weer gehaald. Gemiddeld varieert de doorlooptijd van een dag tot twee weken.

### 4.3.3 Cijfermatige gegevens Landelijk Parket <sup>27</sup>

In de periode 1998-2003 zijn door de IND 694 dossiers naar het Openbaar Ministerie ter beoordeling doorgestuurd. Per oktober 2003 (de datum van aantreden van de nieuwe parketsecretaris) was er een achterstand van 525 dossiers die nog beoordeeld en eventueel onderzocht moesten worden.

Er is sinds 2004 een nieuwe wijze van registreren. Tot 2004 werden de dossiers bijgehouden in een Excel-bestand. Geregistreerd werd: dossiernummer, NOVO-nummer, volgnummer, datum van de IND-brief, naam en geboortedatum van betrokkene en of het dossier al dan niet afgevoerd was. Een aantal dossiers bleken dubbel ingevoerd. Samen met een ICT'er van het KLPD ontwikkelde de parketsecretaris een nieuw registratiesysteem in Access om 1F-dossiers efficiënter te kunnen afhandelen. De betrokken database draait op een aparte computer. De parketsecretaris voert vrijwel alle dossiers zelf in.

Er wordt op dit moment daarom met twee bestanden gewerkt:

- het oude Excel-bestand voor zaken tot en met 2003;
- het nieuwe Access-bestand voor zaken vanaf januari 2004.

Dit betekent dat voor de jaren 2004 en 2005 anders wordt geregistreerd. Zo brengt het OM tegenwoordig (globaal) onderscheid aan in redenen van opleggen: onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit (categorie A) en geen rechtsmacht (categorie B). Categorie A kan slaan op 'geen verdachte in de zin van art. 27 Wetboek van Strafvordering', maar ook op het gegeven dat weliswaar (mogelijk) sprake is van een verdachte, maar dat onderzoek en/of vervolging niet opportuun lijkt. Omdat deze scheidslijn vaag kan zijn, wordt geen onderscheid gemaakt binnen deze categorie. Daarnaast maakt het OM onderscheid in dossiers die naar de Dienst Nationale Recherche (DNR) gaan vanwege relevantie op het gebied van Afghanistan en/of projectvoorbereiding (hierna: ProVo), dan wel vanwege relevantie voor de tribunalen of het ICC.

<sup>27</sup> Cijfers aangeleverd door het Landelijk Parket. Zie voor een totaaloverzicht over de periode 1998 t/m april 2005 in de bijlage.

#### 4.3.3.1 Afhandeling oude dossiers (1998-2003)

Over de periode 1998-2003 heeft de IND in totaal 694 dossiers doorgezonden naar het OM. Daarvan waren er per oktober 2003 169 afgedaan en lagen er nog 525 dossiers ter beoordeling. Per april 2005 zijn er van de in totaal 694 dossiers 434 beoordeeld en liggen er nog 260 ter beoordeling, waarvan 106 voor eerste beoordeling en 154 ter herbeoordeling (zie par. 4.3.1). Daarmee is de achterstand met 265 dossiers ingelopen.

Tabel 4.3 Stand van zaken verwerking 1F-dossiers periode 1998-2003 per april 2005 <sup>28</sup>

Totaal aantal dossiers	694	
Beoordeeld en opgelegd voor 1-10-2003	169	
waarvan om reden van onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit		156
waarvan om reden van geen rechtsmacht		13
Beoordeeld en opgelegd na 1-10-2003	223	
waarvan om reden van onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit		215
waarvan om reden van geen rechtsmacht		8
Naar DNR	31	
waarvan naar projectvoorbereiding		4
waarvan thans in eigen strafrechtelijk onderzoek		2
waarvan relevant binnen Afghanen-onderzoek		25
Afgerond na strafzaak		
Evt. relevant voor overleg ICC/ICTY/ICTR	2	
Opnieuw ingeboekt in 2004/2005*	7	
Totaal aantal beoordeelde dossiers	434	
Totaal nog te beoordelen	260	
waarvan ter herbeoordeling		154
waarvan nieuw te beoordelen		106

\* Vallen onder de cijfers van 2004

<sup>28</sup> Bron: Landelijk Parket.

Van de in totaal 434 beoordeelde dossiers zijn 392 dossiers opgelegd (waarvan 169 dossiers voor 1 oktober 2003 en 223 na 1 oktober 2003). Van de 169 dossiers die voor 1 oktober 2003 zijn opgelegd zijn er 156 opgelegd om reden van onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit, en dertien vanwege het ontbreken van rechtsmacht. Van de 223 dossiers die na 1 oktober 2003 zijn opgelegd zijn er 215 dossiers opgelegd om reden van onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit, en acht vanwege het ontbreken van rechtsmacht. In totaal zijn er dus 371 dossiers opgelegd vanwege onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit, en 21 vanwege het ontbreken van rechtsmacht. Van de overige 42 dossiers zijn er 31 dossiers naar de DNR gegaan, waarvan vier dossiers naar projectvoorbereiding, 25 vanwege mogelijke relevantie voor het Afghanistan-onderzoek en twee in eigen strafrechtelijk onderzoek. Twee dossiers leidden tot strafzaken die intussen zijn afgerond met een veroordeling. Twee dossiers bevinden zich bij het OM wegens overleg met de tribunalen (1x ICTY en 1x ICTR). Zeven zaken zijn in 2004/2005 opnieuw ingeboekt.

#### *4.3.3.2 Afhandeling nieuwe dossiers (2004 - februari 2005)*

In 2004 heeft de IND 75 1F-dossiers doorgestuurd naar het OM. Deze zijn alle beoordeeld. Hiervan zijn 68 dossiers na screening opgelegd wegens onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel om redenen van opportuniteit en/of geen rechtsmacht. Twee dossiers zijn doorgestuurd naar de DNR, vier dossiers zijn nog in behandeling bij het OM in verband met overleg met de tribunalen (1x ICTY, 1x ICTR, 2x ICC). Een dossier dat binnenkwam in 2004 was al eerder ingeboekt en opgelegd in de periode voor 1 oktober 2003.

Van januari t/m april 2005 heeft de IND tien 1F-dossiers doorgestuurd naar het OM. Deze zijn alle beoordeeld. Hiervan zijn acht dossiers na screening opgelegd wegens onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel om redenen van opportuniteit en/of geen rechtsmacht. Een dossier is doorgestuurd naar de DNR, een dossier is nog in behandeling bij het OM in verband met overleg met de tribunalen (1x ICTY).

Tabel 4.4 Stand van zaken verwerking 1F-dossiers 2004 en 2005 per april 2005<sup>29</sup>

	2004	2005
Totaal aantal dossiers	75	10
Beoordeeld en opgelegd	68	8
- waarvan om reden van onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit	60	7
- waarvan om reden van geen rechtsmacht	8	1
Naar DNR	2	1
- waarvan naar projectvoorbereiding	-	1
- waarvan thans in eigen strafrechtelijk onderzoek	-	-
- waarvan relevant binnen Afghanen-onderzoek	2	-
Afgerond na strafzaak	-	-
Evt. relevant voor overleg ICT/ICTR/ICC	4	1
Binnengekomen in 2004 maar reeds eerder (voor oktober 2003) ingeboekt en opgelegd	1	-
Totaal aantal beoordeelde dossiers	75	10
Totaal nog te beoordelen	-	-

Samenvattend zijn alle sinds januari 2004 nieuw binnengekomen dossiers beoordeeld. Van de oude dossiers moeten er nog 260 beoordeeld worden, waarvan 154 ter herbeoordeling.

#### 4.4 Waarde 1F-dossiers<sup>30</sup>

Het aantal concrete strafrechtelijke onderzoeken dat uit 1F-dossiers voortvloeit is gering. Van de 519 (her)beoordeelde 1F-dossiers over de periode 1998-april 2005 zijn vier dossiers uitgemond in lopende onderzoeken waarvan twee inmiddels strafrechtelijk zijn afgedaan en twee zaken nog onder de rechter zijn. Dat is nog geen 1%. In totaal werden 34 dossiers doorgestuurd naar de DNR voor nader onderzoek, waarvan 27 gevoegd werden bij lopend onderzoek. Zeven dossiers bleken relevant voor overleg met de tribunalen of het ICC.

<sup>29</sup> Bron: Landelijk Parket.

<sup>30</sup> Bronnen: interviews OM en ROM team, ROM-teamleiders, unithoofd Unit Midden Nederland, Beek, van de, M.P.A. en J.G.M. Bijen (2005): Visiedocument Oorlogsmisdrijven.

Volgens het Visiedocument Oorlogsmisdrijven blijkt dat gemiddeld 82% van de door de IND aangeboden 1F-dossiers wordt opgelegd, De overige 18% wordt aangeboden om na te gaan of er tactische mogelijkheden zijn om tot een onderzoeksvorstel te komen.

Het idee in het Plan van Aanpak dat de 1F-dossiers veel en bruikbare aanwijzingen bevatten waar het ROM-team op zou kunnen aansluiten blijkt in de praktijk daarom slechts beperkt op te gaan. Tegelijkertijd legt de verwerking van 1F-dossiers een grote tijdsclaim op het OM. Desondanks beschouwt zowel het OM als de politie de 1F-dossiers als waardevol. Ook al leiden zij niet direct tot een concrete zaak, zij zijn wel belangrijk als achtergrond bij andere zaken. Zo zijn bijvoorbeeld in de twee lopende zaken tegen Nederlanders ook verklaringen uit 1F-dossiers gebruikt. Daarnaast vormen de 1F-dossiers een kennisbank op het terrein van oorlogsmisdrijven. Zij zijn als het ware de bodem onder de tot nu toe ontwikkelde kennis.

De vraag is of het zinvol is om zoveel te investeren in de 1F-dossiers, gezien de geringe 'opbrengst'. Zowel politie als OM geven aan dat men meer proactief zou willen reageren en op basis van meer bronnen dan de 1F-dossiers, bijvoorbeeld op signalen vanuit andere partijen, de media of internet. De zware belasting die 1F-dossiers op OM en ROM-team leggen beperken de ruimte voor andersoortige bronnen.

Zowel het OM als de politie beoordeelt de recente verbreding van het onderzoeksterrein van het ROM-team naar Nederlanders die betrokken zijn bij oorlogsmisdrijven in het buitenland als positief. Zij zien hierin kansen voor de toekomst. Hiervoor dragen ze twee argumenten aan: zaken waarin Nederlanders betrokken zijn bieden meer kans op een succesvolle vervolging en het komt tegemoet aan de 'morele verplichting' van Nederland om 'eigen' oorlogsmisdadigers actief te vervolgen. In de toekomst zou men beide soorten zaken - 1F-zaken en zaken tegen Nederlanders - willen blijven doen. Juist de combinatie wordt als een sterk punt gezien.



## 4.5 Oversteek bestuursrecht - strafrecht<sup>31</sup>

Het onderzoek dat de IND uitvoert bij het asielverzoek is een bestuursrechtelijke procedure (beheerst door de Algemene wet bestuursrecht). Het onderzoek door het OM betreft een strafrechtelijk onderzoek. De ‘oversteek’ tussen deze twee rechtsgebieden brengt een aantal problemen en spanningsvelden met zich mee. Dit is een thema dat voortdurend terugkomt in alle interviews.

De spanningsvelden betreffen meer dan een terrein. In de eerste plaats vormt het verschil in bewijslast tussen het vreemdelingenrecht (asielaanvraag) en het strafrecht (opsporing en vervolging) en de verschillende positie die de betrokken vreemdeling in beide procedures inneemt een probleem. Daarnaast spelen de verschillende informatiebehoeften van IND en OM en de onderlinge informatie-uitwisseling en de relatie tussen de asielprocedure en de strafrechtelijke afdoening van 1F-dossiers. Tot slot wordt de periode tussen de eerste 1F-signalering door het IND en het moment waarop het dossier bij het OM binnenkomt genoemd (zie par. 4.2.1).

### 4.5.1 Verschil in procespositie vreemdeling

Voor het weigeren of intrekken van een verblijfsvergunning op grond van art. 1F Vluchtelingenverdrag is voldoende dat er ‘ernstige redenen zijn om te veronderstellen’ dat betrokkene de genoemde misdrijven heeft begaan. Voor strafrechtelijke vervolging door het OM zal sprake moeten zijn van een ‘op feiten of omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit’ om iemand als verdachte te kunnen aanmerken (art. 27 Sv). Het criterium voor toepassing van art. 1F Vluchtelingenverdrag wordt minder restrictief uitgelegd dan dat voor de toepassing van het strafrecht (zie ook par. 3.1.3). Er is, met andere woorden, eerder sprake van een 1F-veronderstelling dan van een art. 27 Sv-verdenking. Zo leveren in het huidige beleid van de IND bepaalde functies altijd een 1F op, bijvoorbeeld als iemand gewerkt heeft bij het hoger kader van een bepaalde organisatie (zoals de KhAD/WAD in Afghanistan). Stel echter dat die persoon bij zo’n organisatie bij de logistiek zat en zagezegd alleen ‘zeepjes uitdeelde’, zoals de IND als voorbeeld geeft, dan is het zeer de vraag of je daar strafrechtelijk iets mee moet en kan, nog afgezien van de kwestie van bewijs.

<sup>31</sup> Bronnen: IND, interviews Landelijk Parket, ROM-team, ROM-teamleiders, hoofd Unit Midden Nederland, advocatuur, M.P.A. en J.G.M. Bijen (2005): Visiedocument Oorlogsmisdrijven, uitspraken Raad van State en Rechtbank Den Haag.

In de praktijk betekent dit dat maar weinig 1F-dossiers aanknopingspunten bieden voor een succesvolle vervolging, terwijl tegelijkertijd de verwerking van deze dossiers een grote (tijds)belasting op het OM en ROM-team legt. Het OM ervaart het dan ook als frustrerend dat veel 'nutteloze' dossiers worden doorgestuurd. Vanuit het perspectief van OM en politie - een succesvolle vervolging - bestaat een sterke behoefte aan mogelijkheden om de belasting van 1F-dossiers te verminderen. Daarvoor worden verschillende suggesties gedaan, zoals een selectie bij de IND van zaken die naar het OM worden doorgestuurd of een verdergaande samenwerking tussen de IND en het ROM-team. Het Visiedocument Oorlogsmisdrijven (april 2005) stelt bijvoorbeeld dat, meer dan in het verleden, de samenwerking gezocht moet worden met de IND. Zo zijn al in een vroegtijdig stadium kansrijke opsporingsonderzoeken in het 1F-traject te identificeren en - waar nodig - is dan al aan te sturen op bruikbare recherche-informatie.

Belangrijk is bovendien de wezenlijk verschillende procespositie die de betrokken vreemdeling in de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure inneemt. In de asielprocedure is de vreemdeling ingevolge de Algemene wet bestuursrecht (Awb) verplicht alle gegevens te verschaffen die nodig zijn om het asielverzoek te beoordelen. In een strafrechtelijk onderzoek heeft de betrokken vreemdeling als verdachte het recht te zwijgen.

#### **4.5.2 Informatiebehoefte en informatie uitwisseling IND - OM**

Een hieraan gerelateerd probleem is het verschil in informatie die het OM nodig heeft voor een strafrechtelijke vervolging en de informatie die de IND nodig heeft voor de asielbeslissing. Vanuit het perspectief van politie en OM is het van belang dat de IND-dossiers meer strafrechtelijk relevante informatie bevatten. Politie en OM zouden bij wijze van spreken het liefst al bij de IND-gehoren betrokken zijn. Zij zouden, zoals het ROM-team zegt, 'meer aan de voorkant van de IND komen', of al in het begin van het IND-traject de mogelijkheid hebben om in te springen. De Voortgangsrapportage 2004 spreekt zelfs van de wens om het strafrechtelijk onderzoek al in de (bestuursrechtelijke) 1F-procedure in te bedden. Daarbij wordt wel opgemerkt dat zo'n verregaande vermenging van procedures niet onomstreden is (p. 8). Omgekeerd komt het ROM-team in zijn (strafrechtelijk) onderzoek naar 1F'ers informatie tegen die zij aan de IND zouden willen doorspelen. Vanuit dat oogpunt stelt het ROM-team voor een IND'er bij de politie te plaatsen.

Een andere suggestie die wordt gedaan is versterking van de strafrechtelijke expertise bij de IND zodat de (strafrechtelijke) kwaliteit van de 1F-dossiers verhoogd wordt en de IND een voorselectie kan maken van de doorgestuurde 1F-dossiers. Ook de IND oppert dat het wellicht zou helpen als de IND zelf meer onderzoeksmogelijkheden had, ofwel een medewerker die zelf onderzoek kan doen. Op die manier zouden, naar de opvatting van de IND, 1F-dossiers meer inhoudelijk onderbouwd kunnen worden, zodat het OM meer handvatten heeft om een beslissing te nemen. Er is wel eens overwogen om een strafrechtjurist bij de IND te plaatsen, op dezelfde manier als op dit moment iemand met IND-ervaring deel uitmaakt van het ROM-team.

Ditzelfde probleem van de verschillende informatiebehoefte speelt ook bij de uitwisseling van informatie tussen IND en OM en de toegankelijkheid van informatie in IND-dossiers. Niet alle IND-dossiers zijn (volledig) gedigitaliseerd en bovendien is het zoekstelsel van de IND niet toegerust op hetgeen vanuit strafrechtelijk perspectief nodig is. De expert bij het Landelijk Parket spreekt bijvoorbeeld zijn verbazing uit over het gebrek aan mogelijkheden bij de IND om 1F-dossiers digitaal full text op (strafrechtelijk relevante) trefwoorden te doorzoeken. Naast het praktische probleem van verschillende zoeksystemen speelt echter ook de kwestie van privacybescherming (zie ook par. 4.2.4).

#### **4.5.3 Relatie tussen de asielprocedure en de strafrechtelijke afdoening van 1F-dossiers**

Indien het OM besluit een 1F-dossier op te leggen kan de betrokken vreemdeling dit besluit in de asielprocedure aanvoeren. In de praktijk gebeurt dit ook. Daarbij is van belang op welke gronden het OM besluit niet tot vervolging over te gaan. Momenteel vindt overleg plaats tussen IND en OM over het uitgebreide motiveren van de beslissing om niet te vervolgen.

Hier is de uitspraak van de Raad van State van 4 april 2003<sup>32</sup> relevant. Daarin oordeelt deze dat de brief waarin het OM aangeeft niet tot vervolging over te gaan, moet worden aangemerkt als een nieuw feit of veranderde omstandigheid in de zin van art. 4:6 Awb. Deze uitspraak leidde in 2004 tot de gegrondverkla-

<sup>32</sup> Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 4 april 2003, 200206882/1.

ring door de Rechtbank 's-Gravenhage<sup>33</sup> van het beroep van een Afghaanse asielzoeker tegen de 1F-beschikking. De rechtbank bepaalde dat de 1F-misdrijven die betrokkene waren tegengeworpen niet langer een verlening van een verblijfsvergunning in de weg konden staan, nu het OM had geoordeeld dat er onvoldoende redelijk vermoeden was van schuld aan een strafbaar feit. Naar de opvatting van de rechtbank sloot dit oordeel van het OM uit dat er nog ernstige redenen waren om te veronderstellen dat betrokkene die misdrijven had begaan. In tegenstelling tot de heersende opvatting beoordeelde de rechter daarmee een 'redelijk vermoeden van schuld' in de zin van art. 27 Sv als lichter dan, of op zijn minst gelijk aan, 'ernstige redenen' in de zin van art. 1F. Deze uitspraak van de rechtbank werd in hoger beroep vernietigd onder verwijzing naar het verschil in de van toepassing zijnde criteria.<sup>34</sup>

De advocatuur werpt het probleem op van het enerzijds uitsluiten van bescherming, terwijl anderzijds niet vervolgd wordt. De indruk bestaat daar dat vooral voor Afghanen de drempel voor het tegenwerpen van 1F erg laag is. Als probleem noemt de advocatuur dat de strafrechtelijke normen wel uitgewerkt zijn, terwijl de normen voor de toepassing van 1F dat niet of minder zijn. Ze pleit ervoor een zorgvuldiger afweging te maken tussen het gewicht van het misdrijf versus het onthouden van een verblijfsvergunning, juist omdat tegelijkertijd de betrokken vreemdeling in veel gevallen niet uitgezet kan worden o.g.v. art. 3 EVRM (verbod op onmenselijke of vernederende behandeling). Zij pleit voor een verscherping van de norm voor de toepassing van art. 1F: 'beter zou zijn te streven naar minder 1F'ers, terwijl tegelijkertijd degenen die er zijn harder worden aangepakt'.

Ten slotte moet hier het rapport van het Nederlandse Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM) genoemd worden. Dit werpt de vraag op hoe de tegenwerping van art. 1F en het nauwe verband met het daaropvolgende strafrechtelijke (voor)onderzoek en de eventuele vervolging van oorlogsmisdadigers, zich verhouden tot internationale mensenrechten, nu 'de 1F-procedure het karakter van een oneigenlijk strafrechtelijk vooronderzoek lijkt te hebben'. Uittalingen

<sup>33</sup> Rechtbank 's-Gravenhage zp Haarlem 12 november 2004, nrs. AWB 03/54680, 03/54681 VRWET, JV 2005, nr. 5/163.

<sup>34</sup> Afd. Bestuursrechtspraak Raad van State 27 juni 2005, nr. 200410057/1 ('De vraag of een dossier voldoende aanknopingspunten bevat om de desbetreffende vreemdeling in strafrechtelijk zin als verdachte aan te merken, wordt niet beantwoord aan de hand van dezelfde criteria als de vraag of de inhoud van het dossier (...) de conclusie rechtvaardigt dat sprake is van 'personal and knowing participation' in even bedoelde zin').

die in de bestuursrechtelijke 1F-procedure worden gedaan zijn in veel gevallen immers reden om tot een strafrechtelijk (voor)onderzoek over te gaan (p. 17). De vraag wordt gesteld in hoeverre deze aanpak overeenstemt met de eisen die worden gesteld aan een ‘fair trial’, zoals neergelegd in artikel 6 EVRM (p. 14 e.v.).<sup>35</sup> Daarbij gaat het rapport onder andere in op de noodzaak van de toepassing van strafrechtelijke waarborgen tijdens de 1F-procedure, zoals het recht niet tegen zichzelf te hoeven getuigen, het zwijgrecht (de ‘cautio’) en het onschuldbeginsel. Om de effectiviteit van de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te vergroten pleit het NJCM er dan ook voor om de huidige 1F-procedure aan te passen, indachtig de rechtswaarborgen van het EVRM. Zo zou het NOVO-team al bij de asielprocedure dienen te worden betrokken, zodra er mogelijke redenen zijn te veronderstellen dat iemand zich schuldig heeft gemaakt aan een art. 1F-misdrijf. Daarmee zou ook onnodig tijdsverlies worden voorkomen (p. 19 en 22).

Mede naar aanleiding van het NJCM-commentaar vormde de afstemming van de asiel en strafrechtelijke aspecten van de keten ook onderwerp van discussie in de begeleidingscommissie.

## 4.6 Tussentijdse conclusies

Uit de interviews bestaat de indruk dat er meer grip is op de doorstroom van 1F-dossiers. De aanlevering, verwerking en selectie van 1F-dossiers is meer gestroomlijnd en inzichtelijk. Vooral het digitaal aanleveren van dossiers in plaats van op papier is een belangrijke vooruitgang. Bij het OM is de verwerking van 1F-dossiers efficiënter georganiseerd door het gebruik van een nieuw digitaal registratiesysteem en standaard formulieren en brieven. Daarnaast worden 1F-dossiers strenger beoordeeld op de kansen voor daadwerkelijke vervolging.

Er is een betere samenwerking tussen het OM/ROM-team en de IND. Er zijn meer en meer informele contacten: ‘men weet elkaar te vinden’. In de regel stuurt de IND 1F-dossiers direct na het nemen van de 1F-beschikking door naar het OM. Dit neemt niet weg dat er soms jaren kunnen zitten tussen het eerste IND-gehoor en het slaan van de 1F-beschikking. In die zin vormt de periode tussen de eerste 1F-signalering bij de IND en het moment waarop het dossier bij het OM arriveert nog

<sup>35</sup> ‘NJCM-Commentaar betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag en de bestrijding van terrorisme’, 11 juni 2002.

steeds een probleem. De kansen op een succesvolle strafvervolgning nemen immers af naarmate er meer tijd verstrijkt tussen het eventuele misdrijf en het strafrechtelijk onderzoek.

Als het gaat om de nieuw binnenkomende dossiers (vanaf 2004) wordt de doelstelling van beoordeling binnen een maand veelal gehaald. Wel tekent het OM aan dat dit de laatste tijd moeilijker is geworden vanwege de werkdruk door terrorismebestrijding. De achterstand over de jaren 1998-2003 is voor een deel weggewerkt, maar is nog niet helemaal weg. Er is bewust voor gekozen de prioriteit te leggen bij het snel verwerken van de nieuw binnenkomende dossiers.

Hoewel het OM de 1F-dossiers als waardevol beschouwt, legt de verwerking van deze dossiers een grote claim op de tijd. Dit speelt vooral wanneer de tijdsinvestering wordt afgezet tegen het geringe 'rendement' van 1F-dossiers in de zin van concrete strafrechtelijke onderzoeken. De betrokken organisaties doen verschillende suggesties voor een meer efficiënte aanpak, variërend van een meer of minder vergaande inbedding van het strafrechtelijk onderzoek in de 1F-procedure tot een strengere toepassing van de 1F-norm. Zo wordt bijvoorbeeld versterking van de strafrechtelijke expertise bij de IND genoemd. Daardoor kan de IND een voorselectie maken van de dossiers die ze doorstuurt naar het OM of meer gerichte vragen stellen om zo de (strafrechtelijke) kwaliteit van de doorgestuurde dossiers verhogen. Daartegenover staat dat naarmate de asielprocedure meer het karakter van een strafrechtelijk vooronderzoek krijgt, strafrechtelijke waarborgen ook eerder van toepassing worden. Bovendien is het de vraag of het de taak van de IND is om dossiers strafrechtelijk te beoordelen. Deels zit het geringe rendement van de 1F-dossiers in vergelijking met de belasting die deze op het OM leggen al vervat in de brief van de staatssecretaris van Justitie van 28 november 1997 (T.K. 1997-1998, 19637, 295) waarin feitelijk tegenstrijdige uitgangspunten worden geformuleerd: aan de ene kant het restrictief toepassen van 1F en aan de andere kant het zoveel mogelijk toepassen van 1F (zie par. 3.1.3). In de praktijk is blijkbaar gekozen voor het zoveel mogelijk toepassen. Dit leidt ertoe dat maar een fractie van de 1F-dossiers voor vervolging in aanmerking komt.

Daarnaast doet zich nog een aantal andere spanningsvelden voor in de oversteek van bestuursrecht naar strafrecht, onder meer bij de informatie-uitwisseling tussen IND en OM en de toegankelijkheid van IND-dossiers. Daarbij spelen niet

alleen praktische problemen een rol. Zo zijn de mogelijkheden om digitaal te zoeken in de IND-bestanden op voor het OM relevante trefwoorden/informatie beperkt. Maar ook juridische problemen spelen een rol, in de zin van privacybescherming. Dit speelt vooral bij de ontsluiting van IND-dossiers op informatie over mogelijke slachtoffers en getuigen. Signalering is daarmee in de praktijk vooral afhankelijk van de oplettendheid van de individuele gehoord medewerkers. Hoewel dit wel een punt van aandacht is binnen de IND, blijkt dit in de praktijk zelden te gebeuren. Maar ook als signalering wel geschiedt, is het doorgeven van deze informatie afhankelijk van de toestemming van de betrokken asielzoeker.

Naast de 1F-dossiers als vindplaats zijn sinds de invoering van de WIM twee onderzoeken gestart naar Nederlanders die verdacht worden van betrokkenheid bij oorlogsmisdrijven in het buitenland. Alle betrokkenen ervaren dit als positief. In de toekomst zou men meer proactief willen reageren, waarbij ook andere vindplaatsen dan 1F-dossiers gebruikt worden, zoals informatie vanuit andere partijen, de media of internet.





