



Rechtmatig- en  
doelmatigheid van de  
uitbesteding van de  
opleiding aan  
ICUC Int. B.V.

Doelmatigheid

# OPLEIDING 'BACHELOR IN POLICING'

Maart

2020

## Inhoudsopgave

Lijst van afkortingen .....	3
Rapport in het kort .....	4
Samenvatting .....	4
Conclusies .....	5
Aanbevelingen .....	8
<b>Rapòrt resumé</b> .....	<b>10</b>
<b>Resúmen</b> .....	<b