## 5

# Werkwijze van het ROM-team

In de loop van de onderzochte periode heeft binnen het ROM-team een cultuur omslag plaatsgevonden. In samenhang daarmee is een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Deze omslag en de kenmerken van de nieuwe aanpak staan in dit hoofdstuk beschreven. Daarbij komt ook de samenwerking met het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van het ministerie van Justitie en het ministerie van Buitenlandse Zaken aan de orde. Vervolgens kijken we naar de wijze waarop besluiten worden genomen over de te starten onderzoeken, de formulering van doelstellingen en de praktische en juridische problemen die men tegenkomt in onderzoeken. Het hoofdstuk sluit af met een aantal tussentijdse conclusies.

### 5.1 De ‘omslag’: van onmogelijkheden naar mogelijkheden<sup>36</sup>

Uit alle gesprekken met betrokkenen - van OM en ROM-team tot het ministerie van Justitie en betrokken advocaten - komt naar voren dat er een grote cultuur-omslag in het ROM-team heeft plaatsgevonden.

<sup>36</sup> Bronnen: interviews met het OM, ROM-team en teamleiders, CIE, UOE, hoofd Unit Midden Nederland, advocatuur en de voormalige WOS-officier van het Parket Arnhem, Voortgangsrapportage 2004.

Deze omslag wordt op verschillende manieren beschreven: ‘van boeken naar actie’, ‘van papier naar praktijk’, ‘van passief naar actief’ en ‘van denken in onmogelijkheden naar mogelijkheden’.

Waar vooral de politie een beeld scheidt van het oude NOVO-team als ‘lazen alleen maar boeken, er gebeurde niets’, beleeft het huidige ROM-team zichzelf als proactief, ondernemend, daadkrachtig, snel inspeland op nieuwe ontwikkelingen en selectief in waar het team wel of geen energie insteekt. Ook het imago van het team binnen de politie is sterk veranderd: het ROM-team is aantrekkelijk geworden om bij te werken. Teamleden noemen verschillende motiverende factoren: het soort strafbare feiten waar men zich mee bezig houdt, het pionierskarakter en de grote eigen verantwoordelijkheid en vrijheid.

De politie geeft de volgende kernelementen van de omslag aan:

- Terug naar de kern van het politiewerk, dat wil zeggen: goed rechercheren: observeren, bewijs verzamelen, getuigen horen, tappen. Dat gebeurde vroeger niet, nu wel.
- Doelgericht en gestructureerd werken: het doel is bewijs verzamelen. Dat betekent dat steeds van te voren wordt bedacht waarom men iets doet en wat men daarmee wil, in plaats van alleen maar informatie verzamelen. Leidraad bij elk onderzoek is de vraag: wat is er aan strafbare feiten, welke elementen moeten bewezen worden, wat is daarvoor nodig en wat ontbreekt nog?
- Denken in termen van mogelijkheden in plaats van onmogelijkheden.

Over het aspect ‘terug naar de kern van het politiewerk’ benadrukt het team dat het weliswaar lastig is dat het om delicten gaat die ver weg en soms lang geleden zijn gepleegd, maar dat het in essentie uiteindelijk toch om gewoon goed politiewerk gaat.

Over de oorzaak van de omslag zijn alle betrokkenen het eens: het aantreden van een nieuwe teamleider (eind 2002) en een nieuwe officier van justitie (begin 2003). Met de komst van de nieuwe officier van justitie, samen met de overgang van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket, ontstond meer operationele ruimte voor het ROM-team. In tegenstelling tot zijn voorganger, durfde de nieuwe officier wel toestemming te geven voor bepaalde (non-conventionele)

vormen van opsporing. Dit gaf het team de mogelijkheid om te pionieren en te opereren op 'het scherp van de snede'. Bovendien werd met het aantreden van de nieuwe teamleider de praktische organisatie van het team omgegooid. De belangrijkste verandering is dat in de huidige situatie meer vrijheid en verantwoordelijkheid bij het team zelf ligt. Dit in tegenstelling tot de oude DRO die een sterke piramidestructuur kende. Als gevolg van de cultuuromslag vonden eveneens ingrijpende wijzigingen plaats in de personele samenstelling van het ROM-team. Het huidige team is in die zin relatief 'jong'; het overgrote deel van de teamleden is na september 2002 ingestroomd.

Daarnaast opperen respondenten als belangrijke factor de combinatie van personen. Dit geldt zowel voor de combinatie van teamleider en (nieuwe) officier van justitie als de combinatie van de 'oude' en 'nieuwe' zaakofficier. De nieuwe teamleider en de nieuwe officier hadden allebei een recherche achtergrond en beiden beschikten over een 'trekkersmentaliteit'. Ook de combinatie van ervaring tussen de 'oude' en de 'nieuwe' zaakofficier pakte goed uit: de een was expert op internationaal strafrecht, terwijl de ander juist veel ervaring had met het in de praktijk draaien van zaken. Een belangrijke factor in de omslag lijkt daarmee 'de juiste persoon op de juiste plaats' te zijn.

In tegenstelling tot de vorige evaluatieperiode (Beijer et al.) wordt de verhouding tussen OM en ROM-team als zeer goed ervaren. De samenwerking is intensief en er zijn korte lijnen. Zo heeft degene die het proces-verbaal maakt ook het contact met het OM. Het ROM-team vindt het belangrijk dat beide officieren niet bang zijn om fouten te maken. Ook het vertrouwen dat het OM in het team heeft wordt zeer gewaardeerd. Veel waardering bestaat ook voor het werk van de parketsecretaris.

## **5.2 De nieuwe werkwijze**

Met de cultuuromslag werd ook een nieuwe werkwijze ontwikkeld. Deze kenmerkt zich voornamelijk door een meer operationele en resultaatgerichte aanpak en een veranderde inzet van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE).

### 5.2.1 Aanpak: van 'clusters' naar concrete strafbare feiten<sup>37</sup>

Het Plan van Aanpak gaat uit van een cluster of 'chain of command' strategie. Deze staat omschreven als 'het zoeken naar personen die in dezelfde periode bij een zelfde dienst of onderdeel werkzaam zijn geweest op verschillende functie-niveaus ten tijde dat door die bewuste dienst of personen oorlogsmisdrijven zijn gepleegd (T.K. 28 317, 2001-2002, nr. 1, p. 11).

In de praktijk is deze werkwijze, volgens de Voortgangsrapportage, 2004, voornamelijk in de Afghanen zaken toegepast. Dit kan zowel voorafgaand aan een onderzoek, als tijdens een onderzoek gebeuren. Clustering in een al lopend onderzoek heeft voordelen. Het verruimt de mogelijkheden om opsporingsmid-delen toe te passen, het vergroot de kans op verkrijgen van bewijs en het bewijs wordt sneller concreet (Voortgangsrapportage 2004, p. 6).

Toch betekende de clusterbenadering niet dat dossiers ook automatisch in samenhang met elkaar werden gezien. Een aan het ROM-team verbonden medewerker van de Unit Operationele Expertise (UOE) memoreert dat pas in de zomer van 2004 - bij de beslissing om wel of niet een onderzoek te beginnen naar de twee Afghaanse zaken die nu onder de rechter zijn - samenhangend naar alle (228) 'Afghanen-dossiers' werd gekeken. Tot dan toe waren de afzonderlijke dossiers verspreid over verschillende rechercheurs. Gevolg was dat dossiers vooral individueel werden bekeken en niet als patroon. Bovendien is, volgens de UOE, de politie gewend te redeneren vanuit personen en concrete strafbare feiten en niet om te denken vanuit patronen, netwerken en structuren. Dat vereist een andere benadering. Vooral bij de politie lijkt 'clusteren' sterk geassocieerd te zijn met het beeld van het oude NOVO-team: dossier na dossier uitpluizen zonder dat er wat gebeurt.

Met de in de vorige paragraaf beschreven cultuuromslag deed een nieuwe manier van werken zijn intrede. De politie omschrijft deze als volgt:

- Een meer operationele benadering. Dat wil zeggen: een sterkere focus op concrete strafbare feiten als uitgangspunt van onderzoek, in combinatie met de inzet van traditionele rechenemethoden: bronnen zoeken, tappen, volgen, getuigen horen. Dit is niet alleen zichtbaar in de meest recente

<sup>37</sup> Bronnen: interviews met OM en ROM-team, CIE en UOE, Voortgangsrapportage 2004, Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven, Tweede Kamer stukken.

zaken met Nederlandse verdachten. Ook in de screening van 1F-dossiers wordt sterker gezocht naar concrete strafbare feiten die als uitgangspunt voor een onderzoek kunnen dienen;

- Een sterk resultaatgerichte aanpak. Men is ervan overtuigd dat, wil het resultaatgebied oorlogsmisdrijven ‘overleven’, er concrete resultaten geboekt moeten worden in de zin van succesvolle vervolgingen;
- Handhaving van een structuurgerichte aanpak om een zaak in de context te kunnen plaatsen. Zo wordt ook naar 1F-dossiers gekeken: als achtergrond voor concrete zaken;
- Gebruik van de CIE als ‘vooruitgeschoven post’ (zie par. 5.2.2);
- Een variabele grootte van het onderzoeksteam, afhankelijk van de fase van het onderzoek. Zo wordt gestart met een klein team dat vervolgens in de loop van het onderzoek wordt uitgebreid op grond van wat nodig is voor het onderzoek.

Over dit laatste aspect merkt het ROM-team op dat dit een atypische werkwijze is voor de politie die ook tegen hen kan werken. Het blijkt moeilijk om, indien nodig, in een latere fase op te schalen. Het blijft (te) kleinschalig. Dit werkt demotiverend.

Waar het NOVO-team zich grotendeels bezighield met het verzamelen en bestuderen van contextinformatie, wil het huidige team de nadruk leggen op de daadwerkelijke opsporing, vervolging en veroordeling van verdachten. In de voortgangsrapportage 2004 wordt de veranderde werkwijze als volgt omschreven:

*‘Kort na hun aantreden gingen de nieuwe officieren en teamleiding er toe over om de vijf reeds lopende onderzoeken meer operationeel op te pakken en daarmee een andere koers in te zetten dan voorheen. De werkwijze van OM en NOVO-team was tot dan toe vooral gericht op standaardisering van procedures om nieuwe opsporingsonderzoeken te genereren, een vorm van administratief rechercheren. Deze werkwijze werd losgelaten ten gunste van een meer productgerichte, operationele benadering’ (p. 4).’*

Met de nieuwe werkwijze en de inzet van de CIE als ‘vooruitgeschoven post’ werd ook de kwestie van rechtshulpverzoeken actueel, en daarmee de relatie met het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken / Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD/BIRS) van het ministerie

van Justitie Beide bespreken we hieronder, alsook de samenwerking met het ministerie van Buitenlandse zaken.

### 5.2.2 Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) als ‘vooruitgeschoven post’<sup>38</sup>

Een belangrijk element in de nieuwe werkwijze is de inzet van de CIE als ‘vooruitgeschoven post’. Deze nieuwe manier van werken wordt gezien als een direct resultaat van de omslag van denken: van wat niet kan naar wat wel kan.

Volgens de politie is deze nieuwe aanpak voor het eerst ontwikkeld in de Congo-zaak, maar ligt de aanzet hiervoor al in 2003. Toen reisde de CIE af naar de VS om daar informatie te verzamelen voor de Afghaanse zaken. De directe aanleiding in de Congo-zaak vormde de wens nader (strafrechtelijk) onderzoek te doen na een individueel ambtsbericht van Buitenlandse Zaken in het kader van een (1F) asielaanvraag. Voor de opstelling van individuele ambtsberichten werkt Buitenlandse Zaken met vertrouwenspersonen in het betrokken land zelf die onderzoek doen voor de IND. De identiteit van deze personen is uitsluitend bekend bij Buitenlandse Zaken. De inzet van de CIE maakt het mogelijk de betrokken vertrouwenspersoon onder het regiem van de CIE als informant te benaderen, waardoor diens identiteit afgeschermd kan blijven.<sup>39</sup> De inzet van de CIE was in die zin een vanuit de praktijk geboren constructie. Intussen is een convenant gesloten tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en het KLPD over het afschermen van (BuZa)bronnen.

Een kenmerk van de nieuwe werkwijze is een sterke scheiding tussen het inlichtingenwerk (CIE) en het werk van de tactische recherche. Het gehele voortraject zit bij de CIE, tot het moment van identificatie van concrete getuigen die inhoudelijk kunnen en willen verklaren. Pas op dat moment komt de tactische recherche in beeld. In de praktijk betekent dit dat de CIE, voorafgaand aan de inzet van de tactische recherche, naar het betrokken land reist. Het doel is dan het opbouwen van een informatienetwerk, het leggen van informele contacten met de betrokken autoriteiten en het vinden van (potentiële) getuigen. Pas op het moment dat deze zijn geïdentificeerd, komt de tactische recherche erbij voor het opnemen van getuigenverklaringen. Daarmee verandert de positie van de CIE in het onderzoek. Waar de CIE normaal vooral een onder-

<sup>38</sup> Bronnen: interviews met CIE, ROM-team, hoofd Unit Midden Nederland, Van de Beek en Bijen (2005).

<sup>39</sup> De op deze wijze verkregen informatie wordt wel vastgelegd in een proces-verbaal (PV), maar kan niet dienen als bewijs.

steunende rol heeft, is deze in de huidige werkwijze meer leidend en sturend. Tegelijk wordt benadrukt dat de aanpak van de CIE bij het onderzoek naar oorlogsmisdrijven weliswaar anders is, maar dat in feite de kern van het werk hetzelfde blijft, dat wil zeggen het runnen van informanten.

Een voordeel van de inzet van de CIE is dat zij op basis van bronafscherming gesprekken kan voeren met informanten en potentiële getuigen. Daardoor kan zij anonimiteit garanderen. De strikte afscheiding van het voortraject bouwt als het ware een sluis in ter bescherming van betrokkenen. Op deze wijze wordt alle beschikbare informatie zichtbaar. Bovendien heeft de CIE, naar eigen zeggen, een meer informele manier van werken. Daardoor kan zij gemakkelijker een vertrouwensband opbouwen met potentiële getuigen, wat de kans vergroot dat getuigen uiteindelijk bereid zijn een tactische verklaring af te leggen. Om deze redenen werkt de CIE met eigen tolken: enerzijds ter afscherming van bronnen, anderzijds omdat het CIE-werk andere competenties vraagt van tolken dan het opnemen van getuigenverklaringen (gemakkelijk met mensen kunnen omgaan, vertrouwen opbouwen, niet alleen puur technisch vertalen).

Bovendien maakt, volgens de politie, het voorwerk van de CIE, inclusief het leggen van informele contacten met de betrokken autoriteiten, het mogelijk beter te bepalen wanneer het zinvol is een rechtshulpverzoek in te dienen en hoe en waar dat het beste kan worden gedaan. Juist de kwestie van rechtshulpverzoeken vormt een bron van spanning met het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van het ministerie van Justitie. Hierop gaan wij in de volgende paragraaf in.

### 5.2.3 Samenwerking met DISAD/BIRS: rechtshulpverzoeken<sup>40</sup>

Op grond van het Volkenrecht mogen opsporingshandelingen op het grondgebied van een (vreemde) staat slechts plaatsvinden met toestemming van de bevoegde buitenlandse autoriteiten. Toestemming wordt veelal verkregen via het indienen van een formeel verzoek om rechtshulp. Het faciliteren van rechtshulpverzoeken behoort tot de taken van het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken/ Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD/BIRS) van het ministerie van Justitie. Afhankelijk van het verdrag met de betrokken staat is het ministerie van Justitie ook als Centrale Autoriteit

<sup>40</sup> Bronnen: interviews met DISAD/BIRS, CIE, UOE, OM en ROM team, brief van de minister aan het College van PG's d.d. 22 december 2004.

aangewezen. Daarnaast vertegenwoordigt DISAD/BIRS voor wat betreft de rechtshulp de minister van Justitie en Nederland in het buitenland.

Met veel landen bestaan rechtshulpverdragen, zoals met alle andere EU staten. Met de 'ROM' landen bestaan dergelijke verdragen over het algemeen niet. Indien er geen rechtshulpverdrag is worden rechtshulpverzoeken beheerst door de regels van het Volkenrecht. Algemeen beleid van DISAD/BIRS is dat in dat geval toestemming wordt gevraagd via een formeel rechtshulpverzoek dat via diplomatieke weg moet worden aangeboden. Bestaat er geen verdrag, dan moet dus per geval bekeken worden of het mogelijk is rechtshulp te regelen via diplomatieke wegen. In dat geval wordt ook het ministerie van Buitenlandse Zaken erbij betrokken.<sup>41</sup>

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de beslissing of een rechtshulprelatie met een land kan worden aangegaan en of de risico's van het optreden van Nederlandse opsporingsambtenaren in het buitenland opwegen tegen het belang van het onderzoek. Daarbij spelen een aantal overwegingen een rol, waaronder de kwestie van wederkerigheid en het vertrouwensbeginsel. Het bestaan van de doodstraf in het betreffende land kan bijvoorbeeld reden zijn geen rechtshulprelatie aan te gaan. Daarbij is niet het bestaan van de doodstraf op zich verbiedend, maar het feit dat deze ten uitvoer wordt gelegd. Met de meeste landen zal in dergelijke situaties geprobeerd worden de garantie te verkrijgen dat de doodstraf, mocht deze worden opgelegd, niet wordt uitgevoerd. Meewerking aan de tenuitvoerlegging van de doodstraf is in strijd met verdragsverplichtingen van Nederland (13e Protocol EVRM).

Op dit moment wordt gewerkt aan een beleidslijn voor rechtshulp met landen buiten de EU. Deze vallen in drie categorieën uiteen:

- landen waarmee geen probleem bestaat;
- landen waarmee in principe een rechtshulprelatie wordt aangegaan, mits er bepaalde garanties zijn;
- landen waarmee in principe geen rechtshulprelatie wordt aangegaan, tenzij er een groot belang mee gemoeid is en er afdoende waarborgen zijn.

Binnen de landen waarmee geen rechtshulpverdrag bestaat levert de groep 'probleemlanden' - dat wil zeggen *failed states*, *post conflict states*, landen zonder een functionerend centraal gezag, zoals Sierra Leone, Somalië en Irak -

<sup>41</sup> Behalve verdragen is ook de Richtlijn buitenlandse dienstreizen van opsporingsambtenaren vanwege de internationale rechtshulp (4/8/1983, *Stcrt.* nr. 653/283) van toepassing. Deze wordt momenteel herzien.



de meeste moeilijkheden op. De 'ROM' landen vallen veelal onder de laatste categorie. BIRS benadrukt dat dit niet betekent dat een rechtshulprelatie niet mogelijk is: naarmate het om belangrijker zaken gaat bestaat een grotere bereidheid om wegen te vinden en grenzen op te rekken. Wel acht BIRS het belangrijk in een zo vroeg mogelijk stadium bij de zaak betrokken te worden. Dat wil zeggen: zodra het OM denkt dat sprake kan zijn van een opsporingsonderzoek dan wel dat opsporingshandelingen in het buitenland nodig kunnen zijn. Dat kan zijn om voorwerk te doen, maar ook om risico's in te schatten en de minister van Justitie in deze te adviseren. Dit geldt in het bijzonder als het om probleemlanden gaat.

Concreet wil dit zeggen dat zodra sprake is van opsporingsactiviteiten in een niet EU-land waarmee Nederland (nog) geen rechtshulprelatie heeft, Nederland is gehouden aan het Volkenrecht en een rechtshulpverzoek (vooraf) moet worden ingediend. Operationele contacten, zoals contacten met andere politiemensen, zijn wel mogelijk zonder rechtshulpverzoek. Zodra het echter om opsporingsactiviteiten gaat, dat wil zeggen: contacten met burgers (burgerinformanten, vertrouwenspersonen, potentiële getuigen), is een rechtshulpverzoek nodig. Waar precies de grens ligt tussen operationele activiteiten en opsporingshandelingen blijft echter lastig te bepalen. De Nederlandse rechtspraak hierin is niet erg streng: ook als bewijs zonder rechtshulpverzoek is verkregen, wordt het veelal toch geaccepteerd.<sup>42</sup> De visie van de Hoge Raad is dat er geen consequenties verbonden hoeven worden aan het verkrijgen van bewijsmateriaal in strijd met het volkenrecht. Betwijfeld moet worden of die visie een vrijbrief mag zijn voor schendingen van het volkenrecht door Nederlandse opsporingsambtenaren. Naast de kwestie van volkenrechtelijke verplichtingen en de juridische toelaatbaarheid speelt echter ook de politieke aanvaardbaarheid een rol. Dit laatste is eveneens een aspect dat DISAD/BIRS bewaakt.

Betreffende de kwestie van rechtshulpverzoeken ligt er een spanningsveld met de werkwijze van het OM/ROM. Dit heeft zowel gespeeld in de Congo-zaak als de Nederland/Liberia zaak. Daarbij gaat het voornamelijk over de vraag wanneer en hoe het informele werk van de CIE omgezet moet worden in een formeel verzoek om rechtshulp. Dit vormde de reden voor BIRS om het beleid expliciet op papier

<sup>42</sup> Zie HR 7 juni 1988, *NJ* 1988, 987 (teruggave door Duitse autoriteiten van een door Nederlandse opsporingsambtenaren in Duitsland in beslag genomen kogel) en HR 16 april 1985, *NJ* 1986, 769 (toestemming van buitenlandse autoriteit. Hier lijkt sprake van stilzwijgende samenwerking dan wel goedkeuring). Zie ook André Klip, 'Extraterritoriale strafvordering', *Delikt & Delinkwent* 1995, p. 1056-1078.

te zetten (brief van de minister van Justitie d.d. 22 december 2004 aan het College van PG's, kenmerk 5326110/04). Kern daarvan is dat in beginsel geen opsporingshandelingen in het buitenland verricht mogen worden zonder voorafgaande toestemming van de buitenlandse bevoegde autoriteiten. Deze toestemming dient in principe te worden verkregen door een formeel rechtshulpverzoek dat (bij ontbreken van een verdrag) via de diplomatieke weg wordt aangeboden. Vanwege de noodzaak om soms snel en efficiënt opsporingshandelingen te kunnen verrichten stelt de minister daarnaast een speciale procedure voor. Een belangrijk element daarvan is overleg in een zo vroeg mogelijk stadium. Dat wil zeggen; zodra zich tijdens een strafrechtelijk onderzoek de noodzaak voordoet opsporingshandelingen te (laten) verrichten in een land waarmee Nederland (nog) geen rechtshulprelatie heeft. Ook wordt voorzien in de mogelijkheid om bij uitzondering in spoedeisende of bijzondere omstandigheden, met toestemming van de minister van Justitie, een rechtshulpverzoek gelijktijdig door de opsporingsambtenaren te laten meenemen. Daarnaast geeft de brief van de minister expliciet aan dat de beslissing om Nederlandse opsporingsambtenaren naar een niet-EU land te laten afreizen voor opsporingshandelingen, aan de minister van Justitie toebehoort.

Over deze beleidslijn bestaan uiteenlopende gevoelens bij enerzijds de politie en het OM en anderzijds DISAD/BIRS. Vrijwel alle betrokkenen benoemen de verhouding met BIRS dan ook als 'problematisch' ('er bestaat een verschil van inzicht') of 'broos'. Daarbij spelen in feite twee vragen: ten eerste wanneer een officieel verzoek om rechtshulp moet worden ingediend, en ten tweede op welke wijze dat moet gebeuren. Vooral dit laatste punt zorgt voor spanningen.

De weerstand van politie en OM richt zich vooral tegen het beleid dat rechtshulpverzoeken via BIRS vooraf en via de officiële, diplomatieke kanalen moeten worden aangeboden. Bij de politie spelen hierin ook de teleurstellende ervaringen uit de NOVO-tijd een rol. Men is enthousiast over de nieuw verworven mogelijkheden en successen. De angst bestaat, wanneer alles weer via de officiële kanalen moet, terug te vallen in de oude situatie waarin 'niets mogelijk was'. De manier van werken zoals die nu is ontwikkeld (in het bijzonder de veranderde rol van de CIE) wordt gezien als een belangrijke succesfactor. Het idee is dat als het via de officiële weg moet, het niet meer mogelijk is zaken succesvol te draaien. Bovendien voelt men een grote druk om te laten zien dat het succes van de nieuwe manier van werken geen eendagsvlieg is. Ook zijn de

ervaringen met het bewandelen van de officiële weg niet steeds positief. Zo zijn er voorbeelden waarin verzoeken door BIRS via de officiële diplomatieke weg aangeboden zijn en waar nooit antwoord op is ontvangen. Bovendien kan 'de officiële weg' niet alleen traag zijn, maar ook riskant. In sommige gevallen kunnen personen die betrokken (kunnen) zijn geweest bij oorlogsmisdrijven nu officiële posities in het betreffende land bekleden (bijvoorbeeld een oude legerofficier die nu rechter commissaris is). Dit kan mensen (informanten, getuigen) in gevaar brengen; verdachten kunnen gewaarschuwd worden, vluchten, tegenwerken et cetera.

De politie heeft de indruk dat BIRS niet altijd voldoende begrip heeft voor de spanning tussen hoe het theoretisch moet en hoe het praktisch werkt. In de landen waar het ROM-team werkt verloopt het nu eenmaal niet altijd zo geregeld en bureaucratisch als in Nederland.

Daaruit valt ook de voorkeur te verklaren van politie en OM om zelf in het betrokken land de noodzakelijke contacten met de autoriteiten te leggen. Dan kunnen zij zelf bepalen aan wie en op welke wijze een rechtshulpverzoek het beste kan worden aangeboden. Een politieambtenaar, de officier of de RC kan het rechtshulpverzoek vervolgens zelf aanbieden. Volkenrechtelijk beschouwd gaat het er uitsluitend om dat de bevoegde buitenlandse autoriteiten toestemming verlenen, niet dat dit via BIRS/de minister en/of via de officiële diplomatieke kanalen gaat.

Daartegenover stelt BIRS dat de politie onterecht lijkt te denken dat een rechtshulpverzoek pas nodig is op het moment dat er ook daadwerkelijk 'iets is', in de zin van getuigen die willen verklaren of ander bewijsmateriaal. Naar de mening van BIRS bestaat daarnaast het - onjuiste - beeld dat een rechtshulpverzoek heel ingewikkeld is en dat BIRS moeilijk zou zijn en sterk formalistisch. Men benadrukt dat er grote waardering bestaat voor de resultaten van het huidige team en de professionele en systematische manier waarop het te werk gaat. Bovendien is men zich ervan bewust dat om resultaten te bereiken er bereidheid moet zijn om risico's te nemen. BIRS onderschrijft het belang van het aanpakken van oorlogsmisdrijven en realiseert zich dat het pionieren is. Nadrukkelijk wordt gesteld dat er zeker bereidheid is om grenzen te verkennen als het om dergelijke belangrijke zaken gaat, ook als het moeilijk is. Tegelijk geeft BIRS aan dat er wel grenzen zijn, zeker wanneer het gaat om politiek gevoelige onderwerpen. Hierbij speelt eveneens het internationale aanzien van Nederland een rol, zowel waar

het gaat om het vervolgen van oorlogsmisdrijven, als om de wijze waarop geopereerd wordt: 'Ook daarin moet Nederland zich aan de regels houden'.

#### 5.2.4 Samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken<sup>43</sup>

Het ministerie van Buitenlandse Zaken speelt een belangrijke faciliterende rol. Allereerst bij het leggen van contact met de diplomatieke vertegenwoordigingen in landen waar onderzoek wordt gedaan. Verder vervult het ministerie een taak bij het leggen van buitenlandse contacten, zoals bij het zoeken naar en het benaderen van (mogelijke) getuigen. Voor het OM zijn de ambassades en de liaison officers in het buitenland belangrijke partners. De Nederlandse ambassades fungeren als uitvalsbasis voor het ROM-team wanneer in het buitenland gewerkt wordt.

Volgens de CIE was de samenwerking met het ministerie van Buitenlandse Zaken in het begin na de omslag moeizaam. Dit is ook terug te vinden in de Voortgangsrapportage 2004. Daarin wordt gemeld dat 'aanvankelijke operationele bezwaren m.b.t. de ontsluiting van bronnen na overleg met het ministerie van Buitenlandse Zaken en het eigen ministerie konden worden weggenomen' (p. 7). Volgens de CIE was dit nog een nasleep van het negatieve beeld uit de NOVO-tijd. Via de werkvloer is het contact weer op gang gekomen. De Congo-zaak, waarin nauw is samengewerkt met de Nederlandse ambassade post, heeft hierin een belangrijke functie gehad. Ondertussen is ook een convenant met het ministerie van Buitenlandse Zaken gesloten over het leggen van contacten vanuit de CIE met de vertrouwenspersonen achter de ambtsberichten (zie ook par. 5.2.2). Het contact tussen het team en het ministerie van Buitenlandse Zaken loopt via de zaakofficier. De samenwerking wordt als uitstekend gekwalificeerd.

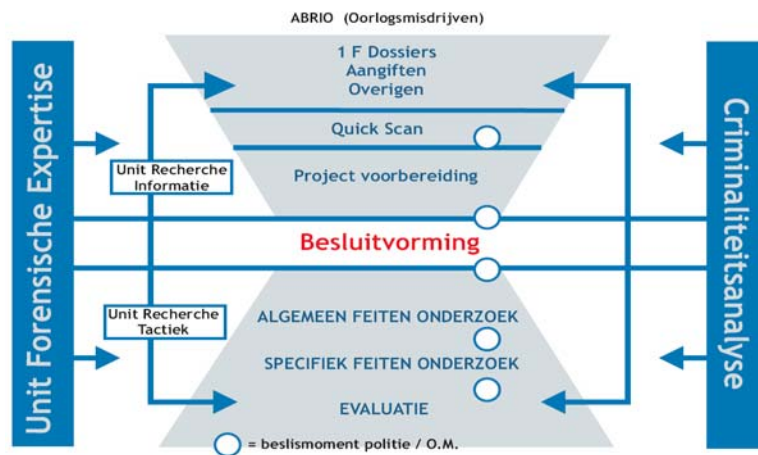
### 5.3 Projectvoorbereiding en besluitvorming<sup>44</sup>

Formeel vindt besluitvorming plaats via het ABRIO-model (Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen; zie onderstaande figuur). Hierover meldt de Voortgangsrapportage 2002:

<sup>43</sup> Bronnen: interviews met de CIE, het OM en ROM-team, Voortgangsrapportage 2004.

<sup>44</sup> Bronnen: interviews met het OM en ROM-team, UOE, CIE en het hoofd van de Unit Midden Nederland, Voortgangsrapportage 2002.

'Het onderzoek naar oorlogsmisdrijven kent een aantal vaste processtappen, ontleend aan het landelijke ABRIO recherche model. [...] Doorgaans start het opsporingsonderzoek naar aanleiding van een 1F-dossier, waarvan het OM middels een screeningsformulier heeft geoordeeld dat zowel sprake is van rechtsmacht als van een verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering. Na overdracht van het dossier wordt binnen de Unit Recherche Informatie (URI) van het KLPD de voorhanden zijnde informatie in de vorm van een zogenaamde quickscan bewerkt en aangevuld. Hiertoe worden diverse (politie)bronnen bevroegd, de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) en zo mogelijk internationale zusterdiensten. [...] Op basis van deze quickscan wordt besloten of er voldoende aanknopingspunten aanwezig zijn om een verder opsporingsonderzoek te rechtvaardigen. Als criterium wordt hierbij gehanteerd dat er voldoende concreet zicht op het verkrijgen van bewijsmateriaal bestaat. Indien er voldoende aanknopingspunten voor een vervolg onderzoek aanwezig lijken te zijn, wordt de zaak in het kader van de zogenoemde projectvoorbereiding nader onderzocht op concreet bewijs en worden dwarsverbanden met andere (1F) dossiers gelegd. [...] Indien er in deze projectvoorbereidingsfase voldoende aanknopingspunten worden gevonden leidt dit tot een projectvoorstel. In het project voorstel worden concrete doelstellingen geformuleerd, zoals werkwijze, capaciteit, doorlooptijd, middelen enz. [...] (p. 7-8).



In projectvoorbereiding vindt voornamelijk de toetsing plaats op praktische haalbaarheid. Voorheen vormde projectvoorbereiding een aparte afdeling. Deze aparte afdeling is nu opgeheven. De betrokken acht medewerkers zijn aan de teams toegevoegd om projecten voor te bereiden. Alle betrokkenen waarderen het toevoegen van de projectvoorbereiders aan de teams positief. Zo zit de projectvoorbereider dicht bij de lopende zaken en kunnen via voorgaande onderzoeken weer nieuwe zaken opgepakt worden. Het bevordert snellere signalering van zaken. Informatie kan beter worden overgespeeld en is sneller bruikbaar. Als probleem wordt echter gesignaleerd dat momenteel de aan het ROM-team verbonden projectvoorbereider voor oorlogsmisdrijven ingezet is voor terreurbestrijding (zie par. 6.2.3).

Naast de formele besluitvormingsstructuur bepalen ook andere factoren of een onderzoek al dan niet wordt gestart, zoals de vasthoudendheid van individuele medewerkers. Dit speelde zowel in de zaak tegen een van de van oorlogsmisdrijven verdachte Nederlanders, als in de twee Afghaanse zaken die nu onder de rechter liggen. De eerste zaak kwam in 2003 aan het rollen naar aanleiding van een vooronderzoek door projectvoorbereiding naar andere delicten, in dit geval diamanthandel en witwassen. De wegingsgroep (van destijds nog de DRO) voorzag het voorstel om een onderzoek te starten echter van een negatief advies. Het paste niet in het aandachtsveld. Bovendien was het niet 'Abrio proof' (in de zin van een kant-en-klaar verhaal met doelstellingen, aantal mensen, een stappenplan et cetera). Uiteindelijk is, na overleg met de ROM-zaakofficier, het teamhoofd bij het Landelijk Parket en de ROM-teamleider, het besluit genomen toch met de zaak verder te gaan.

Een soortgelijk proces speelde bij de beslissing om toch een onderzoek te beginnen naar de twee Afghanen die in beeld waren gekomen in de eerste Afghaanse zaak. Bij het KLPD en het OM bestond op dat moment de neiging alle Afghanen-dossiers op te leggen: het eerste onderzoek was duur geweest, er was veel in geïnvesteerd en het had niets opgeleverd. Een aantal leden van het ROM-team was het hier mee oneens en ging op zoek naar concrete bewijzen. Dit leidde tot zes telefonische verklaringen van slachtoffers. Met die verklaringen in de hand zijn de teamleden gaan praten met de teamleider en het OM. Dit leidde tot het besluit van de officier om in ieder geval de zes betrokken slachtoffers te horen. Dat leverde voldoende resultaten op om verder te gaan. In december 2004 werden de verdachten aangehouden.

Dit roept volgens de UOE de vraag op in hoeverre de beslissing een onderzoek te starten afhangt van toeval (ofwel de volhardendheid van individuele leden van het ROM-team), of van bewuste keuzes? ‘Hoe maak je je als klein team hard voor oorlogsmisdrijven, hoe belangrijk wordt het gevonden door de dienstleiding en hoe uit zich dat? Is het sturing of toeval, wordt er beleid op gemaakt?’

Naast bovengenoemde factoren hebben, zo stelt de UOE, ook de media en de politieke aandacht die een zaak krijgt invloed op de beslissing al dan niet een onderzoek te beginnen.

Na het besluit tot het starten van een onderzoek wordt een plan van aanpak gemaakt. De Voortgangsrapportage 2002 stelt hierover:

*‘In zaken waarin voldoende aanknopingspunten aanwezig lijken te zijn, wordt een projectvoorstel en een plan van aanpak opgesteld. In dit plan wordt uitgewerkt welke concrete opsporingshandelingen kunnen worden verricht’.*

Deze planmatige aanpak wordt bevestigd in de interviews met het OM. Bij de start van een onderzoek wordt een Plan van Aanpak gemaakt waarin is vastgelegd wie wat gaat doen, waar en wanneer. Men streeft naar het vastleggen van een termijn.

#### 5.4 Juridische en praktische problemen<sup>45</sup>

Of een onderzoek al dan niet wordt voortgezet hangt af van juridische en praktische factoren. Hieronder stippen wij - zonder uitputtend te willen zijn - een aantal juridische en praktische problemen aan die zich in de afgedane en lopende onderzoeken voordeden of voordoen. Deze hebben voornamelijk betrekking op het bestaan van rechtsmacht in relatie tot het al dan niet bestaan van een gewapend conflict, het aantonen van *command responsibility*, de verjaringstermijn van art. 140 Sr. en het werken met grote aantallen slachtoffers en getuigen.

<sup>45</sup> Bronnen: interviews met de UOE, CIE, de aan het OM verbonden internationaal strafrechtdeskundige, OM, advocatuur, Nationale Recherche: Terugblik onderzoek I.S.

#### 5.4.1 Rechtsmacht/ gewapend conflict

Of Nederland rechtsmacht heeft hangt in een aantal gevallen af van het al dan niet bestaan van een (intern) gewapend conflict. Dit speelde bijvoorbeeld in de zaak tegen de Congolese verdachte. Hier bleek het aantonen van het bestaan van een gewapend conflict uiterst moeilijk; verdachte kon alleen vervolgd worden op foltering en niet op genocide.

In deze zaak speelde rechtsmacht ook op een andere manier een rol. De eerste aangifte bleek uiteindelijk niet de verdachte zelf te betreffen maar een van diens medewerkers die in Antwerpen woonde. Er is geprobeerd om ook een gerechtelijk vooronderzoek tegen deze persoon als medepleger in te stellen. Dat is niet gelukt. De rechter bepaalde uiteindelijk dat de situatie van medepleger geen rechtsmacht creëert: op grond van de WIM bestaat alleen rechtsmacht als de verdachte in Nederland verblijft (of als er een ander aanknopingspunt met Nederland bestaat). Dit raakt aan de al eerder genoemde inperking van rechtsmacht die met de invoering van de WIM plaatshad (zie par. 3.1.1).

#### 5.4.2 Command responsibility

Het eerste onderzoek naar Afghaanse oorlogsmisdrijven concentreerde zich op het aantonen van *command responsibility* van een hoog geplaatste politicus. Het ging hier tevens om het eerste complexe tactische rechercheonderzoek naar een 1F-dossier. In die zin moet dit beschouwd worden als een 'leerproject'. Uit het evaluatierapport over deze zaak ('Terugblik onderzoek S.') blijkt dat, ondanks de inzet van veel middelen, een direct sturende en gezaghebbende rol van verdachte strafrechtelijk niet bewijsbaar bleek. Politieke structuren en feitelijke gezagslijnen zijn na twee decennia moeilijk inzichtelijk te maken. De getuigen die daarover meer helderheid zouden kunnen verschaffen (andere voormalige hoge functionarissen) zijn veelal zelf medebetrokkenen (en soms mogelijk medeverdachte) en weinig tot verklaren bereid. Een juridische gezagsverhouding is inzake politici moeilijk aan te tonen. Een ander probleem in dit onderzoek vormde de vraag over de aanvang van het gewapend conflict. Het evaluatierapport (p. 19) formuleert een aantal randvoorwaarden / leerpunten voor de toekomst:

- Succesvolle vervolging van hoge politieke functionarissen is lastig. De in de rechtspraak geformuleerde criteria voor 'superior responsibility' zijn vrij streng voor anderen dan de (para)militaire bevelvoerder.
- De oorlogsmisdaden als zodanig moeten voldoende concreet zijn.



- Snelheid helpt bij het oplossen van oorlogsmisdaden. De 1F-procedure duurde ettelijke jaren, in feite kon pas vanaf 2002 effectief onderzoek gedaan worden.<sup>46</sup>
- Belemmerende factoren zijn de algemene veiligheidssituatie, de moeizame juridische samenwerking met Afghanistan, getuigen die niet willen verklaren omdat zij zelf in een 1F-procedure zijn verwickeld of omdat zij vrezden voor represailles tegen familieleden in Afghanistan of zelfs in Nederland.

Tevens wijst het rapport op het belang van het in een vroeg stadium ter plaatse horen van getuigen en betrokkenen. Dit draagt bij aan het vormen van een beeld van de feiten en omstandigheden (mede om de haalbaarheid van het onderzoek beter te kunnen beoordelen). Ook een vroegtijdige inzet van expertise is van belang.

#### 5.4.3 Verjaring art. 140 Sr

Dezelfde evaluatie werpt nog een andere vraag op. Wordt art. 25 lid 3 onder het Statuut van het ICC<sup>47</sup> wel volledig gedekt door een van de deelnemingsfiguren in het Wetboek van Strafrecht? De Memorie van Toelichting bij de WIM stelt dat de bepaling vergelijkbaar is met art. 140 Sr (lidmaatschap van een criminele organisatie) dan wel met medeplichtigheid. Art. 140 Sr. kent echter een verjaringstermijn van twaalf jaar. Medeplichtigheid kent die niet, maar is een wezenlijk andere en veel nauwere vorm van medewerking. In dit geval was vervolging op 140 Sr. onmogelijk op grond van verjaring (afgezien van eventuele bewijsrechtelijke problemen).

Gegeven het feit dat het regiem viel in april 1992, is vanaf april 2004 geen enkele Afghaanse politicus of ondersteuner nog te vervolgen op art. 140 Sr. Er zal dus steeds bewezen moeten worden dat zij pleger, medeplichtige of uitlokker zijn geweest van concrete oorlogsmisdaden (Nationale Recherche: Terugblik onderzoek S., p. 19-20).

<sup>46</sup> Het individueel ambtsbericht inzake betrokkene dateert van begin 2000. Vanaf dat jaar worden door de IND ca. 200 'Afghanendossiers' naar het OM gezonden. Begin 2003 wordt het besluit genomen een tactisch opsporingsonderzoek te starten naar S. Het onderzoek richtte zich op de periode 1978-1988.

<sup>47</sup> Art. 25 lid 3 onder d, stelt strafbaar het 'in any other way' bijdragen aan het plegen of de poging tot het plegen van een oorlogsmisdaad door een 'a group of persons acting with a common purpose'.

#### 5.4.4 Het werken met grote aantallen slachtoffers en getuigen

Het Nederlandse systeem is procedureel niet berekend op het grote aantal slachtoffers dat er bijvoorbeeld in genocidezaken kan zijn (spreekrecht, zittingstijd, wijze van omgaan met slachtoffers). In Nederland is ook geen *class action* mogelijk. Dat betekent dat advocaten alleen voor individuele slachtoffers kunnen optreden en dat dus vaak een keuze gemaakt zal moeten worden voor welke slachtoffers zij optreden.

Een vergelijkbaar probleem speelt voor getuigen. Ook al kent het Nederlandse recht niet de eis dat getuigen ter zitting gehoord moeten worden (zoals de tribunalen), dan nog zal zowel de rechter als de verdediging getuigenverklaringen moeten kunnen checken. Video-conferencing zou een oplossing zijn, maar is erg kostbaar. Bovendien zal de verdediging ook onderzoek moeten kunnen doen in het betrokken land en getuigen willen horen, inclusief getuigen a *décharge*. Daarbij kan het soms om grote aantallen gaan. Hiervoor moeten de faciliteiten aanwezig zijn. Bovendien zijn dergelijke zaken niet rond te krijgen binnen de geldende termijn van zes maanden. In het algemeen vormt capaciteit een probleem.

#### 5.4.5 Praktische problemen

Een van de praktische problemen die door verschillende respondenten wordt genoemd is de kwestie van tolken. Dit komt ook in de evaluatie van de zaak S. naar voren. Het is moeilijk goede en gekwalificeerde tolken te vinden. De keuze is beperkt, de kosten zijn hoog en het onderzoek is deels afhankelijk van de bekwaamheid van de tolk om informatie adequaat te selecteren en te interpreteren.

Een ander probleem dat vooral de CIE aanroert is de bescherming van getuigen. De CIE stelt dat een duidelijk beleid nodig is over wat geboden kan worden als een vertrouwenspersoon / informant / getuige bedreigd wordt. Tot nu toe heeft dit nog geen problemen opgeleverd, maar het is te verwachten dat men hier op de langere termijn zeker mee geconfronteerd gaat worden.

Ten slotte doet zich de kwestie voor van de veiligheid van de betrokken politieambtenaren. Als grootste risico komt de onvoorspelbaarheid van de situatie in een land naar boven. Vooral de contacten met de Nederlandse

ambassade in het betreffende land zijn een belangrijk vangnet. Daarnaast biedt het gebruik van een diplomatiek paspoort bescherming (zie ook par. 6.5).

#### **5.4.6 Algemene opmerkingen**

Bedacht moet worden dat in feite nog nauwelijks ervaring is opgedaan met het doorlopen van het volledige traject tot en met het daadwerkelijk voor de rechter brengen van zaken. Wat dit aspect betreft bevindt de vervolging van oorlogsmisdrijven zich nog in de opbouwfase. Naarmate er meer concrete zaken voor de rechter komen zal er een groter beroep gedaan worden op de expertise van het OM. Vooral waar het gaat om bewijsvoering en zeker waar het OM ervaren advocaten tegenover zich krijgt. Dit betekent dat er hoge eisen aan de benodigde expertise bij het OM moeten worden gesteld..

### **5.5 Tussentijdse conclusies**

In de hier beschreven periode heeft zich een sterke cultuuromslag in het ROM-team voorgedaan. Deze laat zich wellicht het beste kenschetsen als een omslag van ‘denken in termen van onmogelijkheden naar denken in mogelijkheden’. Deze omslag schrijft men eerder toe aan ‘de juiste mensen op de juiste plek’ dan aan het Plan van Aanpak. Tegelijk wordt erkend dat het Plan van Aanpak belangrijk was in de zin dat daarmee de middelen vrijkwamen om oorlogsmisdrijven aan te pakken. Net zo belangrijk daarvoor was de politieke steun.

In de nieuwe werkwijze lijkt zich een verschuiving te hebben voorgedaan van de in het Plan van Aanpak genoemde ‘clustering’ naar een meer operationele benadering vanuit concrete strafbare feiten. Nieuw is eveneens de sterke scheiding tussen het inlichtingen en het tactische traject. Daarmee hangt samen een sterkere rol voor de CIE als vooruitgeschoven post.

Opvallend is de geringe nadruk die de geïnterviewden leggen op de moeilijkheidsgraad van zaken, de problemen van het vinden van getuigen en het feit dat het om misdrijven gaat die lang geleden en in een ander land gepleegd zijn. Zij noemen dit wel als een lastige factor, maar zien dit niet als een onoverkomelijk obstakel. Moeilijkheden doen eerder een beroep op de kwaliteit van onderzoeken dan dat ze een blokkade zijn voor het aanpakken van oorlogsmisdrijven. Dat

is een ander geluid dan in het vorige evaluatierapport naar voren komt: daar lag juist sterk de nadruk op (bewijs)problemen in dit soort zaken.

Het algemene beeld is dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn en ook bevoegdheden geen probleem vormen. Daarbij moet wel aangetekend worden dat er relatief nog maar een korte periode is verstreken sinds de inwerkingtreding van de WIM. De effecten hiervan kunnen dus nog niet beoordeeld worden.

Belangrijker dan de juridische problemen die zijn verbonden aan de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven, lijkt de uitvoering en samenwerking: 'Je hebt mensen nodig die durven, bereid zijn grenzen op te zoeken, dingen uit te proberen, risico's te lopen.'

Een daarmee verbonden factor is de bereidheid om te leren van ervaring. Als voorbeeld geldt de eerste Afghaanse zaak waarin gekoerst werd op *command responsibility*. Achteraf bleek dat geen haalbare aanpak. Dit benadrukt het belang van een goede screening van zaken, niet alleen juridisch, maar ook op haalbaarheid en kans op succes. Dat zijn factoren waar nu sterker op gelet wordt.

Er bevindt zich een spanningsveld tussen het OM/ROM team en DISAD/BIRS waar het gaat om het indienen van rechtshulpverzoeken. Dit is een punt van zorg. Mogelijk is dit een productief spanningsveld: als men te voorzichtig wordt (de BIRS-kant), gebeurt er niets; bij een te sterke houding van 'gewoon doen' (de OM/ROM kant) bestaat het risico dat bewijs uiteindelijk niet gebruikt kan worden of dat schade wordt toegebracht aan diplomatieke betrekkingen. Tegelijkertijd moet men ervoor waken de operationele ruimte van het ROM-team te ver in te perken. Bij het zoeken naar oplossingen hiervoor lijkt het in ieder geval van belang een onderscheid te maken tussen wat volkenrechtelijk wordt vereist en wat politiek noodzakelijk of wenselijk wordt geacht.

Belangrijk is tot slot te bedenken dat de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven in feite nog steeds in een periode van opbouw verkeren. Het hele traject, tot en met het daadwerkelijk voor de rechter brengen van zaken, is nog nauwelijks doorlopen. Hierbij is de capaciteit en expertise bij het OM een belangrijk aandachtspunt. Dit klemmt te meer omdat alle betrokkenen concrete resultaten, in de zin van veroordelingen, als bepalend zien voor de toekomst van het ROM-team.

## 6

# Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie

Het Plan van Aanpak voorziet in uitbreiding van formatie zowel bij het OM als het KLPD, samen met versterking van de deskundigheid binnen het opsporings- en vervolgingsteam. Hieronder bespreken we in welke mate de voorziene uitbreiding heeft plaatsgevonden, of de deskundigheid is toegenomen en op welke wijze expertise is geborgd. Vervolgens passeren de randvoorwaarden de revue, in de zin van faciliteiten, de financiële middelen, de aansturing en het aspect van continuïteit en institutionele inbedding.

### 6.1 Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie OM<sup>48</sup>

Een van de elementen van het Plan van Aanpak vormt de uitbreiding van formatie bij het OM met een tweede officier van justitie. Daarnaast bevat het voornemen een academisch geschoolde medewerker aan te trekken voor voorlichting en het uitbreiden van de noodzakelijke (inter)nationale contacten.

<sup>48</sup> Bronnen: OM / Landelijk Parket.

Met de overgang van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket werd een speciaal team voor oorlogsmisdrijven opgezet. Dit bestond uit de teamleider Unit Midden Nederland, een van de 'oude' officieren van het WOS-team, een tweede, nieuw aangetrokken officier (per februari 2003) en een specialistisch beleidssecretaris (per oktober 2003), plus administratieve ondersteuning. Zij brachten verschillende expertise in: de officier die vanuit het Parket Arnhem 'meeverhuisde' werkte voorheen bij het Joegoslavië-tribunaal, de tweede officier had geen ervaring met oorlogsmisdrijven maar wel veel ervaring in het praktisch 'draaien' van zaken, de parketsecretaris is gespecialiseerd in internationaal strafrecht en studeerde af op 'command responsibility'.

De teamleider Unit Midden Nederland is verantwoordelijk voor de aanpak van zaken op drie aandachtsgebieden. Dit betreft witwassen, ideologische misdaad en oorlogsmisdrijven. Op deze drie aandachtsgebieden is de teamleider verantwoordelijk voor de visie en strategievorming. Deze heeft de eindverantwoordelijkheid voor het verloop van de zaken.

Daarnaast is sinds 2004 een externe deskundige aan het OM verbonden. Deze is gespecialiseerd in de toepassing van internationaal strafrecht in het nationaal recht. Vooralnog is deze deskundige (vanwege een personeelsstop bij het OM) in dienst op *payroll* basis voor 30 uur tot december 2005. Niet duidelijk is of men bewust op zoek was naar een dergelijke specialist. De deskundige begeleidt het ROM-team in de voorbereiding van verhoren en het schrijven van de PV's.

Daarnaast behoort het verlenen van ondersteuning aan het OM op 'technische onderwerpen' tot de taken (bijvoorbeeld wanneer is sprake van een gewapend conflict). Bovendien heeft betrokkene een goed netwerk in de academische wereld en is hij goed ingevoerd in universitaire bronnen.

De eenheid Midden Nederland van het Landelijk Parket bestaat thans (anno 2005) uit zes officieren van justitie, vijf secretarissen en vijf administratieve krachten. Deze eenheid heeft onder meer tot taak de aanpak van oorlogsmisdrijven (naast witwassen en ideologische misdrijven). Daarnaast hebben zij het beoordelen van de 1F-dossiers tot taak. Het zwaartepunt daarvan ligt bij een officier en een beleidssecretaris. Zij worden daarin bijgestaan door nog een secretaris. Concreet zijn de volgende functionarissen per mei 2005 betrokken bij de aanpak van oorlogsmisdrijven:

- 1 teamleider
- 3 zaakofficieren<sup>49</sup>
- 3 secretarissen
- 1 extern deskundige voor 30 uur per week
- 2 administratieve krachten

Al deze personen (met uitzondering van de externe deskundige) hebben ook andere zaken in behandeling.

De officieren zijn niet uitsluitend ‘gelabeld’ voor oorlogsmisdrijven. Sinds de overgang van de aanpak van oorlogsmisdrijven naar het Landelijk Parket is daarvan geen sprake meer; zij houden zich nu ook met andere misdrijven bezig. Ook de beleidssecretaris houdt zich, naast oorlogsmisdrijven, bezig met andere zaken, waaronder ideologische misdaden (terrorisme). Aan elke oorlogsmisdrijvenzaak zijn steeds twee officieren gekoppeld. Eén officier is altijd vanuit studie en werkervaring gespecialiseerd in internationaal recht, de andere officier heeft ervaring in het doen van grote strafzaken. Daarnaast zijn aan elke zaak een secretaris en twee administratief juridische krachten verbonden.

## 6.2 Versterking deskundigheid en uitbreiding formatie ROM-team<sup>50</sup>

Het Plan van Aanpak voorziet in een capaciteitsuitbreiding binnen het KLPD van 28 naar 32 fte. De berekening van 32 fte was gebaseerd op de volgende uitgangspunten. Ten eerste het kunnen draaien van vier gelijktijdige onderzoeken met een vaste kern van circa zes rechercheurs. Dit in combinatie met de versterking van het aandeel van deskundigen in het opsporingsonderzoek. Ten tweede was de veronderstelde doorlooptijd ongeveer anderhalf jaar (p.10-11). Voorafgaand aan het Plan van Aanpak was in december 2001 al de beslissing genomen om de sterkte bij het KLPD uit te breiden van 12 naar 28 fte (Brief van 21 december 2001, TK 2002-2002, 28000 VI, nr. 47). Hieraan worden, ‘gelet op het belang van het voorhanden hebben van deskundigheid’, nog vier extra fte toegevoegd (p. 11). Tevens komt er budget beschikbaar voor het incidenteel inhuren van vooral wetenschappelijke deskundigheid.

<sup>49</sup> Per maart 2004 is een van de zaakofficieren overgeplaatst naar een andere unit, maar deze handelt nog wel de lopende zaken af.

<sup>50</sup> Bronnen: voortgangsrapportage 2002 en 2004, interviews met het hoofd Unit Midden Nederland en het Parket Generaal.

Het Plan van Aanpak stelt dat de formatie als volgt zal worden toegewezen:

Beleidsondersteuning	1	fte
Management ondersteuning	1	fte
Unit Recherche Tactiek	18	fte
Projectvoorbereiding	2	fte
Unit Forensische expertise	6	fte
Unit Recherche Informatie		fte
Criminaliteitsanalyse	2	fte
CIE	2	fte

Tijdens het schrijven van het Plan van Aanpak beschikte het team over 12 fte's in totaal. De voortgangsrapportage 2002 meldt dat het KLPD een gecombineerd werving- en selectieprogramma is gestart voor de uitbreiding van de unit terreur en het resultaatgebied oorlogsmisdrijven. Verwacht wordt dat in januari 2003 de uitbreiding van het ROM-team van 12 naar 32 fte's grotendeels gerealiseerd zal zijn. De rapportage meldt tevens dat nog geen financiële dekking voor deze uitbreiding is gekregen, maar dat de KLPD-driehoek de opdracht heeft gegeven 'om de realisatie van dit plan voortvarend op te pakken'. De voortgangsrapportage 2004 meldt dat tussen november 2002 en augustus 2003 het ROM-team is uitgebreid tot 28 fte in totaal. Wel met de opmerking dat een deel (5) van deze mensen flexibel wordt ingezet. Opnieuw worden de problemen rond de financiering genoemd: 'Derhalve bestaat er een risico dat de uitbreiding, bij het uitblijven van voldoende financiële dekking, uiteindelijk niet in stand kan blijven.'

Pas begin 2004 komt het tot een oplossing van de onduidelijkheid over de financiering van het ROM-team. Volgend op afspraken tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en het KLPD wordt in de Rijksbegroting een claim opgenomen voor uitbreiding van het ROM-team (20 fte ad 1.7 mln). Deze claim is opgenomen in de agentschapsbegroting 2004 van het KLPD en maakt deel uit van de in totaal 77 fte die Binnenlandse Zaken aan het KLPD toekent.

#### **6.2.1 Van 32 naar 22 fte**

In september 2004 volgt het besluit om, op voorstel van de KLPD-driehoek, de formatie van het ROM-team tijdelijk met 10 fte te laten inkrimpen tot 22 fte, voor de bestrijding van terrorisme. De stukken hierover betogen dat deze



overheveling verdedigbaar wordt geacht gezien de aandacht voor terrorismebestrijding, mits de inkrimping niet per definitie structureel van aard is. Ook moet de noodzaak ervan voortdurend in de Driehoek onderzocht blijven worden, en moet versterking kunnen worden aangetrokken als het ROM-team deze in individuele zaken nodig heeft. Daarnaast wordt benadrukt dat de inkrimping tot 22 fte het maximum is. Er moet niet nog verder bezuinigd worden: dan komt men weer in de situatie van onderbezetting terecht zoals voor het Plan van Aanpak het geval was. Ten slotte wordt verwezen naar de uitkomsten van onderhavige evaluatie bij de bepaling of de overheveling verantwoord is of moet worden teruggedraaid.

### 6.2.2 Huidige stand van zaken<sup>51</sup>

Het is niet mogelijk nauwkeurige cijfers te krijgen over het actuele aantal fte voor het ROM-team. Een factor daarbij is dat de onoverzichtelijke structuur het nauwelijks mogelijk maakt inzicht hierin te krijgen. Formeel is er geen vast team. Er wordt in- en uitgeleend en, volgens het unithoofd, denkt men niet in termen van fte, maar in het aantal mensen op jaarbasis. Cijfers van het aantal ingezette mensen blijken echter ook moeilijk te leveren. Dit wordt onder andere beargumenteerd met een beroep op de noodzakelijke flexibiliteit. Op basis van het urenregistratiesysteem zijn (uiteindelijk) globale cijfers beschikbaar over 2004. Daaruit blijkt dat in totaal 24,6 fte (excl. een overhead van 10%) in dat jaar besteed is aan het resultaatgebied oorlogsmisdrijven.

De vraag is of dit ook opgaat voor de huidige situatie. Begin 2004 werd immers nog uitgegaan van een (streef)formatie van 32 fte; de beslissing dit terug te brengen naar 22 fte vond plaats eind 2004. Een andere indicatie vormt het Visiedocument Oorlogsmisdrijven (april 2005). Hierin wordt gesteld dat sinds de voortgangsrapportage 2002 zes nieuwe fte zijn ingevuld voor oorlogsmisdrijven, waarmee het totale aantal op 20 fte komt (p. 11).

Desondanks heeft het unithoofd de indruk dat gemiddeld de 22 fte wordt gehaald. Naar de indruk van het OM klopt het aantal van 22 mensen wel ongeveer, maar niet 22 fte. In hun ervaring bestaat het ROM-team uit een harde kern van ongeveer 10 tot 12 mensen, aangevuld met mensen die tijdelijk aan het team worden toegevoegd. Vanuit het ROM-team zelf wordt gesteld dat er officieel wel 22 fte zijn, maar feitelijk niet. Zowel bij het ROM-team als bij de

<sup>51</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders, CIE, UOE, hoofd Unit Midden Nederland, Voortgangsrapportage 2004, Beek & Bijen (2005), ministerie van Justitie.

UOE en het CIE-team bestaat de indruk dat het ROM-team wel mensen uitleent aan andere teams, maar dat dit omgekeerd nauwelijks gebeurt.

De combinatie van beschikbare gegevens laat het volgende, noodzakelijkerwijs globale, beeld zien:

Tabel 6.1 Overzicht aantal fte resultaatgebied oorlogsmisdrijven (ROM) sinds november 2002<sup>52</sup>

	nov. 2002	okt 2003	apr 2004	jan. 2005	Toelichting jan. 2005
Teamleider(s)	1	2	2	1	fulltime
Coördinatoren onderzoek				3	2 fulltime; 1 uitgeleend aan terrorismebestrijding
Tactisch rechercheurs	11	15	18	10	7 fulltime; 3 uitgeleend aan terrorismebestrijding
CIE rechercheurs	0	2	2	2	parttime
Financieel rechercheurs				2	fulltime, waarvan 1 tijdelijk
FIOD rechercheurs/ spec. sanctiewetgeving FIOD				2	1 fulltime; 1 parttime
Accountant (BOA)				1	parttime
Recherche assistenten (BOA)				3	fulltime
Tactisch analisten	0	2	2	1	fulltime
Specialist chemische wapens				1	parttime, toegevoegd deskundige
Bestuurskundige				1	fulltime, inleen vanuit UOE
Historicus				1	op ad hoc basis
Jurist				1	inleen vanuit UOE
Forensisch experts	0	2	2		
Projectvoorbereiders	0	2	2	1	fulltime, uitgeleend aan terrorismebestrijding
Totaal	12	25	28	30	uitgeleend aan terrorismebestrijding: 5

Volgens de voortgangsrapportage van februari 2004 zijn sinds begin 2003 gefaseerd een historicus, een bestuurskundige, een medewerker met ervaring op vreemdelingen gebied (IND) en een politicologe met ervaring op inlichtingengebied ingestroomd. Deze houden zich onder andere bezig met het schrijven van

<sup>52</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders, CIE, UOE, hoofd Unit Midden Nederland, Voortgangsrapportage 2004, Beek, van de M. en J.G.M. Bijen (2005), ministerie van Justitie.

kennisrapportages over de culturele en historische achtergronden van conflicten en de kwalificatie van bronnen.

Mei 2005 zijn, naast de rechercheurs, de volgende specialisten aan het ROM-team verbonden: een operationeel analist (fulltime, sinds januari 2004), een bestuurskundige (inleen vanuit UOE), een jurist/criminoloog (inleen vanuit UOE, min of meer vast), een accountant (flexibel, 2 dagen per week, sinds september 2004), twee financieel rechercheurs (1 fulltime, 1 tijdelijk fulltime, sinds oktober 2004), een specialist chemische wapens (parttime, toegevoegd deskundige), een historicus met IND ervaring (op ad hoc basis, sinds juli 2004), een FIOD rechercheur (fulltime, sinds februari 2004) en een specialist sanctiewetgeving (parttime, sinds september 2004).

Daarnaast zijn twee (parttime) rechercheurs van de CIE verbonden aan het ROM-team. Recent is een van de twee aan het ROM-team gekoppelde mensen als gevolg van de reorganisatie overgeplaatst naar een andere afdeling. Er is wel een andere CIE-medewerker aangewezen ter vervanging, ingeval er dienstreezen gemaakt moeten worden. Deze heeft echter als taakaccent terreur. Voor de andere CIE-werkzaamheden is er op dit moment feitelijk maar één CIE-medewerker vast aan oorlogsmisdrijven gekoppeld. Het CIE-team merkt op dat - wanneer gekozen wordt voor de huidige werkwijze - dit zich ook moet vertalen naar een zwaardere bezetting vanuit de CIE. Dit gebeurt niet. Ideaal volgens de twee (oude) CIE-leden zou zijn om een vast koppel te hebben dat zich uitsluitend met oorlogsmisdrijven bezighoudt.

Volgens de UOE maakt het KLPD een beweging naar het inhuren van nieuwe expertise. De structurele kennis bij de DNR is toegenomen. Er is meer kennis door de inzet van de UOE en door opleiding: ook bij de korpsleiding is men zich meer bewust van het belang van expertise. De UOE noemt wel een probleem. Binnen de DNR bestaat het idee dat onderzoekers vooral moeten worden ingezet bij kennisrapportages en evaluaties en niet in het operationele recherchewerk. De UOE denkt dat dit wel zou moeten. Of dit gebeurt, is momenteel sterk afhankelijk van individuele teamleiders. De vorige teamleider van het ROM-team deed dat wel, bijvoorbeeld bij het voorbereiden van verhoren. De teamleiders bevestigen dit. Zij stellen dat zij in zekere zin het werkmodel van de Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD) hebben overgenomen en toegepast. Anders dan bij de reguliere politie nemen de BOD's experts van andere disciplines in, maken hen Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) en laten hen meedraaien in operatio-

nele onderzoeken. De teamleiders en de UOE merken op dat een dergelijk niveau van integratie van disciplines ongebruikelijk is bij de politie, in tegenstelling tot bijvoorbeeld het FIOD. De politie is niet gewend aan interdisciplinair werken. Vanuit het OM wordt aangegeven dat het team behalve over tactische expertise ook over 'lees en schrijfexpertise' moet beschikken. Dat wil zeggen: mensen die de context kennen en PV's kunnen schrijven. Op dit moment is daar een tekort aan.

De teamleiders zeggen tevreden te zijn over de kwaliteit van het team. Ze streven ernaar die vast te houden, hoewel dat niet altijd eenvoudig is gezien het beleid van flexibiliteit, multi-inzetbaarheid en doorstroming van personeel (zie ook par. 6.4). Nieuwe medewerkers hebben vaak bij binnenkomst (nog) niet de juiste kennis en ervaring om zelfstandig binnen het ROM-team te kunnen functioneren. Ook geven de teamleiders aan dat, naast expertise, competenties van belang zijn. Medewerkers moeten bereid en in staat zijn te reizen, creatief en innovatief kunnen opereren, niet te veel in contextinformatie blijven hangen en geen '9 tot 5' mentaliteit hebben. De CIE roert eveneens het belang aan van competenties: naar hun oordeel houdt de dienstleiding hier te weinig rekening mee. Opvallend is het relatief geringe verloop onder leden van het ROM-team op het moment van het evaluatieonderzoek. Van de 36 mensen die sinds 2002 instroomden zijn er 28 nog steeds verbonden aan het ROM-team. Ook het OM ziet dit als sterk punt: een vaste groep mensen die aan een bepaald onderzoek werkt.

In de interviews komt het probleem van de inkrimping van 32 naar 22 fte meer als een theoretisch dan praktisch probleem naar voren. Naar de mening van het unithoofd, kan het team goed functioneren met het huidige aantal, ook al zou men er uiteraard graag mensen bij willen hebben. Naar de ervaring van het OM is het team in de huidige samenstelling in staat vier zaken tegelijk draaien (drie in tactiek en een in voorbereiding). Gesteld wordt dat per zaak circa vijf rechercheurs en een coördinator nodig zijn, in combinatie met twee officieren, een parketsecretaris en een wetenschappelijk medewerker bij het OM. Ook de UOE bevestigt dat een team van circa zes personen goed werkbaar is. Dit is eveneens afhankelijk van de fase waarin het onderzoek zich bevindt. Bij bijna alle onderzoeken is de strategie om met een klein team te beginnen, dan uit te groeien, om in de eindfase weer terug te gaan naar een klein team. Het Visiedocument Oorlogsmisdrijven (2005) stelt dat men, gelet op de capaciteit, de complexiteit en de gemiddelde doorlooptijd van zaken, per jaar 2 1F-zaken in

onderzoek kan nemen en een zaak waarbij Nederlanders betrokken zijn bij het plegen van oorlogsmisdrijven.

### 6.2.3 De druk vanwege terrorismebestrijding<sup>53</sup>

Meer problemen levert de druk op die vanwege terrorismebestrijding wordt uitgeoefend, hoewel de mate waarin dit als bedreigend wordt ervaren, verschilt. Zo klopt het volgens het unithoofd dat er wordt geschoven van ROM naar terrorismebestrijding. Toch blijft, in vergelijking met andere gebieden, het ROM-team nog redelijk buiten schot. De teamleiders aan de andere kant melden dat de ‘inkrimping’ wel degelijk gevolgen heeft voor de werkdruk. Zo heeft het ROM-team bijvoorbeeld geen secretariaat, terwijl de zaken verlangen dat de medewerkers er continu ‘boven op zitten’. Ook het ROM-team zelf meldt dat het soms moeilijk is om onderzoeken lopend te houden. Ditzelfde wordt gesignaleerd vanuit het OM, niet alleen met betrekking tot het ROM-team maar ook voor het OM zelf (zie ook par. 6.1). Een van de officieren merkt op: ‘Of het ROM stand houdt is sterk afhankelijk van de ontwikkelingen op het gebied van terreur. Als daar weer wat gebeurt, is het zo weg’.

Als grootste probleem ziet het team dat er geen tijd is nieuwe zaken voor te bereiden: de afdeling projectvoorbereiding is opgeheven en de projectvoorbereider die aan het ROM-team was toegevoegd is uitgeleend aan terreur. Hierover spreken zowel het ROM-team als de CIE en de Unit Operationele Expertise hun zorgen uit. Het gevoel bestaat dat er momenteel niets aan projectvoorbereiding gebeurt. Anders gezegd: dat er geen projecten of dossiers in voorbereiding zijn, terwijl de continuïteit van ROM daarmee staat of valt. Deze zorgen worden tegengesproken door het unithoofd. De projectvoorbereider oorlogsmisdrijven is weliswaar tijdelijk op terrorismebestrijding gezet, maar er is nog steeds een gelabelde projectvoorbereider op oorlogsmisdrijven, en er worden nog steeds projectvoorbereidende activiteiten ontplooid.

Sinds kort is er een aparte Unit Contra Terrorisme & Activisme (UCTA). Het is nog niet duidelijk wat het effect hiervan is. De hoop bestaat dat daarmee de druk vermindert.

<sup>53</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders, CIE, hoofd Unit Midden Nederland, BIRS, advocatuur

### 6.3 Leergang Oorlogsmisdrijven<sup>54</sup>

Een van de onderdelen van het Plan van Aanpak was de ontwikkeling van een specifieke opleiding oorlogsmisdrijven voor rechercheurs. In september 2003 ging deze opleiding van start bij de Nederlandse Politieacademie (NPA). Men koos voor een gecombineerde opleiding oorlogsmisdrijven en terrorisme, omdat deze resultaatgebieden veel overeenkomsten vertonen. De opleiding omvatte onder meer (inter-)nationale wetgeving, samenwerking met strategische partners, methodieken van informatie-inwinning en land- en themagebonden achtergrondkennis. Docenten waren deels extern, deels afkomstig vanuit de NPA, deels vanuit DRO.

In de praktijk heeft deze opleiding één keer proefgedraaid. Het aanbod bestond uit acht à negen avonden hoorcolleges met gastsprekers. Volgens de ROM-teamleiders was de opleiding echter te theoretisch en het niveau te laag, terwijl het team behoefte heeft aan meer concreet opgeleide mensen. Intussen is de leergang terrorisme afgesplitst en apart ontwikkeld. De leergang ROM is evenwel stilgelegd. Volgens informatie van de Politieacademie wordt na de zomer 2005 een nieuwe poging gedaan om de opleiding van de grond te tillen. Ook dit wordt een combinatie van oorlogsmisdrijven en terreurbestrijding.

Het ROM-team ervaart het ontbreken van een specifieke opleiding niet als een probleem. Wel vindt ze het nuttig om een basisopleiding te ontwikkelen voor de hele unit over het wettelijk en juridische kader waarin men werkt. Verder benadrukt het team dat het vooral om competenties gaat, meer dan om expertise. Men zou graag meer aandacht besteden aan de individuele en groepsgewijze ontwikkeling van competenties en vaardigheden die nuttig zijn voor de opsporingspraktijk.

### 6.4 Borging deskundigheid<sup>55</sup>

Een probleem vormt de borging van expertise. De UOE noemt drie factoren die hierin van belang zijn. In de eerste plaats gaat veel expertise verloren door

<sup>54</sup> Bronnen: voortgangsrapportages 2002 en 2004, interviews ROM-team, UOE, UCTA, hoofd Unit Midden Nederland NR en de Nederlandse Politie Academie.

<sup>55</sup> Bronnen: interviews met de UOE, ROM-teamleiders, hoofd Unit Noord- en Oost-Nederland, Nederlandse Politie Academie, voortgangsrapportage 2002.

personeelsverloop. Zo is de nieuwe teamleider die in september 2002 binnenkwam al weer overgeplaatst naar een andere unit. Het probleem van het vasthouden van experts en bekwame mensen wordt bevestigd door de teamleiding. Als een van de oorzaken daarvan noemt de teamleiding het (ten opzichte van het DRO-team verschraalde) functiegebouw van de DNR. Als mensen meer willen verdienen moeten ze naar andere afdelingen, waardoor goede mensen uit het team wegsijpelen. Ten tweede moet bij de samenstelling van het team meer rekening worden gehouden met de specialistische expertise die voor het gebied van oorlogsmisdrijven nodig is. Ten slotte ontbreken goede evaluatiemechanismen. Zaken worden niet structureel geëvalueerd. Voorzover dat wel gebeurt wordt daar niet van geleerd of wordt die kennis niet (optimaal) gebruikt en vastgehouden. Bovendien hebben evaluaties geen prioriteit.

Wel is een aantal initiatieven genomen om expertise beter vast te houden. Zo meldt de voortgangsrapportage 2002 dat er - om de opgedane kennis en ervaring te waarborgen - een aanvang is gemaakt met het inrichten van een intern digitaal naslagwerk over oorlogsmisdrijven en terrorisme. Daarin is de wetgeving en specifieke land-, cultuur- en conflictkennis opgenomen, evenals een overzicht van relevante (inter)nationale contacten.<sup>56</sup> Dit is feitelijk echter nooit gerealiseerd, hoewel volgens de teamleiding het streven nog steeds bestaat.

Verder werkt, volgens informatie van het OM, het ROM-team met een zogenaamde 'kenniskaart': een soort CV waarop ieders ervaring en deskundigheid vermeld staat zodat aanwezige kennis snel(ler) ontsloten kan worden. Volgens de teamleiding is dit een landelijk initiatief dat voor het ROM-team echter niet veel waarde heeft. Anderen hebben weinig aan de specifieke ROM-team kennis en het ROM-team heeft weinig aan die van anderen in het land.

Tot slot is van belang te vermelden dat men binnen de DNR bezig is met het opbouwen van expertisecentra. Deze moeten de kennis op specifieke aandachtsgebieden vastleggen. In Noord Nederland krijgt men bijvoorbeeld een Expertisecentrum mensenhandel / mensensmokkel. Voor witwassen komt het expertisecentrum bij het FIOD. Tijdens het onderzoek bestaan er geen plannen om voor oorlogsmisdrijven een apart expertisecentrum in te richten, omdat dit een resultaatgebied is en geen aandachtsgebied. Volgens de politie (UOE, teamlei-

<sup>56</sup> Onduidelijk is of dit het systeem is waar 60.000 Euro voor is uitgetrokken naar aanleiding van Kamervragen.

ding, unithoofd) zou het zeker zinvol zijn voor oorlogsmisdrijven een eigen expertisecentrum in te richten, maar is dit binnen de DNR niet haalbaar. Een expertise centrum maakt het mogelijk inhoudelijke kennis beter vast te houden en verder te ontwikkelen.

## 6.5 Faciliteiten<sup>57</sup>

Behalve expertise zijn ook bepaalde randvoorwaarden van belang voor het goed functioneren van het ROM-team. Dit speelt vooral indien gereisd moet worden. Het ROM-team noemt bijvoorbeeld het gebruik van een satelliettelefoon (in plaats van een prepaid mobiele telefoon), het gebruik van een creditcard in plaats van contant geld, en het onder omstandigheden *business class* kunnen reizen in verband met veiligheid. Een andere voorwaarde is het kunnen beschikken over een diplomatiek paspoort wanneer in bepaalde landen wordt gewerkt.

Naar het oordeel van het ROM-team en de CIE wordt dit steeds problematischer. Tot nu toe zijn oplossingen grotendeels te danken aan actieve ondersteuning van het OM. Het CIE-team meent dat de voorwaarden door de eigen organisatie goed geregeld moeten worden en niet afhankelijk moeten zijn van het ingrijpen van iemand hoger in de hiërarchie. Zij stellen dat meer naar doelmatigheid zou moeten worden gekeken. Dat wil zeggen: meer kijken naar het product en naar wat op grond van de inhoud van het werk nodig is, dan naar procedures. Reizen kost weliswaar geld (en wordt door de DNR als probleem gezien), maar levert ook een product. Thuis zitten en niets opleveren is in feite duurder (maar wordt niet als probleem gezien).

Vooraf bij het ROM/CIE-team bestaat de angst dat met de volledige integratie in de DNR (per januari 2005) het team in het bureaucratische keurslijf van het KLPD wordt gedrukt. Dat beperkt de mogelijkheden om maatwerk te leveren. Om veilig opsporingsonderzoek in het buitenland te kunnen doen zijn immers bepaalde voorzieningen en faciliteiten nodig. Die zijn in Nederland niet nodig, vanwege de veiligheid en voorzieningengraad hier. Zij hebben de indruk dat daar binnen de DNR in afnemende mate oog en ruimte voor is.

<sup>57</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders en CIE



## 6.6 Continuïteit en institutionele inbedding<sup>58</sup>

Het OM/ROM-team lijkt zowel binnen de DNR als binnen het OM weinig structureel ingebed. Het goed functioneren van het team is sterk afhankelijk van personen. Zo geeft het ROM-team aan dat zij het idee hebben meer waardering te krijgen vanuit de politiek, het buitenland, Interpol en NGO's dan vanuit de eigen organisatie. Bovendien is er weinig vastgelegd. Het ROM-team vraagt zich af waar de dienstleiding naar toe wil. Het team vreest dat de dienstleiding geen enkele visie heeft op het resultaatgebied. Naar hun ervaring is het functioneren van het ROM-team het afgelopen jaar met het opgaan in de DNR moeilijker geworden. Ideaal in hun ogen zou een vast team zijn waar je op kunt rekenen, met experts die flexibel ingehuurd kunnen worden en met goede randvoorwaarden waarbij vooral het product telt, in plaats van procedures.

In dezelfde lijn merkt de CIE op dat zij de indruk hebben dat de korpsleiding eigenlijk niet precies weet wat zij doen en hoe zij werken. Ook is er nog steeds discussie over wat wel of niet een CIE-taak is en waarom de CIE binnen het resultaatgebied oorlogsmisdrijven een dergelijk zware rol moet hebben. Wel heeft men de indruk dat de nieuwe werkwijze langzaam meer geaccepteerd wordt, vooral doordat gezien wordt dat het resultaten oplevert, en door de steun van het OM.

De UOE merkt op dat het gebrek aan continuïteit en inbedding samenhangt met het ad hoc karakter van de organisatie en het feit dat de politieorganisatie sterk incident gestuurd is. Hoe belangrijk het ROM gevonden wordt hangt af van hoe zaken draaien, hoe groot de politieke druk is en van de ontwikkelingen op het gebied van terrorisme.

Ook binnen het OM lijkt het resultaatgebied oorlogsmisdrijven kwetsbaar te zijn voor de druk door terrorismebestrijding, getuige de verschuiving in taken van zowel de parketsecretaris als de overgebleven officier het laatste halfjaar.

Zowel het OM als het ROM-team wijzen op het belang van een politiek draagvlak voor het ROM-team. De indruk heerst dat dit draagvlak onder de kabinetten Balkenende I en II verminderd is. Ook de druk vanuit de Tweede Kamer lijkt minder groot met het vertrek van enkele actieve kamerleden die als een soort 'luis in de pels' functioneerden.

<sup>58</sup> Bronnen: interviews met OM en ROM-team, CIE en UOE.

## 6.7 Tussentijdse conclusies

De uitbreiding van het ROM-team van 12 fte naar 32 fte heeft niet plaatsgevonden. Dit was in eerste instantie het gevolg van onduidelijkheid in de financiering. Na een aanvankelijke uitbreiding naar 28 fte werd in de loop van 2004 echter om politieke redenen besloten de formatie terug te brengen naar 22 fte. Het is niet duidelijk of deze 22 fte inderdaad gehaald worden. De inschatting van betrokkenen verschilt en harde cijfers zijn niet te krijgen. Dit vloeit onder andere voort uit de nadruk die wordt gelegd op flexibiliteit en multi-inzetbaarheid. In de praktijk lijkt de inzet wel om en nabij de 22 fte te liggen, waarbij aangetekend moet worden dat de druk vanwege terrorismebestrijding groot is. Deze wordt het sterkste gevoeld bij projectvoorbereiding: de aan het team toegevoegde projectvoorbereider is uitgeleend aan terrorismebestrijding waardoor, althans naar de mening van het ROM-team en de UOE, de continuïteit in gevaar komt.

De uitbreiding van het ROM-team met specifieke deskundigheid heeft wel plaatsgevonden: een deel van de nieuw aangetrokken deskundigen maakt deel uit van het team, een ander deel wordt per keer ingeleend. Bijzonder is de inzet van deskundigen bij het operationele recherchewerk, een dergelijke vorm van multidisciplinair werken is niet gebruikelijk bij de politie. Het ROM-team benadrukt, naast de noodzaak van expertise, het belang van competenties van rechercheurs binnen het team. Naar hun indruk bestaat hier binnen de politieorganisatie te weinig oog voor. De voorgenomen leergang oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen.

Het OM is uitgebreid met een tweede zaakofficier, een specialistisch parketsecretaris en een deskundige op internationaal recht. Het is nog niet duidelijk of de laatste ook na december 2005 aangesteld kan blijven. Bovendien is er intussen geen aparte voor oorlogsmisdrijven gelabelde officier meer. De nieuw aangetrokken tweede officier is overgeplaatst. De parketsecretaris houdt zich voor een deel van haar tijd met terrorismebestrijding bezig. Daarbij moet aangetekend worden dat met het daadwerkelijk voor de rechter brengen van zaken het beroep op specifieke expertise bij het OM zal toenemen.

Op dit moment lijken de voorwaarden voor succesvol werken redelijk aanwezig. Men is tevreden over de kwaliteit van het team en er worden resultaten geboekt. De vraag is of dit zo blijft. Een risicofactor is dat zowel het OM-team als het ROM/CIE-team weinig ingebed lijken te zijn in het Landelijk Parket dan wel de

DNR. Het goed functioneren van het totale 'oorlogsmisdrijventeam' (OM-ROM-CIE) is sterk afhankelijk van personen en het aanwezig zijn van politiek draagvlak. Vanuit de korpsleiding wordt weinig steun ervaren en er is weinig vastgelegd.

Een probleem vormt de borging van deskundigheid. Dit heeft gedeeltelijk te maken met personeelsbeleid en het daarmee samenhangende personeelsverloop, deels met het onvoldoende vastleggen van expertise en deels met het ontbreken van goede evaluatiemechanismen. Wel is een aantal initiatieven genomen om expertise beter vast te houden, maar deze zijn vooralsnog niet doorgezet. Wel wordt gesteld dat het bewustzijn over het belang van expertise bij de korpsleiding is toegenomen. Hoewel momenteel expertisecentra worden ingericht op diverse aandachtsgebieden, valt 'oorlogsmisdrijven' hier buiten, formeel omdat het hier een resultaatgebied en geen aandachtsgebied betreft. Betrokkenen opperen de vraag of dit terecht is, gezien de specifieke expertise die dit gebied vraagt.

Op dit moment bestaat een redelijke continuïteit in het ROM-team. Voor het OM en de CIE geldt dit minder. Een 'vast team' met daarnaast mensen die op specifieke expertise worden ingeleend lijkt een belangrijke succesfactor. Tegelijkertijd is dit een factor die zich slecht verhoudt met de politieorganisatie en het vigerende personeelsbeleid. Binnen de politieorganisatie in het algemeen is continuïteit een probleem, mede door het beleid van multi-inzetbaarheid, flexibiliteit en roulatie van mensen, nog afgezien van de voortdurende reorganisaties. Een van de belangrijke factoren in de omslag die in de onderzoeksperiode heeft plaatsgevonden, is 'de juiste persoon op de juiste plaats'. De (sterke) indruk bestaat dat dit eerder een kwestie is van toevalstreffers dan van bewust beleid.



# 7

## Verbetering van de samenwerking en netwerkvorming

Het Plan van Aanpak benadrukt de verbetering van de samenwerking en netwerkvorming. De IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn daarin van belang. Het Plan noemt ook de AIVD, MIVD, KMAR, Interpol, Europol, de tribunalen, het Internationaal Strafhof en NGO's. Doel is onder meer de ontsluiting van informatie die bij deze organisaties aanwezig kan zijn. Daarnaast noemt het Plan de ontwikkeling van een voorlichtingsplan. In dit hoofdstuk bespreken we de samenwerking met bovengenoemde partners. Verder besteden we aandacht aan Europese samenwerking en netwerkvorming en aan de ontwikkeling van een voorlichtingsplan.

### 7.1 Samenwerking met de KMAR, AIVD en MIVD<sup>59</sup>

Tot op heden is er voor het OM geen aanleiding geweest voor contact met de KMAR. Ook de CIE heeft geen contact gehad met de KMAR. Deze speelt geen rol bij internationale misdrijven en wordt niet ervaren als interessante partner.

<sup>59</sup> Interviews met OM en ROM-team, teamleiders, CIE, UOE, voortgangsrapportage 2002 en 2004.

Over de AIVD en MIVD meldt de voortgangsrapportage 2002 dat de samenwerking met de AIVD sinds oktober 2002 is geïntensiveerd, vooral op operationeel niveau. Ook de voortgangsrapportage 2004 vermeldt incidentele contacten met de AIVD, hoofdzakelijk gericht op functionele samenwerking. Volgens de CIE is er de laatste jaren inderdaad iets meer samenwerking met de AIVD/MIVD, bijvoorbeeld het samen runnen van informanten en het gebruik van hetzelfde registratiesysteem. Tegelijkertijd merkt de CIE op dat er weinig interessante informatie bij de AIVD is te halen, of dat deze niet bereid zijn hun bronnen te delen. In de praktijk leidt dit soms tot problemen. Zo werd het voorarrest van een van de van oorlogsmisdrijven verdachte Nederlanders door het Gerechtshof niet verlengd. Argument hiervoor was dat de ene politiedienst niet iemand kan vervolgen terwijl de andere hem beschermt. De rechtbank kwam voor de vrijlating van betrokkene overigens tot een andere afweging.

Volgens de CIE gaan de twee diensten elkaar, nu het ROM-team zich actiever beweegt op strafrechtelijk onderzoek, meer in de weg zitten. Het probleem van twee parallelle trajecten wordt bevestigd door de UOE. Dit is een van de redenen voor de aanstelling van zgn. 'art. 60' ambtenaren, die functioneren als een soort liaison officers tussen de AIVD en de recherche. Het ROM-team noemt de samenwerking problematisch; het OM stelt dat de AIVD wel een partner zou kunnen zijn, maar dat dit via de officiële lijn van ambtsberichten loopt. Opgemerkt wordt dat volledige samenwerking met de AIVD nooit mogelijk zal zijn gezien ieders rol.

## 7.2 Samenwerking met de tribunalen, het Internationaal Strafhof en NGO's<sup>60</sup>

Het OM heeft regelmatig contact met de tribunalen. Zo vindt met het ICTY (Joegoslavië Tribunaal) overleg plaats over wie een bepaalde zaak oppakt. Met het ICTR (Rwanda Tribunaal) is dit lastiger, alleen al omdat dit niet in Den Haag gevestigd is. Wel zijn er contacten rondom concrete dossiers. In 2003 verleende het ROM-team bijvoorbeeld medewerking aan een rechtshulpverzoek van het ICTR, wat leidde tot de aanhouding in februari 2004 van een voortvluchtige Rwandees met 1F-status.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Bronnen: interviews OM en Rom-team, teamleiders, CIE, voortgangsrapportage 2004.

<sup>61</sup> Betrokkene bevindt zich thans (februari 2005) in overleveringsdetentie in Den Haag in afwachting van de beschikking van de minister.

Contact en overleg worden als belangrijk ervaren: voor iedereen valt winst te behalen uit samenwerking. Het ICTY heeft bijvoorbeeld veel middelen om onderzoek te doen in voormalig Joegoslavië, waar op meegelift kan worden. Vanaf januari 2005 neemt het ICTY geen nieuwe zaken meer aan. De nieuw binnenkomende zaken zullen vanaf dat moment bij het OM terecht komen. De geïnstitutionaliseerde contacten met de tribunalen lopen via een van de ROM-officieren, die namens Nederland contactpersoon internationale misdrijven is. Daarnaast bestaan er regelmatige contacten tussen het ROM en de tribunalen. In het verleden deed het ROM-team ook risicoanalyses en screening van bezoekers voor het ICTY. Vanwege de extra belasting die deze werkzaamheden voor het team betekenen zijn deze taken intussen ergens anders ondergebracht. Ten slotte heeft het ROM/CIE-team bij een van de van oorlogsmisdrijven verdachte Nederlanders samengewerkt met het Sierra Leone tribunaal bij getuigenverklaringen.

Het Internationaal Strafhof (ICC) is nog niet echt operationeel. Het OM heeft wel overleg met het ICC gepland om de mogelijkheden te onderzoeken voor samenwerking op operationeel niveau. Het is nog onduidelijk hoe dit zich zal uitkristalliseren. Het ROM-team heeft ook zelfstandig contacten met het ICC. De mogelijkheden voor uitwisseling van gegevens worden op dit moment per zaak getoetst aan de Wbp, maar 'het heeft geen prioriteit'. Vanwege het complementaire karakter van het ICC informeert het ICC bij de start van een onderzoek het OM, via DISAD/BIRS.

Contacten met NGO's vinden vooral plaats naar aanleiding van concrete zaken. Het gaat dan om organisaties als Amnesty International, Global Witness, Human Rights Watch (HRW) en het Rode Kruis. Soms ook betreft het meer lokale organisaties zoals Vluchtelingenwerk in Nederland en het Afghanistan Information Centre in de VS. Per zaak wordt bekeken wat voor informatie nodig is en waar die te verkrijgen kan zijn. Een van de beperkingen in de samenwerking met NGO's is dat deze over het algemeen niet dadergericht zijn zoals de politie. NGO's zijn maar beperkt bereid en in staat medewerking te verlenen aan politieonderzoeken. Desondanks kan NGO-informatie waardevol zijn. Het kan dienen als ondersteunend relaas bij de getuigenverklaringen. In de praktijk lukt het wel om een vertrouwensrelatie op te bouwen, met inachtneming van ieders grenzen. Vooral Human Rights Watch vormt in bepaalde gevallen een goed aanknopingspunt qua feitenkennis; hier is in een aantal zaken ook gebruik van gemaakt.

Volgens het OM is het ROM-netwerk de laatste jaren flink uitgebreid. Daarbij blijkt dat juist individuele, informele contacten van belang zijn, bijvoorbeeld om snel de juiste weg te vinden naar informatie. Dit is vooral belangrijk omdat onderzoek vaak in het buitenland plaatsvindt. Met welke organisaties wordt samengewerkt is sterk zaakafhankelijk, deskundigheid wordt overal vandaan gehaald. Het ROM-team bevestigt dit.

Tussen de IND en de tribunalen bestaat weinig samenwerking. Hetzelfde geldt voor het ICC. Wel is er incidenteel contact met het ICTY over individuele zaken en is er een bijeenkomst geweest met het ICC. Verzoeken van het ICTY vallen onder de VN, de IND moet daar dus aan meewerken. Het beantwoorden van dergelijke verzoeken is echter problematisch, zowel vanwege menskracht als vanwege privacybescherming. Ook hier speelt dat de IND een productie organisatie is. Eigenlijk is er geen tijd voor het beantwoorden van vragen van derden. Net als bij vragen van het OM zijn ook informatievragen van het ICTY lastig, omdat het (zoek)systeem daar niet op is ingesteld.

### 7.3 Europese samenwerking en netwerkvorming<sup>62</sup>

Naast de contacten met NGO's zijn volgens de voortgangsrapportage 2004 vooral bilaterale contacten met andere politieorganisaties van nut geweest in de afgelopen periode. Dit geldt zowel op beleidsmatig als op operationeel niveau. Op operationeel niveau zijn er contacten geweest met vertegenwoordigers van het Bundes Kriminal Amt (BKA), de Belgische politie, Interpol en de CIA. Met Zwitserland zijn contacten geweest voor het volgen van financiële sporen. Vanwege een rechtshulpverzoek kreeg het ROM-team inzage in archieven in de Verenigde Staten en in Zwitserland. Ook wordt informatie uitgewisseld met bijvoorbeeld de Engelsen in Kabul rond contactpersonen waarmee het ROM-team heeft samengewerkt. Het OM meldt eveneens goede contacten met het OM en politie in andere landen. Op beleidsmatig niveau nam de JBZ-Raad in juni 2002<sup>63</sup>

<sup>62</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders, CIE, IND, BIRS, Voortgangsrapportage 2002 en 2004, Council of the European Union, Brussels, 23 november 2004 (6305/6/04, REV 6) en 6 December 2004 (15568/04).

<sup>63</sup> Besluit van de Raad van 13 juni 2002 (2002/494/JBZ). Artikel 1(1) van dit besluit voorziet in aanwijzing door de lidstaten van een aanspreekpunt voor de uitwisseling van informatie over de opsporing van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. (PB L 167 van 26 juni 2002, p. 1). Zie in dit verband ook het Besluit van de Raad van 8 mei 2003 (2003/335/JBZ) inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven en oorlogsmisdrijven (PB L 118 van 14 mei 2003, p. 12).



het besluit tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Namens Nederland fungeren de officieren van justitie belast met het resultaatgebied oorlogsmisdrijven als contactpersoon. In november 2004 vond de eerste bijeenkomst van het netwerk plaats op het kantoor van Eurojust in Den Haag, op initiatief van het Nederlandse ministerie van Justitie. Van vrijwel alle lidstaten waren vertegenwoordigers aanwezig. Daarnaast waren er vertegenwoordigers van het ICC, het ICTY, Eurojust, het European Judicial Network, het General Secretariat of the Council, de European Commission, the Coalition for the International Criminal Court, Human Rights Watch en Noorwegen. De laatste drie waren als observanten aanwezig.<sup>64</sup> Vanuit Nederland wordt dit netwerk als waardevol ervaren, bijvoorbeeld om te bespreken hoe om te gaan met rechtshulp met risicolanden.

#### 7.4 Ontwikkeling van een voorlichtingsplan<sup>65</sup>

In het Plan van Aanpak wordt de ontwikkeling van een voorlichtingsplan genoemd. Dat moet stimuleren dat mensen bereid zijn naar voren te komen en vrijwillig informatie te verschaffen. Daarbij valt te denken aan in Nederland verblijvende landgenoten van oorlogsmisdrijven verdachte personen, maar ook aan NGO's.

De voortgangsrapportage 2004 meldt de afspraak dat het OM zich bezig gaat houden met het opzetten van een voorlichtingscampagne om meer potentiële getuigen van mensenrechtenschendingen te bereiken. Begin 2005 is de stand van zaken omtrent het voorlichtingsplan echter nog steeds onduidelijk. Wel zijn volgens het OM afspraken gemaakt met de afdeling voorlichting van het OM. Niet duidelijk is over welke afspraken het gaat en hoe het daarmee staat. Rond het vinden van getuigen in Nederland zijn weinig activiteiten ontplooid. Wel hebben enige voorlichtingsactiviteiten plaatsgevonden naar aanleiding van specifieke onderzoeken. Zo is er voor de Afghaanse zaken een website gemaakt en zijn er voorlichtingsfolders over het ROM-team in een aantal talen neergelegd op de

<sup>64</sup> De conclusies van de eerste bijeenkomst van het EU netwerk zijn opgenomen in Doc. 15568/04 CRIMORG 144 COPEN 146 van 6 december 2004, een verslag daarvan is te vinden in Doc. 5235/05 CRIMORG 3 COPEN 7 van 12 januari 2005.

<sup>65</sup> Bronnen: interviews OM en ROM-team, teamleiders, hoofd Unit Midden Nederland en UOE, voortgangsrapportage 2004.

AZC's. Beide initiatieven hebben niets opgeleverd. Er zijn geen aangiften of potentiële getuigen uit voortgekomen.

Zowel het OM als de politie betogen dat algemene folders of een voorlichtingsplan naar een breed publiek niet zinvol zijn om mogelijke getuigen of slachtoffers te werven. Beter is het, naar hun mening, om mogelijke samenwerkingspartners gericht te informeren over wat het ROM-team doet en wil. Voorlichting zou zich dus vooral moeten concentreren op netwerkvorming en informatie-uitwisseling met partners in het buitenland, NGO's, de tribunalen en het ICC. Hierbij wordt ook gewezen op het door Interpol geïnitieerde netwerk. Men vindt dat het ROM-team een grotere bekendheid moet krijgen. Daardoor verwacht men meer signalen binnen te krijgen over mogelijke oorlogsmisdadigers die zich in Nederland bevinden. Dit zou samenwerking bevorderen op operationeel niveau (informatie-uitwisseling); er zouden zelfs gezamenlijke onderzoeken ontwikkeld kunnen worden. Met dit doel wordt momenteel de laatste hand gelegd aan een Visiedocument Oorlogsmisdrijven. Hiermee wil het ROM-team zichzelf presenteren naar buiten. Het document besteedt vooral veel aandacht aan de werkwijze zoals deze de laatste twee jaar is ontwikkeld en aan de strategie voor de toekomst.

Daarnaast vindt het ROM-team het interessant in de landen waar het werkt voorlichting te geven, bijvoorbeeld door het beleggen van een persconferentie over een onderzoek.

Men wil zijn kennis en ervaring actiever en breder gaan uitdragen door het optekenen van ervaringen, en door het organiseren en deelnemen aan symposia. Zo ontstaat er meer informatie-uitwisseling rondom dit thema. De teamleiders willen graag dat er meer voorlichting komt over het ROM-team, ook voor interne doeleinden. Nu moeten zij regelmatig uitleggen aan het KLPD en de korpsen waar men mee bezig is.

Wat betreft het stimuleren van aangiften zijn verder de ervaringen van de advocatuur vermeldenswaard. Volgens de geïnterviewde advocate is in het verleden (ten tijde van het NOVO-team) aangifte gedaan namens een aantal Irakese slachtoffers van gifgasaanvallen, maar werden deze aangiften niet opgepakt door het OM. Naar de indruk van de betrokken advocate was men daar op dat moment nog niet aan toe. Dat is nu anders. In de zaak tegen een van de van oorlogsmisdrijven verdachte Nederlanders was men ook bezig een aangifte

voor te bereiden. Na berichten in de media en Kamervragen startte het onderzoek echter al voordat de aangifte daadwerkelijk gedaan kon worden. Naar de mening van de betrokken advocate is dat vooral aan de betrokken officier te danken. Een probleem bij aangiften is dat het vaak politiek gevoelige zaken betreft.

## 7.5 Tussentijdse conclusies

Samenwerking met de tribunalen en NGO' vindt vooral plaats op ad hoc basis naar aanleiding van concrete zaken. Daarbij spelen informele en persoonlijke contacten een grote rol. Het is daarom belangrijk mensen in huis te hebben die bekend zijn met bijvoorbeeld de NGO-wereld.

De contacten met de AIVD zijn geïntensiveerd, maar er bestaan fricties. De samenwerking met de KMAR is niet van de grond gekomen omdat hier geen noodzaak voor lijkt te zijn. De contacten binnen Europa zijn verbeterd, mede door het Europese netwerk. Het Europese Netwerk wordt positief gewaardeerd en zou in de toekomst vooral op beleidsmatig niveau een belangrijke rol kunnen gaan spelen.

Er is geen voorlichtingsplan ontwikkeld. Wel zijn er incidenteel voor concrete onderzoeken een aantal voorlichtingsactiviteiten geweest. Deze hebben echter niets opgeleverd. Men acht algemene voorlichtingsactiviteiten niet zinvol voor het werven van getuigen of het bereiken van potentiële slachtoffers. Men verwacht meer van het gericht informeren van (mogelijke) samenwerkingspartners, inclusief NGO's, over het ROM-team en hun werkwijze. Met dit doel wordt op dit moment de laatste hand gelegd aan een Visiedocument Oorlogsmisdrijven.



## 8

# Conclusie en aanbevelingen

De kernvraag van het tweede evaluatieonderzoek naar de aanpak van oorlogsmisdrijven in Nederland is of de in het Plan van Aanpak genoemde maatregelen en activiteiten hebben bijgedragen aan een meer doelmatige en doeltreffende opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Deze vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. In welke mate werden/worden de in het Plan van Aanpak geformuleerde maatregelen, afspraken en activiteiten in de praktijk gerealiseerd?
2. In hoeverre dragen de maatregelen, afspraken en activiteiten bij aan een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven?
3. Voldoet de uitvoering van het Plan van Aanpak aan de verwachtingen zoals besproken in de Tweede Kamer?
4. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te realiseren? Indien ja, welke?

De beantwoording van deze vragen komt achtereenvolgens aan bod. Bij gebrek aan eenduidige criteria voor de beoordeling van doelmatigheid en effectiviteit is vraag 2 gewijzigd in de vraag of de voorwaarden aanwezig zijn voor een doelmatige aanpak en of kansrijke opsporingsonderzoeken ook tot vervolging leiden.

## 8.1 Realisering maatregelen uit het Plan van Aanpak

Het Plan van Aanpak heeft tot doel te komen tot een meer doelmatige en effectieve aanpak van oorlogsmisdrijven. Het Plan stelt daartoe verschillende maatregelen en activiteiten voor. De zes punten uit het Plan van Aanpak zijn samen te vatten onder vier aspecten welke we hierna achtereenvolgens bespreken:

1. overdracht van het gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket;
2. uitbreiding formatie en versterking van de deskundigheid;
3. verbetering van de samenwerking / netwerkvorming;
4. formulering van duidelijke doelstellingen en aandacht voor continuïteit.

### 8.1.1 Overdracht gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket

In het eerste evaluatieonderzoek kwam als probleem de discrepantie naar voren tussen de beheers- en gezagslijn. Dit knelpunt is opgelost met de overdracht van het gezag over het ROM-team naar het landelijke parket. Alle betrokkenen kwalificeren de verhouding tussen OM en ROM-team als uitstekend: de lijnen zijn helder en kort, er is intensief overleg en er bestaat over en weer vertrouwen en waardering. Het Plan van Aanpak is in dit opzicht gerealiseerd en succesvol.

### 8.1.2 Uitbreiding formatie en versterking deskundigheid

#### *Uitbreiding formatie en deskundigheid ROM-team*

Tijdens het schrijven van het Plan van Aanpak beschikte het toenmalige (NOVO-) team over 12 fte. Het Plan van Aanpak beoogt een uitbreiding van het ROM-team naar 32 fte. Deze heeft niet plaatsgevonden. Momenteel is 22 fte de minimum-norm. Het terugbrengen van de voorgenomen formatie van 32 naar 22 fte heeft een politieke reden: de prioriteit is verschoven naar de bestrijding van terrorisme. De 10 vrijgekomen fte zijn ingezet voor terrorismebestrijding.

Of de voorgenomen 22 fte inderdaad zijn gerealiseerd, is buitengewoon moeilijk te achterhalen. Er zijn geen exacte cijfers. Dit hangt samen met de werkwijze van het KLPD, waar flexibiliteit en multi-inzetbaarheid voorop staan. De dienst leent medewerkers in- en uit, bijvoorbeeld aan 'terrorismebestrijding'. Wie, wanneer, waar en voor wat wordt ingezet, staat niet in jaarlijkse overzichten. De betrokkenen lopen uiteen in hun inschatting of zij in de dagelijkse praktijk een bezetting van 22 fte halen. De unitleiding stelt dat men gemiddeld deze inzet

haalt, ondersteund door een globale urenberekening. Het ROM-team zelf heeft de indruk dat ze regelmatig medewerkers aan andere eenheden uitleent, maar dat dit omgekeerd minder gebeurt. Volgens het OM zijn er ongeveer 22 mensen actief in het ROM-team, maar is er geen sprake van 22 fte.

De CIE heeft een belangrijker rol in de voorbereiding van de zaken dan voorheen. Dit heeft zich echter niet vertaald in formatie. De voorziene inzet van twee CIE-fte voor oorlogsmisdrijven wordt niet gehaald.

Naast uitbreiding van de formatie beoogde het Plan van Aanpak de deskundigheid op twee manieren proberen te verhogen: door het uitbreiden van het team met een aantal deskundigen, en door het verbeteren van de scholingsmogelijkheden.

Het aantal deskundigen is inderdaad toegenomen. Aan het team zijn een historicus met ervaring bij de IND, een bestuurskundige, een jurist / criminoloog en verschillende financieel deskundigen verbonden. Vanuit de Centrale Inlichtingen Eenheid (CIE) zijn twee (parttime) medewerkers toegevoegd. Ten slotte kan het team een beroep doen op de Unit Operationele Expertise (UOE). Ook krijgt het ondersteuning van de bij het OM aangestelde deskundige internationaal strafrecht. Bijzonder is dat experts uit andere disciplines (bijvoorbeeld juristen) meedraaien in de operationele onderzoeken. Een dergelijk niveau van integratie van disciplines is ongebruikelijk binnen de politie. Men beschouwt dit als een positieve factor. Er zijn dus meer deskundigen betrokken, maar deze zijn niet allen op vaste basis aangetrokken. Diverse deskundigen werken op ad hoc basis mee aan het opsporingsonderzoek.

De voorgenomen leergang oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. De gecombineerde opleiding terreur en oorlogsmisdrijven draaide een jaar. Daarna is de leergang terreur afgesplitst en apart ontwikkeld, terwijl de leergang oorlogsmisdrijven niet verder is ontwikkeld. Uit het onderzoek komt naar voren dat het team behoefte heeft aan een basisopleiding voor het wettelijke en juridische kader aangaande de bestrijding van oorlogsmisdrijven (en niet aan een aparte leergang oorlogsmisdrijven) en aan meer aandacht voor de ontwikkeling van competenties. Op dit punt is het Plan van Aanpak niet uitgevoerd.

### *Formatie en expertise OM*

Het Plan van Aanpak voorziet in drie uitbreidingen voor het OM: het aantrekken van een tweede officier internationale misdrijven, een academisch geschoolde voorlichtingsmedewerker en het uitbreiden van (inter)nationale contacten.

Gedurende het evaluatieonderzoek bestaat het OM-team uit twee tot drie zaakofficieren (waarvan 1 intussen is overgeplaatst maar nog wel lopende zaken afhandelt) en twee parketsecretarissen. Bovendien is er, sinds 2004, een deskundige op de toepassing van internationaal recht in het nationale recht. De betrokken officieren, evenals de parketsecretarissen, zijn echter niet uitsluitend gelabeld voor oorlogsmisdrijven. De deskundige is aangenomen op *payroll* basis. Onduidelijk is of het OM de aanstelling in 2006 continueert. In grote lijnen voldoet bovenstaande formatie aan het Plan van het Aanpak. Er lijkt met de samenstelling van het OM-team en de aanwezigheid van een expert internationaal recht voldoende expertise aanwezig wat betreft kennis van internationaal recht en praktische ervaring. Er is geen aparte voorlichtingsmedewerker aangetrokken. Dit hangt samen met een veranderde visie op voorlichting (zie 8.1.3).

### *Kansen en bedreigingen*

In de huidige samenstelling van ROM-team en OM is er een grote betrokkenheid bij de aanpak van oorlogsmisdrijven; men is ondernemend en daadkrachtig. Naast kennis zijn competenties van belang, zoals creatief en innovatief kunnen optreden en de bereidheid te reizen. Deze competenties lijken in ruime mate aanwezig. Het OM en ROM-team ervaren het huidige aantal van 22 fte als voldoende minimum; het is hiermee mogelijk ongeveer vier zaken tegelijk te draaien.

Daarnaast zijn bedreigingen te onderkennen. Deze komen enerzijds voort uit de wijze waarop de politieorganisatie is georganiseerd. Het beleid is dat mensen regelmatig van werkplek wisselen binnen de politie. Ze streeft naar generalisten in plaats van deskundigen. Daardoor is het moeilijk ervaring en deskundigheid vast te houden. Daarnaast vraagt de aanpak van terrorisme veel tijd en menskracht; dit gaat ten koste van de bestrijding van oorlogsmisdrijven.



### 8.1.3 Verbetering van samenwerking / netwerkvorming

De aanpak van oorlogsmisdrijven vergt samenwerking met een scala aan overheidsdiensten en andere organisaties evenals Europese overlegvormen. Het Plan van Aanpak beoogt de samenwerking te verbeteren. Een van de middelen daartoe is het opstellen van een voorlichtingsplan. Daarnaast noemt het Plan van Aanpak uitbreiding van de samenwerking met onder meer de KMAR, de tribuna- len, het ICC en NGO's.

#### *Voorlichtingsplan*

Het in het Plan van Aanpak voorgenomen voorlichtingsplan heeft als doel de bekendheid en bereikbaarheid van het team (politie en OM) te vergroten. Ook wil men zo bereidheid van mensen om informatie te verschaffen, stimuleren. Dit is niet van de grond gekomen. Evenmin is een aanspreekpunt bij het OM ingericht. Het OM en ROM-team achten het niet zinvol om met folders en algemene publiciteit te bevorderen dat getuigen meer informatie geven. Wel vinden zij het zinnig de bekendheid van het bestaan en de werkwijze van het ROM-team te verbeteren. Dat geldt vooral voor (potentiële) samenwerkingspartners, zoals NGO's en politie in andere landen. Voorlichting zou zich daarom voornamelijk moeten richten op netwerkvorming en informatie-uitwisseling met partners in het buitenland. Hiervoor is in 2005 een visiedocument geschreven. Op dit punt is het Plan van Aanpak niet gerealiseerd, maar wordt bewust gekozen voor een andere aanpak.

#### *Samenwerking met overheidsdiensten*

Onderdeel van het Plan van Aanpak vormde de verbetering van de informatie- uitwisseling wat betreft bronnen met de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken. BIRS (ministerie van Justitie) heeft een belangrijke rol rond de rechts- hulpverzoeken. Daarnaast beoogt het plan de contacten met de KMAR, AIVD en MIVD te verbeteren.

De *IND* is de instantie die beslist over de toepassing van art. 1F Vluchtelingenver- drag. Ze stuurt alle 1F-dossiers - die aanleiding kunnen zijn tot het starten van een opsporingsonderzoek - door naar het OM.

Alle betrokkenen duiden aan dat de contacten tussen IND en OM/ROM-team sinds de vorige evaluatie zijn verbeterd. Ze kwalificeren de samenwerking als goed. De uitwisseling van persoonsgegevens is vastgelegd in een (zij het enigszins verouderd) protocol. 1F-dossiers arriveren gewoonlijk direct na het slaan van de

1F-beschikking bij het OM. Sinds januari 2004 levert de IND de 1F-dossiers grotendeels gedigitaliseerd aan het OM. Daarnaast is er een vast aanspreekpunt bij de IND. De dienst reageert actief op verzoeken om informatie van het OM of ROM-team.

Uit het onderzoek komt een incongruentie naar voren rond het aanleveren van voor het OM relevante informatie. Er bestaat verschil in de informatie die de IND nodig heeft bij de (bestuursrechtelijke) asielbeslissing, en de informatie die het OM nodig heeft voor een strafrechtelijk onderzoek. Het zoekstelsel van de IND is niet toegerust op wat vanuit strafrechtelijk perspectief nodig is. Dat betekent dat maar zeer beperkt (digitaal) in dossiers gezocht kan worden op voor het OM relevante trefwoorden en informatie. Tegelijk belemmert de Wet bescherming persoonsgegevens de uitwisseling van informatie op een aantal punten. De privacybescherming staat vooral gegevensuitwisseling over mogelijke getuigen of slachtoffers in de weg. Bovendien wordt de samenwerking bemoeilijkt doordat de IND een productorganisatie is. Dat betekent onder meer: minder ruimte voor (nader) onderzoek en kennisontwikkeling. Men wil wel medewerking verlenen aan verzoeken voor informatie, maar dat is zeer tijdsintensief. De organisatie is daar niet op berekend.

Daarnaast laat het onderzoek een discrepantie zien tussen tijd, menskracht en het nut van 1F-dossiers. Als het OM 1F-dossiers screent op strafrechtelijke relevantie, kost dat tijd. Maar 1F-dossiers leveren slechts beperkt nut op voor een strafrechtelijk vervolg. Momenteel biedt een half tot één procent van de 1F-dossiers een aanknopingspunt voor strafrechtelijke vervolging. Omdat de 1F-dossiers wel als waardevol worden gezien, zoekt men naar manieren om de belasting te verkleinen die deze dossiers op de capaciteit van OM en ROM-team leggen.

Het *ministerie van Buitenlandse Zaken* speelt een belangrijke faciliterende rol bij het leggen van contacten in het buitenland. Voor het Landelijk Parket zijn de ambassades en de *liaison officers* in het buitenland belangrijke partners. Als het CIE/ROM-team in het buitenland werkt, fungeren de Nederlandse ambassades als uitvalsbasis. De samenwerking en informatie-uitwisseling met het ministerie van Buitenlandse Zaken is sinds het vorige evaluatieonderzoek verbeterd.

Er bevindt zich een spanningsveld tussen het ROM/OM-team en het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het *ministerie van Justitie*. Voor het verrichten van opsporingshandelingen in het buitenland moeten de bevoegde buitenlandse autoriteiten toestemming verlenen. Het beleid van BIRS is dat dit in beginsel moet gebeuren via de diplomatieke weg: door het - via BIRS - voorafgaand indienen van een formeel rechtshulpverzoek. Alleen in hoge uitzondering kan hiervan worden afgeweken. De achtergrond hiervan is tweeledig: de bewaking van volkenrechtelijke regels en politieke overwegingen. De politie ervaart deze werkwijze als onnodig knellend. Vanuit het opsporingsbelang geven het OM en ROM-team er de voorkeur aan zelf de vereiste contacten met de autoriteiten te leggen. Ze bieden het rechtshulpverzoek liever aan via politieambtenaren of de officier en niet via BIRS.

Het Plan van Aanpak beoogt een verbetering van de contacten met KMAR, AIVD en MIVD. De overweging is onder andere om de militairrechtelijke deskundigheid te vergroten. Tot op heden zijn er geen contacten met de KMAR, met als reden dat deze niet wordt beleefd als een belangrijke partner.

Op operationeel niveau bestaan incidentele contacten tussen het CIE-team en de AIVD en de MIVD. Samenwerking is echter maar beperkt mogelijk gezien de verschillende posities. Tegelijkertijd is het risico van overlap toegenomen, omdat het ROM-team zich meer op het terrein van concrete strafrechtelijke onderzoeken beweegt. Dit is een van de redenen voor de aanstelling van zogeheten 'art. 60' ambtenaren. Zij functioneren als een soort *liaison officers* tussen de AIVD en de recherche.

#### *Samenwerking met de tribunalen, ICC en NGO's*

De samenwerking met NGO's is de afgelopen periode uitgebreid. De ervaring leert dat persoonlijke en informele contacten daarbij belangrijk zijn. Contacten vinden vooral plaats naar aanleiding van concrete zaken. Het OM en het ROM-team onderhouden contact met de tribunalen (vooral het Joegoslavië Tribunaal), doorgaans rondom concrete dossiers. Met het Internationaal Strafhof worden momenteel de mogelijkheden voor samenwerking onderzocht.

#### *Europese samenwerking en netwerkvorming*

Op operationeel niveau zijn er verschillende bilaterale contacten met politieteamen in andere landen. Daarnaast stelde de JBZ-Raad in 2002 een Europees netwerk van aanspreekpunten in betreffende genocide, misdrijven tegen de

menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Voor Nederland is de officier oorlogsmisdrijven bij het Landelijk Parket contactpersoon. Dit netwerk kwam voor het eerst bijeen in november 2004. Betrokkenen ervaren het netwerk als zinvol.

#### *Positieve verbeteringen en knelpunten*

De samenwerking met de in het Plan van Aanpak genoemde partners is verbeterd, met uitzondering van de KMAR en de (militaire) inlichtingendiensten. Dit is deels te wijten aan de aard van de verschillende diensten, deels aan gebrek aan behoefte. Met een aantal partners, zoals de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken, vindt op structurele basis samenwerking plaats. Met andere, zoals de tribunalen en NGO's, wordt vooral samengewerkt naar aanleiding van concrete zaken. Daarbij zijn informele en persoonlijke contacten van belang. De samenwerking kan nog verder groeien, met name met de NGO's en het Internationale Strafhof. Hier is zeker nog winst te behalen. Ditzelfde geldt voor het Europese Netwerk, dat in de toekomst op beleidsmatig niveau een belangrijke rol zou kunnen gaan spelen.

Uit het onderzoek komen twee knelpunten naar voren. Voor de asielbeslissing en voor strafrechtelijk onderzoek is verschillende informatie nodig. De informatiezoeksysteem van de IND zijn niet afgestemd op opsporing en vervolging. IND-informatie is daardoor moeilijk toegankelijk voor politie en OM. Bovendien belemmert de Wet bescherming persoonsgegevens een vrije informatie-uitwisseling tussen de IND en het OM wat betreft mogelijke getuigen en slachtoffers. Daarbij is het Protocol dat de informatie uitwisseling tussen IND en OM regelt, verouderd. Daarnaast kan het beleid van BIRS - dat alle rechtshulpverzoeken in principe via BIRS moeten verlopen - conflicteren met het belang van politie en het OM. Die willen in het betreffende land snel en doeltreffend kunnen handelen.

#### **8.1.4 Formulering van duidelijke doelstellingen en verbetering van de continuïteit**

De voorgaande paragrafen behandelen de in het Plan van Aanpak beoogde maatregelen voor het gezag, de deskundigheid en samenwerking. Het plan omvat daarnaast een aantal concrete doelstellingen over de werkwijze en borging van de continuïteit van de aanpak van oorlogsmisdrijven. Een concrete doelstelling is onderzoek van vier clusters van samenhangende dossiers met een veronderstelde doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar. Daarnaast is het de bedoeling de beoordeling van nieuwe 1F-dossiers efficiënter aan te pakken. De opzet is binnen

een maand tot een beoordeling te komen. Tot slot vermeldt het plan de verbetering van de ontsluiting van informatie in IND-dossiers over mogelijke getuigen en slachtoffers.

Voor het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak is het voorstel een begeleidingscommissie in te stellen. Deze commissie is intussen in functie. Ze bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, het KLPD, de IND en het Parket Generaal. De commissie is tweemaal bijeengekomen. Er zijn twee voortgangsrapportages gemaakt, een derde geplande voortgangsrapportage is niet doorgedaan omdat toen al de aanloop werd gemaakt naar dit evaluatieonderzoek. Daarnaast houden de leden van de begeleidingscommissie zich op de hoogte via informele contacten met de betrokkenen.

#### *Van clusteronderzoek naar operationeel onderzoek*

In het Plan van Aanpak is gekozen voor een zogeheten clusteraanpak. In de praktijk is clusteren in een aantal zaken ook gebeurd, vooral in de Afghaanse dossiers. In de loop van de onderzoeksperiode is van deze werkwijze afgestapt omdat dit tot weinig resultaten leidde. Tegenwoordig heeft het opsporingsonderzoek een meer operationele opzet. Dat wil zeggen: een sterkere focus op concrete strafbare feiten als uitgangspunt van onderzoek, in combinatie met de inzet van traditionele rechtermethoden. Niet alleen 1F-dossiers, maar ook andere bronnen worden gebruikt om tot een opsporingsonderzoek te komen. Denk hierbij aan mediaberichten of aangiften van slachtoffer-getuigen. Ook is er aandacht voor Nederlandse verdachten. Het is een resultaatgerichte aanpak, gericht op daadwerkelijke opsporing, vervolging en veroordeling van verdachten. De 1F-dossiers dienen vooral als achtergrond en 'kennisbank'. Daarnaast werkt de CIE als 'vooruitgeschoven post'. Ze vergaart informatie die in het opsporingsonderzoek van nut kan zijn.

Deze nieuwe werkwijze heeft tot resultaten geleid. Van de in de periode 1998-2003 naar het OM gezonden 1F-dossiers zijn er vier uitgemond in een onderzoek. Twee hebben inmiddels tot een veroordeling geleid (een daarvan bleek uiteindelijk om mensensmokkel in plaats van een oorlogsmisdrijf te gaan) en twee zijn in de zomer van 2005 nog onder de rechter. Daarnaast lopen er twee onderzoeken naar Nederlanders die verdacht worden van oorlogsmisdrijven. Naar verwachting komen deze nog in 2005 voor de rechter.

### *Beoordeling 1F-dossiers en ontsluiting informatie*

De beoordeling van de 1F-dossiers is sterk verbeterd. De verwerking van 1F-dossiers is efficiënter georganiseerd door standaard formulieren en een nieuw registratiesysteem. De nieuw binnengekomen dossiers worden met voorrang beoordeeld; conform het Plan van Aanpak vindt dit doorgaans plaats binnen een maand.

Daarnaast werkt het OM aan het inlopen van de achterstand over de jaren 1998-2003. Bij het aantreden van de nieuwe parketsecretaris in oktober 2003 bestond er een achterstand van 525 dossiers. Per februari 2005 is deze teruggebracht naar 260 dossiers. Hiervan zijn er 106 nieuw te beoordelen en zijn er 154 ter herbeoordeling vanwege de invoering van strengere criteria.

De IND bezorgt het OM bijna geen informatie uit 1F-dossiers over potentiële getuigen die relevant kan zijn voor een opsporingsonderzoek. De oorzaak ligt enerzijds in het gegeven dat de signalering sterk afhankelijk is van de oplettendheid van individuele IND-medewerkers. Anderzijds doet zich een meer structureel probleem voor. Een generale ontsluiting voor het OM van asiendossiers op eventuele getuigen of slachtoffers stuit af op de Wet bescherming persoonsgegevens. De IND kan de informatie alleen doorgeven met toestemming van de betrokken persoon.

### *Verbeteringen en knelpunten*

De meer operationele werkwijze van het ROM-team heeft tot resultaten geleid. De start van een opsporingsonderzoek is niet altijd meer gelegen in een 1F-dossier; ook signalen uit andere onderzoeken of de media kunnen het startpunt vormen.

Wat mist is een langetermijnvisie. Er zijn (politieke) keuzes nodig over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Naast het reactief optreden naar aanleiding van een 1F-dossier of een incident, hebben betrokkenen behoefte aan een meer proactieve werkwijze. Voorts ontbreekt een beleid voor de omgang met slachtoffers en de bescherming van (bedreigde) getuigen, in het bijzonder als het om getuigen in het buitenland gaat. Naarmate meer operationele onderzoeken plaatsvinden en er meer zaken voor de rechter komen, zijn deze getuigen belangrijker bij de bewijsvoering.

## **8.2 Voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven**

Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen die de aanpak van oorlogsmisdrijven dynamischer hebben gemaakt. Te denken valt aan de uitbreiding van het ROM-team en het OM, meer variatie aan deskundigen, en uitbreiding van de samenwerkingspartners. Er zijn ook resultaten geboekt in de opsporing en vervolging. Of deze aanpak doelmatig en effectief is, valt niet eenvoudig te beantwoorden. De criteria voor een doelmatige en effectieve aanpak zijn namelijk niet eenduidig. In het Plan van Aanpak zijn geen criteria vastgesteld op grond waarvan de doelmatigheid of effectiviteit zijn te bepalen. Het is daarom eerder de vraag of met de huidige middelen en werkwijze de voorwaarden aanwezig zijn om doelmatig te kunnen werken, en of een kansrijk opsporingsonderzoek ook tot successen leidt.

De belangrijkste, ook in het Plan van Aanpak genoemde, voorwaarden voor een doelmatige aanpak betreffen voldoende menskracht en deskundigheid, een uitgebreid en gedifferentieerd netwerk van samenwerkingspartners en contacten, en borging van de continuïteit. Zijn deze voorwaarden verwezenlijkt? En welke risicofactoren zijn momenteel te onderscheiden?

### **8.2.1 Voldoende menskracht en deskundigheid**

De ervaring leert dat per onderzoek een team van gemiddeld zes rechercheurs (inclusief coördinator) nodig is, afhankelijk van de fase waarin het onderzoek verkeert. In de huidige bezetting is men in staat om ongeveer vier onderzoeken tegelijk te draaien (waarvan één in projectvoorbereiding), conform de doelstellingen van het Plan van Aanpak. Het aantal van 22 fte is een minimumformatie. Daarnaast is het noodzakelijk 2 fte CIE-inzet te verwezenlijken om de huidige werkwijze te kunnen continueren. Voor het OM geldt de huidige bezetting eveneens als een minimum. Het gaat echter niet alleen om het vastleggen van een minimum aan fte. Het is vooral belangrijk in het oog te houden dat niet te veel capaciteit wegvloeit naar terrorismebestrijding en dat de continuïteit gewaarborgd blijft. Dit geldt zowel voor de capaciteit bij de politie als bij het OM.

Hier raken we aan de organisatie van de DNR in het algemeen. Daar ligt de nadruk op flexibiliteit en multi-inzetbaarheid. Het model dat het huidige KLPD-

beleid voorstaat is in feite een los verband van mensen met ieder een eigen afgebakende deskundigheid, die al naargelang de behoefte op diverse plekken inzetbaar zijn. Het inhuren van verschillende expertise geschiedt op ad hoc basis. Een van de achtergronden van deze organisatievorm is het voorkomen van 'onderwerpmoeheid': het voorkomen dat teams inboeten aan creativiteit doordat er teveel gewoonten insluipen. Bij de aanpak van oorlogsmisdrijven kan deze organisatievorm tot problemen leiden. De organisatie wil generalisten die multi-inzetbaar zijn, terwijl oorlogsmisdrijven experts vereist die professioneel en specialistisch onderzoek kunnen verrichten. In bijvoorbeeld België is gekozen voor een vast, multifunctioneel team dat door de jaren heen een allround deskundigheid opbouwt en via persoonlijke contacten een uitgebreid netwerk ontwikkelt. Het ICTY werkt per onderzoek van begin tot einde met een vast multidisciplinair team van zo'n 25 mensen (onder meer bestaande uit rechters, juristen, politicologen, sociologen en militaire deskundigen).

Voorwaarde voor een doelmatige werkwijze is in elk geval dat er een deskundig team is dat uit voldoende mensen bestaat. Een optie is om in ieder geval per onderzoek met een vast, multidisciplinair team te werken. Daarin is een brede ervaring vertegenwoordigd en het kan waar nodig een beroep doen op elders aanwezige expertise. Deskundigheid, ervaring en het hebben van netwerken zijn immers niet zonder meer uitwisselbaar, overdraagbaar of per keer in te huren. Het opbouwen van die kwaliteiten is deels persoonsgebonden en kost tijd, vooral op een complex en gespecialiseerd terrein als oorlogsmisdrijven. Het is daarom gewenst om in de formatie boven het minimum te gaan zitten. Dat maakt het team minder kwetsbaar voor verschuivingen in (politieke) prioriteiten en het vertrek van ervaren leden.

Naast formatie en werkwijze is de borging van deskundigheid een punt van zorg. Hoe zorgen we dat kennis bewaard blijft en bruikbaar is voor volgende onderzoeken? Momenteel vormt dit een zwakke schakel. De kennis en deskundigheid die het ROM-team opbouwt is nog onvoldoende verankerd in de organisatie. De DNR legt weinig prioriteit bij de systematische evaluatie van de gedraaide opsporingsonderzoeken. Er is geen systematiek waarlangs de evaluaties plaatsvinden. Voor zover ze plaatsvinden profiteren volgende opsporingsonderzoeken te weinig van de resultaten.



Een ander probleem vormt het vastleggen van de opgebouwde expertise. Op dit moment bouwen de verschillende units expertisecentra op. Oorlogsmisdrijven vallen hier echter buiten. Het argument daarvoor is dat dit geen aandachtsgebied is maar een resultaatgebied. Het is de vraag hoe valide dit argument is. Het opbouwen van een apart expertisecentrum oorlogsmisdrijven in samenwerking tussen OM en DNR is een optie om de opgebouwde kennis beter te borgen. Wellicht is het borgen van de kennis echter ook op een andere manier mogelijk, bijvoorbeeld door te werken met kennissystemen zoals het ICTY.

Een van de deskundigheden bij het OM die meer specifieke waarborging vereist is die inzake internationaal strafrecht. De huidige deskundige bij het OM heeft een cruciale rol, die in de toekomst nog belangrijker lijkt te worden als meer zaken voor de rechter komen. Tot nu toe is immers weinig ervaring opgedaan met het daadwerkelijk voor de rechter brengen van zaken. De vervolging van oorlogsmisdrijven bevindt zich wat betreft de berechttingsfase nog in opbouw. Bij een toename aan zaken die aan de rechter worden voorgelegd, zal ook het beroep op de expertise van het OM toenemen. Dit geldt speciaal voor complexe vragen rond bewijsvoering (wanneer is sprake is van een gewapend conflict of hoe kan *command responsibility* worden aangetoond).

#### **8.2.2 Samenwerking met verschillende instanties op verschillend niveau**

De samenwerking met de diverse partners in de onderzoeksperiode is verbeterd, zeker wat de overheidsdiensten betreft, zoals in paragraaf 8.1.3 is beschreven. Op een aantal punten is verbetering gewenst vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

Hoewel de voorwaarden voor een doelmatige afstemming tussen IND en OM rond de 1F-dossiers zijn verbeterd, blijft de vraag of de grote tijdsinvestering opweegt tegen het nut van 1F-dossiers voor de opsporing en vervolging. Op dit moment is het 'gat' tussen de toepassing van art. 1 F Vluchtelingenverdrag en het aantal zaken dat daadwerkelijk voor vervolging in aanmerking komt groot: minder dan 1% van de 1F-dossiers leidt tot daadwerkelijke vervolging. Een van de mogelijkheden is het restrictiever interpreteren van het vluchtelingenrechtelijke criterium 'ernstige redenen'. Daardoor komt dit dichterbij het strafrechtelijk verdenkingscriterium, zoals in België. Een andere mogelijkheid is een verdergaande inbedding van de strafrechtelijke procedure in de asielprocedure. Daarbij moet men beseffen dat in dat geval strafrechtelijke waarborgen

eerder van toepassing worden. Een ander punt is dat de informatie-uitwisseling over potentiële getuigen en/of slachtoffers beter kan.

Verbetering is mogelijk in de doelmatigheid van de afstemming tussen het OM/ROM-team en BIRS rond rechtshulpverzoeken. Dit kan door een helder onderscheid te maken tussen volkenrechtelijke vereisten en politieke noodzaak of wens. Bovendien kan een notificatieprocedure - als alternatief voor het huidige beleid - meer flexibiliteit geven. Dit betekent dat het OM een standaardmelding doet die aan bepaalde eisen voldoet, waarbij het ministerie een week de tijd heeft om een en ander stop te zetten.

De contacten met de tribunalen en het ICC zijn nog niet optimaal. De contacten vinden vooral op operationeel niveau plaats en op ad hoc basis. Een meer structurele samenwerking met de tribunalen en het ICC, zodat beter gebruik kan worden gemaakt van de daar aanwezige kennis over internationaal recht en van de door het ICC opgedane ervaring, is nog niet ontwikkeld.

Er is eveneens relatief weinig aandacht besteed aan het opbouwen van structurele contacten met NGO's en met de betrokken etnische groepen in Nederland zelf. België bijvoorbeeld investeert in het actief en persoonlijk opbouwen van contacten en netwerken binnen de gemeenschappen van landgenoten van mogelijke oorlogsmisdadigers in België zelf. Een gevolg hiervan is dat het aantal aangiften hoger ligt dan in Nederland.

### **8.2.3 Zorgdragen voor continuïteit en (langetermijn)beleid**

Op dit moment lijken de voorwaarden aanwezig om succesvol te werken. Waar het nu op aan komt is het versterken en consolideren van een aantal reeds ingezette lijnen.

Het is belangrijk de komende tijd zorg te besteden aan de institutionele inbedding. Het ROM-team dient institutioneel goed te worden ingebed in het KLPD en het OM-team in het Landelijk Parket. Het huidige team is kwetsbaar door het ad hoc karakter van de politieorganisatie. Maar ook het ontbreken van een personeelsbeleid dat is gericht op het vasthouden van ervaren medewerkers en de gebrekkige borging van deskundigheid verzwakken het team.

Daarnaast is een langetermijnbeleid noodzakelijk. Dat geldt zowel voor de aanpak van het opsporings- en vervolgingsonderzoek, als voor de Europese

samenwerking. Momenteel werkt men vooral reactief: welke zaken onderzocht worden hangt af van wat zich aandient in 1-F dossiers en door signalen uit andere onderzoeken of de media. Een langetermijnbeleid maakt (politieke) keuzes noodzakelijk over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Daarbij moeten ook de haalbaarheid en de mogelijkheden en beperkingen van het opsporingsapparaat in aanmerking worden genomen, evenals vragen van rechtsmacht. Te denken valt aan het proactief onderzoek verrichten naar conflicthaarden in landen waarvan te verwachten is dat daaruit asielzoekers naar Nederland zullen komen. Optie is ook een actievere inzet op het krijgen van aangiftes en het aanboren van andere bronnen (zoals NGO's of de tribunalen). Een andere mogelijkheid is een expliciete keuze voor een proactieve opsporing en vervolging van Nederlanders die mogelijk betrokken zijn bij oorlogsmisdrijven in het buitenland. Een groep die hierin aandacht zou verdienen zijn Nederlandse huurlingen. Daarnaast is het denkbaar om binnen het Europese Netwerk tot een zekere taakverdeling te komen tussen de Europese landen. Eventuele criteria daarbij kunnen zijn kennis van de lokale taal of de aanwezigheid van een grote bevolkingsgroep, afkomstig uit het betrokken land. Zo lijkt België bijvoorbeeld beter dan Nederland toegerust om onderzoeken te doen naar mogelijke Congolese oorlogsmisdadigers. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit is vooral uit Europese samenwerking winst te behalen. Door concentratie op een bepaalde doelgroep is expertise gericht op te bouwen en zijn informatie en deskundigheid beter te behouden, in plaats van dat ontwikkelde expertise en opgebouwde netwerken verloren gaan na de afsluiting van een onderzoek.

Om de continuïteit te waarborgen is het zinvol om het huidige systeem van voortgangsrapportages voort te zetten en een stuurgroep of begeleidingscommissie in te stellen die de voortgang bewaakt.

De periode van dit evaluatieonderzoek is vrij kort. De invloed van een aantal factoren is nog niet te overzien, zoals de invoering van de WIM en het ter zitting voeren van zaken. Het verdient daarom aanbeveling dit mee te nemen in voortgangsrapportages of een externe evaluatie.

### **8.3 Voldoet de uitvoering aan de verwachtingen van de Tweede Kamer?**

De Tweede Kamer heeft in de kamerdiscussie gewezen op het belang van voldoende formatie van het toenmalige NOVO-team en op gescheiden teams voor de aanpak van oorlogsmisdrijven en terrorisme. Anders kon de aanpak van oorlogsmisdrijven in de verdrukking komen. Daarnaast heeft de Kamer gewezen op het belang van deskundigheidsbevordering via het opzetten van een opleiding voor de politie en scholing voor de IND. Ook wilde men maatregelen om de informatie- en aangiftebereidheid van getuigen en slachtoffers te vergroten.

De voorgestelde maatregelen en activiteiten zijn deels verwezenlijkt. De formatie is toegenomen en er zijn gescheiden teams. Hiermee is echter het gevaar niet geweken dat de bestrijding van terrorisme menskracht opslokt van het ROM- en OM-team. De zorg die de Tweede Kamer destijds uitsprak dat terrorismebestrijding ten koste kon gaan van de aanpak van oorlogsmisdrijven, blijkt gerechtvaardigd. De voorgestelde opleiding, specifiek gericht op oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. Binnen de IND vindt wel scholing op oorlogsmisdrijven plaats maar deze is niet verplicht. Er zijn geen specifieke maatregelen genomen om de informatie- en aangiftebereidheid van slachtoffers te vergroten.

Politie en OM achten een politiek draagvlak voor de aanpak van oorlogsmisdrijven belangrijk; het is een steun in de rug. Moties en Kamervragen kunnen een belangrijke rol spelen in de consolidatie van de aanpak van oorlogsmisdrijven en de ontwikkeling van een langetermijnvisie.

### **8.4 Conclusie en beleidsaanbevelingen: zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst?**

De vervolging van oorlogsmisdrijven is niet alleen complex vanwege de inhoud van het terrein, maar ook vanwege het grote aantal belanghebbende actoren, ieder met een eigen perspectief. Formeel ligt de regie over al die betrokkenen bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het College van PG's. In de praktijk van de uitvoering is er geen strakke regie; veel is afhankelijk van individuele personen en verhoudingen. Deze relatieve mate van 'regieloosheid'

heeft een productieve ruimte gecreëerd om grenzen te verkennen en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen.

Het algemene beeld is dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn en dat ook bevoegdheden geen probleem vormen. De betrokkenen ervaren de moeilijkheidsgraad van zaken, de problemen van het vinden van getuigen en het feit dat het om misdrijven gaat die lang geleden en in een ander land gepleegd zijn, niet als een blokkade. Ze menen eerder dat deze factoren een beroep doen op de kwaliteit van recherchen. Dat is een ander geluid dan in het vorige evaluatierapport naar voren komt: dat benadrukte juist de (bewijs)problemen in dit soort zaken.

Op dit moment zijn de voorwaarden om succesvol te werken aanwezig. Dat wil zeggen, een goed draaiend team bij de politie en het OM, de aanwezigheid van deskundigheid, competenties en pionierszin, een gevarieerd netwerk van samenwerkingspartners en voldoende middelen en faciliteiten. De beschikbaarheid van deze voorwaarden is echter nog voor een groot deel afhankelijk van individuele personen en daarmee eerder het gevolg van een gelukkige samenloop van omstandigheden dan van bewust beleid. Daarom is de uitdaging de komende jaren om de ingezette weg voort te zetten, te verbeteren en te consolideren.

Uit het onderzoek komt een aantal beleidsmaatregelen naar voren die de aanpak van oorlogsmisdrijven kunnen verbeteren. Deze zijn gerangschikt naar vier onderwerpen: 1. formatie, 2. deskundigheid, 3. samenwerking en netwerkvorming en 4. borging van de continuïteit.

#### 1. *Formatie*

a. Het verdient aanbeveling om voor het ROM-team vast te houden aan de formatie van 32 Fte. Dat garandeert continuïteit bij meer complexe zaken. Daarnaast is het ROM-team daarmee minder kwetsbaar voor veranderende opsporingsprioriteiten en personeelwisselingen.

b. Het verdient aanbeveling de CIE inzet structureel te versterken tot minimaal twee vaste medewerkers. De bijzondere en vernieuwende betekenis van de CIE in ROM-onderzoeken rechtvaardigt dit.

- c. Het verdient aanbeveling om voor projectvoorbereiding vaste formatie aan te wijzen. De complexiteit van onderzoeken naar internationale en oorlogsmisdrijven maakt continuïteit in kwaliteit van projectvoorbereiding onontbeerlijk.
- d. Het verdient aanbeveling om de samenstelling en formatie van de unit oorlogsmisdrijven bij het Landelijk Parket structureel te maken met minstens één voltijdse officier van justitie oorlogsmisdrijven, een deskundige internationaal (straf)recht en minstens één voltijdse parketsecretaris. Dit is nodig om de continuïteit te verzekeren, ook onder druk van terrorismebestrijding, en om te zorgen dat het OM voldoende is toegerust als de huidige lijn zich voortzet en meer zaken daadwerkelijk voor de rechter komen

## 2. *Deskundigheid*

- a. Het verdient aanbeveling een gericht personeelsbeleid te voeren, met oog voor expertise én competenties. Dit geldt zowel voor het OM als het ROM-team. Hierbij is een inzet op het vasthouden van ervaren en deskundige mensen van belang voor de continuïteit, gezien de specifieke ervaring en expertise die de aanpak van oorlogsmisdrijven vergt. Dit in tegenstelling tot het huidige beleid bij de politie en het OM dat vooral gericht is op doorstroming van medewerkers.
- b. Het verdient aanbeveling zorg te dragen voor deskundigheidsbevordering op maat, afgestemd op de specifieke behoeften van het ROM-team.
- c. Het verdient de voorkeur om per onderzoek met een vast, multidisciplinair team te werken. Experts uit andere disciplines kunnen daarbij ook ingezet worden in operationele rechercheonderzoeken. Deskundigheid, ervaring en het hebben van netwerken is niet zonder meer uitwisselbaar, overdraagbaar of op ad hoc basis in te lenen. Daarom is een tijdsinvestering in het opbouwen van deze deskundigheid op een gespecialiseerd terrein als oorlogsmisdrijven, zowel doelmatig als doeltreffend.
- d. Het verdient aanbeveling meer prioriteit te leggen bij het structureel evalueren van zaken en het intern vastleggen van de opgedane kennis. Dit kan onder meer door het werken met kennissystemen.

- e. Onderzocht moet worden of een apart expertisecentrum oorlogsmisdrijven gewenst is om kennis en deskundigheid beter te verankeren in de organisatie van politie en OM.

### 3. *Samenwerking/netwerkvorming*

- a. Wat betreft de samenwerking met de IND verdient het aanbeveling het verouderde Protocol te actualiseren dat de informatie-uitwisseling regelt tussen de IND en het OM/ROM-team. Daarbij zou specifiek gelet moeten worden op de beperkingen in de Wet bescherming persoonsgegevens, vooral waar het gaat om informatie-uitwisseling over mogelijke getuigen en slachtoffers.
- b. De samenwerking tussen BIRS en het OM/ROM-team vergt speciale aandacht. Bij het zoeken naar oplossingen voor het spanningsveld tussen beide is het aanbevelenswaardig helder onderscheid te maken tussen volkenrechtelijke vereisten en politieke noodzaak of wensen. Daarbij moet worden gewaakt voor een te vergaande inperking van de operationele ruimte van het CIE/ROM-team.
- c. Het verdient aanbeveling te streven naar een meer structurele samenwerking met de tribunalen en het ICC. Zo is de (internationaal rechtelijke) kennis die daar aanwezig is beter te benutten.
- d. Voor het bereiken van mogelijke getuigen en slachtoffers is het aan te bevelen actief en persoonlijk contacten en netwerken op te bouwen in de gemeenschappen van de betrokken bevolkingsgroepen in Nederland. Dat vergroot ook de aangiftebereidheid van mogelijke slachtoffers.

### 4. *Borging van de continuïteit*

- a. Gegeven het belang dat Nederland hecht aan de bestrijding van oorlogsmisdrijven, verdient het aanbeveling om een langetermijnbeleid te ontwikkelen over het type zaken en daders waarop Nederland zich wil richten. Daarbij is het aan te raden binnen het Europese netwerk de mogelijkheden te onderzoeken voor een zekere taakverdeling tussen Europese

landen. Hierdoor is expertise gericht op te bouwen en kan kennis en deskundigheid beter worden vastgehouden.

- b. Tevens is het aan te raden een beleid te ontwikkelen voor het omgaan met slachtoffers en voor de bescherming van (bedreigde) getuigen. Vooral waar deze zich in het buitenland bevinden. Dit is belangrijker naarmate meer operationele onderzoeken plaatsvinden en er meer zaken voor de rechter komen.
- c. Het verdient aanbeveling het huidige systeem van voortgangsrapportages te handhaven. Op die manier houdt men een vinger aan de pols of de huidige positieve ontwikkelingen zich voortzetten. Bovendien kan dit bijdragen aan het politiek in de aandacht houden van het resultaatgebied oorlogsmisdrijven.
- d. De periode van dit evaluatieonderzoek is vrij kort. Daardoor is de invloed van een aantal factoren nog niet te overzien, zoals de invoering van de WIM en het ter zitting voeren van zaken. Het verdient daarom aanbeveling om na een aantal jaren opnieuw een evaluatieonderzoek uit te voeren.



## Bronnen

### Literatuur, gesprekken en interviews

Beek, M. van de, & Bijen, J.G.M. (2005). *Visiedocument Oorlogsmisdrijven*. Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche, Unit Midden Nederland.

Boer, E. den (2005). *Nederlander opgepakt voor wapensmokkel en wreedheden*. Gevonden in maart 2005 op [www.detelegraaf.nl](http://www.detelegraaf.nl).

Beijer, A., Klip, A.H., Oomen, M.A., & Spek, A.M.J. van der (2002). *Opsporing van oorlogsmisdrijven. Evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven: 1998-2001*. Deventer: Kluwer.

Besluit 2003/335/JBZ van 8 mei 2003 inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. L 118/12. In: *Publicatieblad van de Europese Unie* 14.5.2003.

Brief aan de Tweede Kamer inzake Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, Directie Vreemdelingenbeleid, 28 november 1997, kenmerk 630201/97/DVB.

Directie Vreemdelingenbeleid, *Brief aan de Tweede Kamer inzake Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag*, 28 november 1997, kenmerk 630201/97/DVB.

College van procureurs-generaal (2004). *Richtlijn inzake de toepassing van art. 552i WvSv door het OM en de informatieverstrekking door de politie in het kader van de wederzijdse rechtshulp in strafzaken*. 1994, 242 (1) en Stcr. 2000, 43. Gevonden in april 2005 op [www.om.nl/beleid](http://www.om.nl/beleid)

Council of the European Union, Brussels 23 November 2004 (6305/6/04, REV 6, CRIMORG 9)

Council of the European Union, Brussels 6 December 2004 (15568/04, CRIMORG 144, COPEN 146).

Elst, R. van der, & Boot-Matthijssen, M. (2002). Wetsvoorstel internationale misdrijven. Enkele knelpunten en mogelijke verbeteringen. In: *Nederlands Juristenblad*, oktober 2002, afl. 35. 1742-1750.

Hoge Raad, 16 april 1985, *NJ* 1986, 769.

Hoge Raad, 7 juni 1988, *NJ* 1988, 987.

Karskens, A. & Smits, H.W. (2005). Vermeend oorlogsmisdadiger Guus K. opgepakt. In: *Nieuwe Revue*. Gevonden in februari 2005 op [www.nieuwewerevu.nl](http://www.nieuwewerevu.nl)

Landelijk Parket (2004). *Confrontatie. Jaarboek 2003 van het Landelijk Parket*. Rotterdam: Landelijk Parket.

Landelijk Parket (2004). Voormalig hoofd Afghaanse militaire inlichtingendienst aangehouden. Persbericht d.d. 30 november 2004, gezien in december 2004 op [www.om.nl](http://www.om.nl)

Maat, L. (2004). De verdachte had duidelijk misbruik gemaakt van macht. In: *Opportuun, nummer 9, 2004*. 34-35.

Nationale Recherche (2005). *Terugblik onderzoek Ibrahim Shah. De vervolging van Afghaanse oorlogsmisdaden: mogelijkheden en onmogelijkheden (derde concept)*. Driebergen: Nationale Recherche.

Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (2002). *NJCM-Commentaar betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag en de bestrijding van terrorisme.*

Officieren van justitie belast met de opsporing van oorlogsmisdrijven en de leiding KLPD, resultaatgebied oorlogsmisdrijven (2004). *Tussenrapportage opsporing en vervolging Oorlogsmisdrijven.* (Voortgangsrapportage 2004).

Projectgroep o.l.v. de WOS-officier van justitie te Arnhem (2002). *Plan van aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven.*

Prosecutor wants to avert Saddams ally's release (2005). In *NIS News Bulletin*, gevonden in januari 2005 op [www.nisnews.nl](http://www.nisnews.nl)

*Protocol betreffende de informatie-uitwisseling van persoonsgegevens tussen IND/OM/NOVO-team, maart 2002.* Ondertekend door de hoofdofficier van justitie en de hoofddirecteur van de IND.

Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 200410057/1. Datum: 27 juni 2005.

Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 200206882/1. Datum: 4 april 2003. LJN: AF7223.

Rechtbank 's-Gravenhage zittingsplaats Haarlem, nrs. AWB 03/54680, 03/54681. Datum: 12 november 2004. LJN: AR6647.

Rechtbank Rotterdam, 10/000050-03. Datum: 7 april 2004. LJN: AO7178.

Scholtes, M., & Vries, M. de (2005). *Evaluatie Congo-zaak. Plan van Aanpak.* Driebergen: Nationale Recherche, Unit Operationele Expertise.

Tamerus, J., Wibbelink, G. & Markenstein, C.O. (2002). *Voortgang implementatie Plan van Aanpak, Minister van Justitie 2002.* Driebergen: Korps Landelijke Politiediensten. (Voortgangsrapportage 2002).

T.K. 19 637, nr. 295 (1997-1998). *Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Brief van de Staatssecretaris van Justitie.*

T.K. 27 484, nr. 15 (2001-2002). *Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof. Lijst van vragen en antwoorden.*

T.K. 27 484, nr. 16 (2001-2002). *Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2000, 120). Brief minister over onder andere de Wet internationale misdrijven.*

T.K. 27 484, nr. 17 (2001-2002). *Goedkeuring van het op 17 juli 1998 totstandgekomen Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof (Trb. 2000, 120). Verslag algemeen overleg op 3 oktober 2001, over de tussenrapportage met betrekking tot het NOVO- en het WOS-team.*

T.K. 28 000VI, nr. 47 (2001-2002). *Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.*

T.K. 28 317, nr. 1 (2001-2003). *Opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven. Brief van de Minister van Justitie.*

T.K. 28 317, nr. 2 (2001-2003). *Opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven. Lijst van vragen en antwoorden.*

T.K. 28 337, nr. 3 (2001-2002). *Regels met betrekking tot ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht (Wet internationale misdrijven); Memorie van toelichting.*

*Van Anraat was bewust van doel geleverde chemicaliën (2005). Gevonden op 29 maart 2005 op [www.nu.nl](http://www.nu.nl)*

*Verdachte wapenhandel aan Liberia nog twee weken vast. Gevonden in maart 2005 op [www.detelegraaf.nl](http://www.detelegraaf.nl).*

## Bijlage 1 Gebruikte afkortingen

AUB	Afdeling Uitvoeringsbeleid ministerie van Justitie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulpverzoeken in Strafzaken
BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
DISAD	Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid
DNR	Dienst Nationale Recherche
DRO	Dienst Recherche Onderzoeken
IND	Immigratie- en naturalisatiedienst
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
NGO	Non-gouvernementele organisatie
NOJO	Nationaal Opsporingsteam Joegoslavische Oorlogsmisdrijven
NOVO	Nationaal Opsporingsteam voor Oorlogsmisdrijven
NPA	Nederlandse Politie Academie

LP	Landelijk Parket
OM	Openbaar Ministerie
PV	Proces verbaal
RC	Rechter-commissaris
ROM	Resultaatgebied Oorlogsmisdrijven
UOE	Unit Operationele Expertise (DNR)
UCTA	Unit Contra Terrorisme en Activisme (DNR)
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
WIM	Wet Internationale Misdrijven
WOS	Wet Oorlogsstrafrecht

## Bijlage 2 Leden van de begeleidings- commissie

Cleiren, Prof. mr. C.P.M.	Rijksuniversiteit Leiden, Straf- en Strafpro- cesrecht (voorzitter)
Bagchus, Prof. dr. P.M.	Emeritus hoogleraar, TU Eindhoven, Faculteit Bedrijfskunde.
Bravo, Drs. J.M.	Ministerie van Justitie, Directie Vreemdelin- genbeleid
Beijaard, Dr. F.	Ministerie van Justitie, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Franssen, Mr. N.D.A.	Ministerie van Justitie, Directie Handhaving
Nieuwenhuizen, L.A. / Janssen, P.	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bureau Korpsbeheer en Relatiebeheer Agentschappen (KOBRA) (vervanger)
Teijl, Dr. R.	Parket Generaal

## Bijlage 3 Overzicht afhandeling 1F-dossiers OM 1998- 2003 en 2004-2005

*Schema 1 Cijfers met betrekking tot 1F- afhandeling bij OM/LP*

	1998-2001	2002	2003	Totaal t/m 2003 <sup>66</sup>	2004	Totaal t/m 2004	2005 t/m april 05
1. 1 Aantal 1F dossiers aangeboden bij OM (door IND)	249	179	266	694	75	769	10
2. 1F dossiers beoordeeld en opgelegd	52	108	9 (tot 1-10-03) en 223 (na 1-10-03)	392	68	460	8
Waarvan opgelegd om reden onvoldoende opsporings- en/of vervolgingsindicaties dan wel opportuniteit	voor 1 oktober 2003: 156 dossiers na 1 oktober 2003: 215 dossiers			371	60	431	7
Waarvan opgelegd om reden geen rechtsmacht	voor 1 oktober 2003: 13 dossiers na 1 oktober 2003: 8 dossiers			21	8	29	1

<sup>66</sup> Bron: OM/LP 'Resultaatgebied Internationale Misdrijven 19980 2003'. Interne rapportage, februari 2005.



Overig <sup>67</sup>	-	-	-	-	1	1	0
			(na 1-10-03)				
3. 1F dossiers beoordeeld en bij OM want mogelijk relevant voor overleg/verzoek ICTY/ICC/ICTR	-	-	2	2	4	6	1
4. 1F dossiers beoordeeld en naar NR	-	-	31	31	2	33	0
Waarvan in projectvoorbereiding	-	-	4	4	-	4	1
Waarvan in str. r. ondz.	-	-	2	2	0	2	0
Waarvan relevant in ondz. Afghanen	-	-	25	25	2	27	0
Waarvan ?					-		
5. 1F dossiers relevant voor andere zaken. Bv. Balkan	Zie onder 3. Voor nieuwe categorieën zie (ook) hierboven uitgebreid.						
6. 1F dossiers afgerond na strafzaak	0	0	2	2	0	2	0
7. 1F dossiers nog te beoordelen				260	nvt	nvt	nvt
Waarvan ter herbeoordeling uit periode voor okt. 03				154	nvt	nvt	nvt
Waarvan nieuw te beoordelen				106	nvt	nvt	nvt

<sup>67</sup> Een dossier uit 2004 was al eerder ingeboekt en opgelegd in de periode voor 1 oktober 2003.



## Bijlage 4      Wetteksten

### Wet oorlogsstrafrecht

#### Artikel 8

1. Hij die zich schuldig maakt aan schending van de wetten en gebruiken van de oorlog, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste tien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie wordt opgelegd:
  - 1°. indien van het feit de dood of zwaar lichamelijk letsel van een ander te duchten is;
  - 2°. indien het feit een onmenselijke behandeling inhoudt;
  - 3°. indien het feit inhoudt het een ander dwingen iets te doen, niet te doen of te dulden;
  - 4°. indien het feit plundering inhoudt.
3. Levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren, of geldboete van de vijfde categorie wordt opgelegd:
  - 1°. indien het feit de dood of zwaar lichamelijk letsel van een ander tengevolge heeft dan wel verkrachting inhoudt;
  - 2°. indien het feit inhoudt geweldpleging met verenigde krachten tegen een of meer personen dan wel geweldpleging tegen een dode, zieke of gewonde;

- 3°. indien het feit inhoudt het met verenigde krachten vernielen, beschadigen, onbruikbaar maken of wegmaken van enig goed, dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort;
- 4°. indien het feit, in het voorgaande lid bedoeld onder 3° of 4°, wordt gepleegd met verenigde krachten;
- 5°. indien het feit uiting is van een politiek van stelselmatige terreur of wederrechtelijk optreden tegen de gehele bevolking of een bepaalde groep daarvan;
- 6°. indien het feit inhoudt een schending van een gegeven belofte, of een schending van een met de tegenpartij als zodanig gesloten overeenkomst;
- 7°. indien het feit inhoudt misbruik van een door de wetten en gebruiken van de oorlog beschermde vlag of teken dan wel van de militaire onderscheidingsteken of de uniform van de tegenpartij.

#### **Artikel 9**

Met gelijke straf als gesteld op de in het voorgaande artikel bedoelde feiten wordt gestraft hij die opzettelijk toelaat, dat een aan hem ondergeschikte een zodanig feit begaat.

**Uitvoeringswet folteringverdrag)**  
[Regeling is vervallen per 01-10-2003]

**Artikel 1**

1. Mishandeling gepleegd door een ambtenaar of een anderszins ten dienste van de overheid werkzame persoon in de uitoefening van zijn functie aan iemand die van zijn vrijheid is beroofd, met het oogmerk om inlichtingen of een bekentenis te verkrijgen, hem te bestraffen, hem of een ander vrees aan te jagen of te dwingen iets te doen of te dulden, of uit minachting voor diens aanspraken op menselijke gelijkwaardigheid, wordt, zo deze gedragingen van dien aard zijn, dat zij het beoogde doel kunnen bevorderen, als foltering gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met mishandeling wordt gelijkgesteld het opzettelijk teweegbrengen van een toestand van hevige angst of een andere vorm van ernstige geestelijke ontredning.
3. Indien het feit de dood tengevolge heeft wordt de schuldige gestraft met levenslange gevangenisstraf of met tijdelijke van ten hoogste twintig jaren of geldboete van de vijfde categorie.

**Artikel 2**

Met gelijke straffen als gesteld op de in het voorgaande artikel bedoelde feiten, wordt gestraft:

- a. de ambtenaar of anderszins ten dienste van de overheid werkzame persoon die door een der in artikel 47, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde middelen tot de in artikel 1 bedoelde vorm van mishandeling uitlokt of die opzettelijk toelaat dat een ander die vorm van mishandeling pleegt;
- b. hij die de in artikel 1 bedoelde vorm van mishandeling pleegt, indien een ambtenaar of een anderszins ten dienste van de overheid werkzame persoon in de uitoefening van zijn functie zulks door een der in artikel 47, eerste lid, onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht vermelde middelen heeft uitgelokt of zulks opzettelijk heeft toegelaten.

**Uitvoeringswet genocideverdrag**  
[Regeling is vervallen per 01-10-2003]

**Artikel 1**

1. Hij die met het oogmerk een nationale of etnische groep, een groep behorend tot een bepaald ras, dan wel een groep met een bepaalde godsdienst of levensovertuiging, geheel of gedeeltelijk, als zodanig te vernietigen, opzettelijk:
  - 1°. leden van de groep doodt;
  - 2°. leden van de groep zwaar lichamelijk of geestelijk letsel toebrengt;
  - 3°. aan de groep levensvoorwaarden oplegt die op haar gehele of gedeeltelijke lichamelijke vernietiging zijn gericht;
  - 4°. maatregelen neemt, welke tot doel hebben geboorten binnen de groep te voorkomen;
  - 5°. kinderen van de groep gewelddadig overbrengt naar een andere groep wordt als schuldig aan genocide gestraft met levenslange gevangenisstraf of tijdelijke van ten hoogste twintig jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. De samenspanning wordt gestraft gelijk de poging.
3. De uitdrukkingen samenspanning en zwaar lichamelijk letsel hebben in dit artikel dezelfde betekenis als in het Wetboek van Strafrecht.

**Artikel 2**

Met gelijke straf, als gesteld op de in het voorgaande artikel bedoelde feiten, wordt gestraft hij die opzettelijk toelaat dat een aan hem ondergeschikte een zodanig feit begaat.

*Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, artikel 1F*

*“De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:*

- a. hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;*
- b. hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;*
- c. hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.”*

(Bron: Verzameling Nederlandse Wetgeving, Studietoestand 2005/2006. Deel A. (A33 p527) Scv Uitgevers, Den Haag 2005)

## Wet Internationale Misdrijven (WIM), artikel 2

### Artikel 2

1. Onverminderd het te dien aanzien in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Militair Strafrecht bepaalde is de Nederlandse strafwet toepasselijk: a. op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de in deze wet omschreven misdrijven, wanneer de verdachte zich in Nederland bevindt; b. op ieder die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de in deze wet omschreven misdrijven, wanneer het feit is begaan tegen een Nederlander; c. op de Nederlander die zich buiten Nederland schuldig maakt aan een van de in deze wet omschreven misdrijven. 2. Met «een van de in deze wet omschreven misdrijven» als bedoeld in het eerste lid wordt gelijkgesteld een misdrijf, omschreven in een der artikelen 131 tot en met 134, 140, 189, 416 tot en met 417bis en 420bis tot en met 420quater van het Wetboek van Strafrecht, indien het strafbare feit of het misdrijf waarvan in die artikelen gesproken wordt, is een misdrijf als in deze wet omschreven. 3. De vervolging op grond van het eerste lid, onder c, kan ook plaatshebben, indien de verdachte eerst na het begaan van het misdrijf Nederlander wordt.



## Samenvatting

Met de komst van oorlogsslachtoffers in Nederland, bijvoorbeeld vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië of Rwanda, was de bestrijding van oorlogsmisdrijven geen ‘ver-van-mijn-bed-show’ meer. Oorlogsslachtoffers en verantwoordelijken voor de oorlog lopen beiden op Nederlandse grond rond. De toename van aandacht voor oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide (voortaan oorlogsmisdrijven) heeft nog meer achtergronden. Denk aan de oprichting van de ad hoc tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda, het Internationaal Strafhof, en de totstandkoming van de Wet Internationale Misdrijven.

In 1998 kwam het eerste opsporingsteam (NOVO) tot stand onder verantwoordelijkheid van het OM (WOS-team). De aanpak van oorlogsmisdrijven door deze teams is geëvalueerd (Beijer et al., 2001). Naar aanleiding van de resultaten is een Plan van Aanpak geformuleerd.

De kernvraag van het tweede evaluatieonderzoek naar de aanpak van oorlogsmisdrijven in Nederland is of de in het Plan van Aanpak genoemde maatregelen en activiteiten hebben bijgedragen aan een meer doelmatige en doeltreffende opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Deze vraag is uitgewerkt in vier onderzoeksvragen:

1. In welke mate werden/worden de in het Plan van Aanpak geformuleerde maatregelen, afspraken en activiteiten in de praktijk gerealiseerd?
2. In hoeverre dragen de maatregelen, afspraken en activiteiten bij aan een meer doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven?
3. Voldoet de uitvoering van het Plan van Aanpak aan de verwachtingen zoals besproken in de Tweede Kamer?
4. Zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst om doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven te realiseren? Indien ja, welke?

Deze samenvatting begint met een korte toelichting op de gevolgde methodologie en de juridische en organisatorische context. Daarna gaan wij in op de uitvoering van de maatregelen en activiteiten in het Plan van Aanpak. Vervolgens komen de voorwaarden aan de orde voor een doelmatige en effectieve aanpak van oorlogsmisdrijven.

## **Methodologie, juridische en organisatorische context**

Voor deze evaluatie zijn bij de aanpak van oorlogsmisdrijven betrokken deskundigen geraadpleegd en (wetenschappelijke) experts. Daarnaast zijn gegevens ontleend aan meer ‘harde’ bronnen: cijfers over aantallen 1F-dossiers, over doorlooptijden en de formatie in verschillende beleidsdocumenten of registratiesystemen. Ook zijn relevante Tweede Kamerstukken geanalyseerd. Een laatste bron vormt literatuur en jurisprudentie.

De uitkomsten van het onderzoek zijn besproken met de begeleidingscommissie. Vervolgens is met experts uit verschillende disciplines en organisaties van gedachten gewisseld over gewenste beleidsmaatregelen. Hieraan zijn de bevindingen van twee deskundigen uit België en Duitsland toegevoegd.

### **Juridisch kader**

Drie regelingen vormen het juridisch kader voor vervolging van oorlogsmisdrijven:

- de Wet internationale misdrijven sinds 1 oktober 2003 (WIM);
- het International Criminal Court sinds 1 juli 2003, volgens het Statuut van het Internationaal Strafhof;
- artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag.

Krachtens de Wet internationale misdrijven (WIM) heeft Nederland universele rechtsmacht over oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en genocide in brede zin. Wel moet er een relatie tot Nederland bestaan. De wet geldt voor misdrijven die na 1 oktober 2003 zijn gepleegd. Voor die datum gold de Wet oorlogsstrafrecht (WOS).

Daarnaast is sinds 1 juli 2003 het Statuut van het Internationaal Strafhof (International Criminal Court, ICC) in werking getreden. Een zaak is ontvankelijk voor het ICC als het land waarin de feiten zijn gepleegd niet zelf de vervolging ter hand neemt. Nederland is hiermee onder meer verantwoordelijk voor actieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdadigers die zich op haar grondgebied bevinden.

Ten derde is Nederland gebonden aan het Vluchtelingenverdrag (1951). Als uitvloeisel van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag weigert de IND een asielzoeker een verblijfstatus en asiel als er ernstige redenen zijn te veronderstellen dat deze persoon een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan. Een complicerende factor bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven is de discrepantie tussen het vluchtelingrechtelijk criterium van 'ernstige redenen' en het strafrechtelijke verdenkingscriterium: een op feiten en omstandigheden gebaseerd redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit (art. 27 Sv).

#### **Organisatorische context**

Bij de vervolging van oorlogsmisdrijven zijn het Landelijk Parket van het Openbaar Ministerie (OM) en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) de meest direct betrokkenen. Binnen het KLPD opereert de Dienst Nationale Recherche (DNR). Kerntaak van de DNR is de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit op (inter)nationaal niveau; daaronder valt ook het resultaatgebied oorlogsmisdrijven. Dit valt weer onder de Unit Midden Nederland. Het KLPD is sinds 2000 een agentschap van het ministerie van Binnenlandse Zaken; de minister van BZK is formeel de beheerder van het korps. Het KLPD en het ROM-team (ROM staat voor Resultaatgebied Oorlogsmisdrijven) vallen beide onder het gezag van het Landelijk Parket

Belangrijke partners bij de bestrijding van oorlogsmisdrijven zijn drie diensten van het ministerie van Justitie: de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van de Directie Internationale Strafrechtelijke Aangelegenheden en Drugsbeleid (DISAD), en de Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving (DGRh).

Het ministerie van Justitie speelt op verschillende manieren een belangrijke rol bij de opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven. Als eerste belangrijke partner behandelt de Immigratie en Naturalisatie Dienst alle asielverzoeken. Rijst het vermoeden dat art. 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is, dan draagt de IND het dossier over aan de speciale 1F-unit voor verder onderzoek en beoordeling. Beoordeelt de unit 1F van toepassing, dan zendt deze het dossier door naar het Openbaar Ministerie. Deze beziet of er termen aanwezig zijn om over te gaan tot vervolging.

Een tweede belangrijke partner binnen het ministerie van Justitie is het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS). Hoofdtak is het faciliteren van rechtshulpverzoeken.

Tot slot is de Directie Handhaving, Directoraat-Generaal Rechtshandhaving (DGRh) van het ministerie van Justitie van belang. Dit is de eerstverantwoordelijke beleidsdirectie voor het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak en de communicatie naar de Tweede Kamer.

Conform het Plan van Aanpak is een begeleidingscommissie ingesteld om de uitvoering van het plan te volgen. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken, het KLPD, de IND, het Parket Generaal en het ministerie van Justitie.

## **Maatregelen uit het Plan van Aanpak**

De verschillende maatregelen en activiteiten van het Plan van Aanpak zijn samen te vatten onder vier aspecten:

1. overdracht van het gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket;
2. uitbreiding formatie en versterking van de deskundigheid;
3. verbetering van de samenwerking / netwerkvorming;

4. formulering van duidelijke doelstellingen en aandacht voor continuïteit.

### **1 Overdracht gezag van het Parket Arnhem naar het Landelijk Parket**

- In het eerste evaluatieonderzoek kwam als probleem de discrepantie naar voren tussen de beheers- en gezagslijn. Dit knelpunt is opgelost met de overdracht van het gezag over het ROM-team naar het Landelijk Parket. Alle betrokkenen kwalificeren de verhouding tussen OM en ROM-team als uitstekend: de lijnen zijn helder en kort, er is intensief overleg en er bestaat over en weer vertrouwen en waardering.

### **2 Uitbreiding formatie en versterking deskundigheid**

Tijdens het schrijven van het Plan van Aanpak beschikte het toenmalige (NOVO-) team over 12 fte. Het Plan van Aanpak beoogt een uitbreiding van het ROM-team naar 32 fte. Die heeft niet plaatsgevonden. Momenteel is 22 fte de minimumnorm. De belangrijkste reden voor het terugbrengen van de voorgenomen formatie van 32 naar 22 fte is de verschuiving van prioriteit naar de bestrijding van terrorisme. De 10 vrijgekomen fte zijn ingezet voor terrorismebestrijding.

Of de voorgenomen 22 fte inderdaad is gerealiseerd, is buitengewoon moeilijk te achterhalen; er zijn geen exacte cijfers. Dit hangt samen met de werkwijze van het KLPD, waar flexibiliteit en multi-inzetbaarheid voorop staan. Het KLPD leent medewerkers in- en uit, bijvoorbeeld aan 'terrorismebestrijding', maar hier zijn geen jaarlijkse overzichten van. Naast het ROM-team heeft de CIE een belangrijker rol dan voorheen in de voorbereiding van de zaken. Dit heeft zich echter niet vertaald in formatie.

Naast uitbreiding van de formatie is versterking van de deskundigheid beoogd op twee manieren: door het uitbreiden van het team met een aantal deskundigen, en door het verbeteren van de scholingsmogelijkheden.

Het aantal deskundigen is inderdaad toegenomen. Aan het team zijn een historicus met ervaring bij de IND, een bestuurskundige, een jurist / criminoloog en verschillende financieel deskundigen verbonden. Vanuit de Centrale Inlichtingen Eenheid (CIE) zijn twee (parttime) medewerkers toegevoegd. Ten slotte kan het team een beroep doen op de Unit Operationele Expertise (UOE). Ook krijgt het ondersteuning van de bij het OM aangestelde deskundige internationaal

strafrecht. Bijzonder is dat experts uit andere disciplines meedraaien in operationele onderzoeken. Een dergelijk niveau van integratie van disciplines is ongebruikelijk binnen de politie. Men beschouwt dit als een positieve factor.

De voorgenomen leergang oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. De gecombineerde opleiding terreur en oorlogsmisdrijven draaide een jaar. Daarna is de leergang terreur afgesplitst en apart ontwikkeld, terwijl de leergang oorlogsmisdrijven niet verder is ontwikkeld. Uit het onderzoek komt naar voren dat het team behoefte heeft aan een basisopleiding voor het wettelijke en juridische kader aangaande de bestrijding van oorlogsmisdrijven (en niet aan een aparte leergang oorlogsmisdrijven) en meer aandacht voor de ontwikkeling van competenties.

Het Plan van Aanpak voorziet in het aantrekken van een tweede officier internationale misdrijven en een academisch geschoolde medewerker voor voorlichting en het uitbreiden van (inter)nationale contacten.

Gedurende het evaluatieonderzoek bestaat het OM-team uit drie zaakofficieren, twee parketsecretarissen en, sinds 2004, een deskundige op de toepassing van internationaal recht in het nationale recht. De betrokken officieren, evenals de parketsecretarissen, zijn echter niet uitsluitend gelabeld voor oorlogsmisdrijven. De deskundige is aangenomen op *payroll*basis. In grote lijnen voldoet bovenstaande formatie aan het Plan van het Aanpak. Er is geen voorlichtingsdeskundige aangetrokken; dit hangt samen met een veranderde visie op voorlichting.

De formatie en deskundigheid van ROM-team en OM zijn uitgebreid. De huidige samenstelling van ROM-team en OM valt op door een grote betrokkenheid bij de aanpak van oorlogsmisdrijven; men is ondernemend en daadkrachtig. Het huidige ROM-team ervaart het aantal van 22 fte als voldoende minimum; het is dan mogelijk ongeveer vier zaken tegelijk te draaien. Er zijn echter ook bedreigingen. Deze komen enerzijds voort uit de wijze waarop de politieorganisatie is georganiseerd. Het beleid is dat mensen regelmatig van werkplek wisselen binnen de politie. Ze streeft naar generalisten in plaats van deskundigen. Daardoor is het moeilijk ervaring en deskundigheid vast te houden. Daarnaast vraagt de aanpak van terrorisme veel tijd en menskracht; dit gaat ten koste van de bestrijding van oorlogsmisdrijven.

### 3 Verbetering van samenwerking / netwerkvorming

De aanpak van oorlogsmisdrijven vergt samenwerking met een scala aan overheidsdiensten en andere organisaties, evenals Europese overlegvormen. Het Plan van Aanpak beoogt de samenwerking te verbeteren.

Een van de middelen daartoe is het opstellen van een voorlichtingsplan. Dit voorlichtingsplan heeft als doel de bekendheid en bereikbaarheid van het team (politie en OM) te vergroten. Ook wil men zo bereidheid van mensen om informatie te verschaffen, stimuleren. Dit voorlichtingsplan is niet van de grond gekomen. Evenmin is een aanspreekpunt bij het OM ingericht. Het OM en ROM-team achten het niet zinvol om met folders en algemene publiciteit getuigen te stimuleren informatie te geven. Wel achten zij het zinnig de bekendheid van het bestaan en de werkwijze van het ROM-team te verbeteren, vooral bij (potentiële) samenwerkingspartners, zoals NGO's en politie in andere landen. Voorlichting zou zich daarom vooral moeten richten op netwerkvorming en informatie-uitwisseling met partners in het buitenland. Hiervoor is in 2005 een visiedocument geschreven. In dit punt wordt bewust afgeweken van het Plan van Aanpak.

Onderdeel van het Plan van Aanpak vormde de verbetering van de informatie-uitwisseling verschillende overheidsdiensten, meer specifiek met de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken wat betreft bronnen. BIRS (ministerie van Justitie) heeft een belangrijke faciliterende rol bij rechtshulpverzoeken. Daarnaast beoogt het plan een verbetering van de contacten met de KMAR, AIVD en MIVD.

De IND is de instantie die beslist of art. 1F van het Vluchtelingenverdrag van toepassing is. Ze stuurt alle 1F-dossiers - die aanleiding kunnen zijn tot het starten van een opsporingsonderzoek - door naar het OM.

De contacten tussen IND en OM/ROM-team zijn sinds de vorige evaluatie verbeterd. Ze kwalificeren de samenwerking als goed. 1F-dossiers arriveren gewoonlijk direct na het slaan van de 1F-beschikking bij het OM. Sinds januari 2004 levert de IND de 1F-dossiers grotendeels gedigitaliseerd aan het OM aan. Daarnaast is er een vast aanspreekpunt bij de IND. De dienst reageert actief op verzoeken om informatie van het OM of ROM-team.

Uit het onderzoek komt een incongruentie naar voren rond het aanleveren van voor het OM relevante informatie. Er bestaat verschil in de informatie die de IND nodig heeft bij de (bestuursrechtelijke) asielbeslissing, en de informatie die het OM nodig heeft voor een strafrechtelijk onderzoek. Het zoekstelsel van de IND is niet toegerust op wat vanuit strafrechtelijk perspectief nodig is. Uitwisseling van informatie stuit eveneens op privacybescherming zoals geregeld in de Wet bescherming persoonsgegevens, vooral waar het gaat om gegevens over mogelijke getuigen of slachtoffers. Bovendien wordt de samenwerking bemoeilijkt doordat de IND een productorganisatie is.

Ten tweede is sprake van een discrepantie tussen de tijd en menskracht die het OM nodig heeft om de 1F-dossiers te screenen op strafrechtelijke relevantie, en het nut dat 1F-dossiers opleveren voor een strafrechtelijk vervolg. Momenteel leidt een half tot één procent van de 1F-dossiers tot daadwerkelijke strafrechtelijke vervolging. Desondanks beschouwt zowel het OM als de politie de 1F-dossiers als waardevol, ook als bron van meer algemene achtergrondkennis.

Het *ministerie van Buitenlandse Zaken* speelt een belangrijke faciliterende rol bij het leggen van contacten in het buitenland. Voor het Landelijk Parket zijn de ambassades en de *liaison officers* in het buitenland belangrijke partners. Wanneer werkzaamheden in het buitenland plaatsvinden, fungeren de Nederlandse ambassades als uitvalsbasis voor het CIE/ROM-team. De samenwerking en informatie-uitwisseling met het ministerie van Buitenlandse Zaken is sinds het vorige evaluatieonderzoek verbeterd.

Er bevindt zich een spanningsveld tussen het ROM/OM-team en het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het *ministerie van Justitie*. Voor het verrichten van opsporingshandelingen in het buitenland moeten de bevoegde buitenlandse autoriteiten toestemming verlenen. Het beleid van BIRS is dat dit in beginsel moet gebeuren via de diplomatieke weg door het - via BIRS - voorafgaand indienen van een formeel rechtshulpverzoek. Alleen in hoge uitzondering kan hiervan worden afgeweken. De achtergrond hiervan is tweeledig: de bewaking van volkenrechtelijke regels en politieke overwegingen. De politie ervaart deze werkwijze als onnodig knellend. Vanuit het opsporingsbelang geven het OM en ROM-team er de voorkeur aan zelf de vereiste contacten met de autoriteiten te leggen. Ze bieden het rechtshulpverzoek liever aan via politieambtenaren of de officier en niet via BIRS.



Het Plan van Aanpak beoogt een verbetering van de contacten met KMAR, AIVD en MIVD onder andere om de militairrechtelijke deskundigheid te vergroten. Tot op heden zijn er geen contacten met de KMAR, men beleeft deze niet als een belangrijke partner.

Op operationeel niveau bestaan incidentele contacten tussen het CIE-team en de AIVD en de MIVD. Tegenwoordig fungeren zogeheten 'art. 60' ambtenaren als een soort liaison officers tussen de AIVD en de recherche.

Op operationeel niveau zijn er bilaterale contacten met politieteams in andere landen. Daarnaast is in 2002 een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven ingesteld. Dit wordt als positief ervaren. Voor Nederland is de officier oorlogsmisdrijven bij het Landelijk Parket contactpersoon.

Naast samenwerking met overheidsdiensten, is de samenwerking met NGO's de afgelopen periode uitgebreid. De ervaring leert dat persoonlijke en informele contacten daarbij belangrijk zijn. Contacten vinden vooral plaats naar aanleiding van concrete zaken. Het OM en het ROM-team onderhouden contact met de tribunalen (met name het Joegoslavië Tribunaal), vooral rondom concrete dossiers. Met het Internationaal Strafhof worden momenteel de mogelijkheden voor samenwerking onderzocht.

Geconstateerd kan worden dat de samenwerking met de in het Plan van Aanpak genoemde partners over de afgelopen periode is verbeterd. Met een aantal partners, zoals de IND en het ministerie van Buitenlandse Zaken, wordt op structurele basis samengewerkt. Met andere partners, zoals de tribunalen en NGO's, wordt samenwerking vooral gezocht naar aanleiding van een concrete zaak. De samenwerking kan nog verder worden ontwikkeld, met name wat betreft de NGO's en het Internationale Strafhof. Het Europese Netwerk zou in de toekomst op beleidsmatig niveau een belangrijke rol kunnen gaan spelen. De samenwerking met de KMAR en de inlichtingendiensten is niet verder ontwikkeld. Dit komt deels door de verschillende aard van de betrokken diensten (inlichtingendiensten) en deels door gebrek aan behoefte (KMAR).

Uit het onderzoek komen twee knelpunten naar voren. Voor de (bestuursrechtelijke) asielbeslissing en voor strafrechtelijk onderzoek is verschillende informatie

nodig. De informatiezoeksysteem van de IND zijn niet afgestemd op opsporing en vervolging, waardoor IND-informatie moeilijk toegankelijk is voor politie en OM. Bovendien stuit de informatie-uitwisseling tussen de IND en het OM wat betreft mogelijke getuigen en slachtoffers op de beperkingen van de Wet bescherming persoonsgegevens. Daarbij komt dat het betreffende Protocol is verouderd. Daarnaast kan het beleid van BIRS - dat alle rechtshulpverzoeken in principe via BIRS moeten worden gedaan - in conflict komen met het belang dat de politie en het OM in het betreffende land snel en doeltreffend kunnen handelen.

#### **4 Formulering van duidelijke doelstellingen en verbetering van de continuïteit**

Het Plan van Aanpak omvat naast beoogde maatregelen voor het gezag, de deskundigheid en samenwerking, eveneens een aantal concrete doelstellingen over de werkwijze en borging van de continuïteit van de aanpak van oorlogsmisdrijven. De concrete doelstellingen betreffen de clusteraanpak, de doorlooptijd van de beoordeling van 1F-dossiers en ontsluiting van informatie uit IND-dossiers.

Om zorg te dragen op het toezicht op de uitvoering van het Plan van Aanpak wordt voorgesteld een begeleidingscommissie in te stellen. Deze commissie is ingesteld en bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Justitie, het KLPD, de IND en het Parket Generaal. De commissie is tweemaal bijeengekomen.

##### *Van clusteronderzoek naar operationeel onderzoek*

In het Plan van Aanpak is gekozen voor een zogeheten clusteraanpak, dat wil zeggen het clusteren van samenhangende dossiers met als doel vier clusters tegelijk te onderzoeken met een veronderstelde doorlooptijd van ongeveer anderhalf jaar. In de praktijk is clusteren in een aantal zaken ook gebeurd, met name in de Afghaanse dossiers. In de loop van de onderzoeksperiode is van deze werkwijze afgestapt omdat dit tot weinig resultaten leidde. Tegenwoordig wordt het opsporingsonderzoek op een meer operationele wijze opgezet, dat wil zeggen: een sterkere focus op concrete strafbare feiten als uitgangspunt van onderzoek in combinatie met de inzet van traditionele onderzoeksmethoden. Niet alleen 1F-dossiers, maar ook andere bronnen worden gebruikt om tot een opsporingsonderzoek te komen, zoals mediaberichten of aangiften van slachtof-

fer-getuigen. Ook is er aandacht voor Nederlandse verdachten. Het is een resultaatgerichte aanpak; gericht op daadwerkelijke opsporing, vervolging en veroordeling van verdachten. De 1F-dossiers worden vooral gebruikt als achtergrond en 'kennisbank'. Daarnaast werkt de CIE als 'vooruitgeschoven post' die informatie vergaart waar in het opsporingsonderzoek gebruik van kan worden gemaakt.

Deze nieuwe werkwijze heeft tot resultaten geleid. Van de in de periode 1998-2003 naar het OM gezonden 1F-dossiers zijn er vier uitgemond in een onderzoek. Twee hebben inmiddels tot een veroordeling geleid (een daarvan bleek uiteindelijk om mensensmokkel in plaats van een oorlogsmisdrijf te gaan) en twee zijn in de zomer van 2005 nog onder de rechter. Daarnaast lopen er twee onderzoeken naar Nederlanders die verdacht worden van oorlogsmisdrijven.

#### *Beoordeling 1F-dossiers en ontsluiting informatie*

De beoordeling van de 1F-dossiers is sterk verbeterd. De verwerking van 1F-dossiers is efficiënter georganiseerd door de ontwikkeling van standaard formulieren en een nieuw registratiesysteem. De nieuw binnengekomen dossiers worden met voorrang beoordeeld; dit vindt - conform het Plan van Aanpak - doorgaans plaats binnen een maand.

Daarnaast werken de diensten aan het inlopen van de achterstand over de jaren 1998-2003. Bij het aantreden van de nieuwe parketsecretaris in oktober 2003 bestond er een achterstand van 525 dossiers. Per februari 2005 is deze teruggebracht naar 260 dossiers. Hiervan zijn er 106 nieuw te beoordelen en zijn er 154 ter herbeoordeling vanwege de invoering van strengere criteria.

De IND bezorgt het OM bijna geen informatie over potentiële getuigen die relevant kan zijn voor een opsporingsonderzoek. De oorzaak ligt enerzijds in het gegeven dat de signalering sterk afhankelijk is van de oplettendheid van individuele IND-medewerkers. Anderzijds doet zich een meer structureel probleem voor. Een generale ontsluiting voor het OM van asioldossiers op eventuele getuigen of slachtoffers stuit af op de Wet bescherming persoonsgegevens. De IND kan de informatie alleen doorgeven bij toestemming van de betrokken persoon.

De meer operationele werkwijze van het ROM-team heeft tot resultaten geleid. Wat mist is een langetermijnbeleid. Er zijn (politieke) keuzes nodig over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Naast

het reactief optreden naar aanleiding van een 1F-dossier of een incident, hebben betrokkenen behoefte aan een meer proactieve werkwijze. Voorts ontbreekt een beleid voor de omgang met slachtoffers en de bescherming van (bedreigde) getuigen, in het bijzonder als het om getuigen in het buitenland gaat.

## **Voorwaarden voor een doelmatige en effectieve opsporing en vervolging van oorlogsmisdrijven**

Er zijn de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen die de aanpak van oorlogsmisdrijven dynamischer hebben gemaakt en er zijn resultaten geboekt in de opsporing en vervolging. Of deze aanpak doelmatig en effectief is, valt niet eenvoudig te beantwoorden omdat de criteria voor een doelmatige en effectieve aanpak niet eenduidig zijn. Het Plan van Aanpak stelt geen criteria vast op grond waarvan de doelmatigheid of effectiviteit zijn te bepalen. Het is daarom eerder de vraag of met de huidige middelen en werkwijze de voorwaarden aanwezig zijn om doelmatig te kunnen werken, en of een kansrijk opsporingsonderzoek ook tot successen leidt.

De belangrijkste - ook in het Plan van Aanpak genoemde - voorwaarden voor een doelmatige aanpak betreffen voldoende menskracht en deskundigheid, een uitgebreid en gedifferentieerd netwerk van samenwerkingspartners en contacten, en borging van de continuïteit. Zijn deze voorwaarden verwezenlijkt? En welke risicofactoren zijn momenteel te onderscheiden?

### **1 Voldoende menskracht en deskundigheid**

De ervaring leert dat per onderzoek een team van gemiddeld zes rechercheurs (inclusief coördinator) nodig is, afhankelijk van de fase waarin het onderzoek verkeert. In de huidige bezetting is men in staat om ongeveer vier onderzoeken tegelijk te draaien (waarvan één in projectvoorbereiding), conform de doelstellingen van het Plan van Aanpak. Het aantal van 22 fte is een minimumformatie. Daarnaast is het noodzakelijk 2 fte CIE-inzet te verwezenlijken om de huidige werkwijze te kunnen continueren. Voor het OM geldt de huidige bezetting eveneens als een minimum. Het gaat echter niet alleen om het vastleggen van een minimum aan fte. Het is vooral belangrijk in het oog te houden dat niet te veel capaciteit wegvloeit naar terrorismebestrijding en te zorgen dat de

continuïteit gewaarborgd is. Dit geldt zowel voor de capaciteit bij de politie als bij het OM.

Hier raken we aan de organisatie van de DNR in het algemeen. Daar ligt de nadruk op flexibiliteit en multi-inzetbaarheid. Het model dat het huidige KLPD-beleid voorstaat, is in feite een los verband van mensen met ieder een eigen afgebakende deskundigheid. Al naargelang de behoefte zijn die op diverse plekken inzetbaar; het inhuren van verschillende expertise geschiedt op ad hoc basis. Een van de achtergronden van deze organisatievorm is het voorkomen van 'onderwerpvermoeidheid': het voorkomen dat teams inboeten aan creativiteit doordat er teveel gewoonten insluipen. Bij de aanpak van oorlogsmisdrijven kan deze organisatievorm tot problemen leiden. De organisatie wil generalisten die multi-inzetbaar zijn, terwijl oorlogsmisdrijven experts vereist die professioneel en specialistisch onderzoek kunnen verrichten. Voorwaarde voor een doelmatige werkwijze is in elk geval dat er een team is dat uit voldoende mensen bestaat en dat deskundig is. Optie is om in ieder geval per onderzoek met een vast, multidisciplinair team te werken. Deskundigheid, ervaring en het hebben van netwerken is immers niet zonder meer uitwisselbaar, overdraagbaar of ad hoc in te huren. Het is gewenst om in de formatie boven het minimum van 22fte te gaan zitten. Dat maakt het team minder kwetsbaar voor verschuivingen in (politieke) prioriteiten en het vertrek van ervaren leden.

Naast formatie en werkwijze is de borging van deskundigheid een punt van zorg. Hoe zorgen we dat kennis en ervaring bewaard blijft en bruikbaar is voor volgende onderzoeken? Momenteel vormt dit een zwakke schakel. Een hiermee samenhangend probleem vormt het vastleggen van de opgebouwde expertise. De vraag is of een apart expertisecentrum in samenwerking tussen OM en DNR noodzakelijk is om de opgebouwde kennis te borgen, of dat het borgen van de kennis ook op een andere manier mogelijk is, bijvoorbeeld door te werken met kennissystemen zoals het ICTY.

De vervolging van oorlogsmisdrijven bevindt zich wat betreft de berechtingsfase nog in een opbouwfase. Bij een toename aan zaken die de rechter krijgt voorgelegd, zal eveneens het beroep op de expertise van het OM toenemen. De deskundigheid inzake internationaal strafrecht bij het OM moet gewaarborgd blijven.

## 2 Samenwerking met verschillende instanties en op verschillend niveau

De samenwerking met de diverse partners in de onderzoeksperiode is verbeterd, zeker wat de overheidsdiensten betreft. Op een aantal punten is echter verbetering gewenst vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

De voorwaarden voor een doelmatige afstemming tussen IND en OM rond de 1F-dossiers zijn verbeterd. De vraag is echter of de grote tijdsinvestering opweegt tegen het nut van 1F-dossiers voor de opsporing. Het 'gat' tussen de toepassing van art. 1 F Vluchtelingenverdrag en het aantal zaken dat daadwerkelijk voor vervolging in aanmerking komt, is groot. Een van de mogelijkheden om het gat te verkleinen is het restrictiever interpreteren van het vluchtelingenrechtelijke criterium 'ernstige redenen'. Daardoor komt dit dichterbij het strafrechtelijk verdenkingscriterium, zoals in België. Een andere mogelijkheid is een verdergaande inbedding van de strafrechtelijke procedure in de asielprocedure. Daarbij moet men beseffen dat in dat geval strafrechtelijke waarborgen eerder van toepassing worden. Een ander punt is dat de informatie-uitwisseling over potentiële getuigen en/of slachtoffers beter kan.

Verbetering is mogelijk in de doelmatigheid van de afstemming tussen het OM/ROM-team en BIRS rond rechtshulpverzoeken. Dit kan door een helder onderscheid te maken tussen volkenrechtelijke vereisten en politieke noodzaak of wens. Bovendien kan een notificatieprocedure - als alternatief voor het huidige beleid - meer flexibiliteit geven.

De contacten met de tribunalen en het ICC zijn nog niet optimaal. De contacten vinden vooral op operationeel niveau plaats en op ad hoc basis. Een meer structurele samenwerking met de tribunalen en het ICC is mogelijk. Daardoor kan de bij het ICC opgebouwde deskundigheid op het gebied van internationaal recht beter benut worden.

Er is eveneens relatief weinig aandacht besteed aan het opbouwen van structurele contacten met NGO's en met de betrokken etnische groepen in Nederland zelf. Hierdoor kan de aangiftebereidheid toenemen.

### 3 Zorgdragen voor continuïteit en (langetermijn)beleid

Op dit moment lijken de voorwaarden aanwezig om succesvol te werken. Waar het nu op aan komt is het versterken en consolideren van een aantal reeds ingezette lijnen.

Het is belangrijk de komende tijd zorg te besteden aan de institutionele inbedding. Het ROM-team dient institutioneel goed te worden ingebed in het KLPD en het OM-team in het Landelijk Parket. Het huidige team is kwetsbaar door het ad hoc karakter van de politieorganisatie. Maar ook het ontbreken van een personeelsbeleid dat is gericht op het vasthouden van ervaren medewerkers en de gebrekkige borging van deskundigheid verzwakken het team.

Daarnaast is een langetermijnvisie noodzakelijk. Dat geldt zowel voor de aanpak van het opsporings- en vervolgingsonderzoek, als voor de Europese samenwerking. Momenteel werkt men vooral reactief: welke zaken onderzocht worden hangt af van wat zich aandient in 1-F dossiers en via signalen uit andere onderzoeken of de media. Een langetermijnbeleid maakt (politieke) keuzes nodig over het type zaken en daders waar men zich op wil richten en de prioriteiten daarin. Te denken valt aan het proactief onderzoek verrichten naar conflicthaarden in landen waarvan te verwachten is dat daaruit asielzoekers naar Nederland zullen komen. Een andere optie is een actievere inzet op het krijgen van aangiftes en het aanboren van andere bronnen (zoals NGO's of de tribunalen). Nog een mogelijkheid is een expliciete keuze voor een proactieve opsporing en vervolging van Nederlanders die mogelijk betrokken zijn bij oorlogsmisdrijven in het buitenland. Een groep die hierin aandacht zou verdienen zijn Nederlandse huurlingen. Daarnaast is binnen het Europese Netwerk een zekere taakverdeling tussen Europese landen denkbaar. Eventuele criteria daarbij kunnen zijn kennis van de lokale taal of de aanwezigheid van een grote bevolkingsgroep, afkomstig uit het betrokken land. Zo lijkt België bijvoorbeeld beter dan Nederland toegerust om onderzoeken te doen naar mogelijke Congolese oorlogsmisdadigers. Vanuit het oogpunt van doelmatigheid en effectiviteit is hier zeker winst te behalen. Dit heeft als bijkomend effect dat vergaarde informatie en deskundigheid beter zijn te behouden, in plaats van dat ontwikkelde expertise en opgebouwde netwerken verloren gaan na de afsluiting van een onderzoek.

Om de continuïteit te waarborgen is het zinvol om het huidige systeem van voortgangsrapportages voort te zetten en een stuurgroep of begeleidingscommissie in te zetten die de voortgang bewaakt.

### **Voldoet de uitvoering aan de verwachtingen van de Tweede Kamer?**

De Tweede Kamer heeft in de kamerdiscussies gewezen op het belang van voldoende formatie van het toenmalige NOVO-team en op gescheiden teams voor de aanpak van oorlogsmisdrijven en terrorisme. Anders kon de aanpak van oorlogsmisdrijven in de verdrukking komen. Daarnaast heeft de Kamer gewezen op het belang van deskundigheidsbevordering via het opzetten van een opleiding voor de politie en scholing voor de IND. Ook wilde men maatregelen om de informatie- en aangiftebereidheid van getuigen en slachtoffers te vergroten.

De voorgestelde maatregelen en activiteiten zijn deels verwezenlijkt. De formatie is toegenomen en er zijn gescheiden teams. Hiermee is echter het gevaar niet geweken dat de bestrijding van terrorisme menskracht opslokt van het ROM- en OM-team. De vrees hiervoor die de Tweede Kamer destijds uitsprak blijkt gerechtvaardigd. De voorgestelde opleiding, specifiek gericht op oorlogsmisdrijven is niet van de grond gekomen. Binnen de IND vindt wel scholing op oorlogsmisdrijven plaats maar deze is niet verplicht. Er zijn geen specifieke maatregelen genomen om de informatie- en aangiftebereidheid van slachtoffers te vergroten.

Politie en OM achten een politiek draagvlak voor de aanpak van oorlogsmisdrijven belangrijk; het is een steun in de rug. Moties en Kamervragen kunnen een belangrijke rol spelen in de consolidatie van de aanpak van oorlogsmisdrijven en de ontwikkeling van een lange termijn visie.



## **Conclusie en beleidsaanbevelingen: zijn nieuwe beleidsmaatregelen gewenst?**

De vervolging van oorlogsmisdrijven niet alleen complex is vanwege de inhoud van het terrein, maar ook vanwege het grote aantal belanghebbende actoren, ieder met een eigen perspectief. Formeel ligt de regie over al die betrokkenen bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en het College van PG's. In de praktijk van de uitvoering is er geen van bovenaf opgelegde strakke regie; veel is afhankelijk van individuele personen en verhoudingen. Deze mate van 'regieloosheid' heeft een productieve ruimte gecreëerd om grenzen te verkennen en nieuwe werkwijzen te ontwikkelen.

Het algemene beeld is dat er voldoende juridische mogelijkheden zijn en dat ook bevoegdheden geen probleem vormen. De betrokkenen ervaren de moeilijkheidsgraad van zaken, de problemen van het vinden van getuigen en het feit dat het om misdrijven gaat die lang geleden en in een ander land gepleegd zijn, niet als een blokkade. Ze menen eerder dat deze factoren een beroep doen op de kwaliteit van rechercheren. Dat is een ander geluid dan in het vorige evaluatierapport naar voren komt: dat benadrukte juist de (bewijs)problemen in dit soort zaken.

Op dit moment zijn de voorwaarden om succesvol te werken aanwezig. Dat wil zeggen, een goed draaiend team bij de politie en het OM, de aanwezigheid van deskundigheid, competenties en pionierszin, een gevarieerd netwerk van samenwerkingspartners en voldoende middelen en faciliteiten. De beschikbaarheid van deze voorwaarden is echter nog voor een groot deel afhankelijk van individuele personen en daarmee eerder een gevolg van een gelukkige samenloop van omstandigheden dan van bewust beleid. Daarom is de uitdaging de komende jaren om de ingezette weg voort te zetten, te verbeteren en te consolideren.

## *Colofon*

opdrachtgever	Ministerie van Justitie, WODC
financier	Ministerie van Justitie, WODC
auteurs	Mr. drs. M. Wijers, Mr. dr. K.D. Lünemann, Mr. dr. R. Haveman, Drs. S. ter Woerds, Dr J. Timmer
eindredactie	I. Linse
basisontwerp binnenwerk	Gerda Mulder BNO, Oosterbeek
lay-out	N. van Koutrik / J. de Klein
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan besteld worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.  
Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@adrepak.nl](mailto:verwey-jonker@adrepak.nl) of faxen naar 070-359 07 01, onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 90-5830-190-7

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2005

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.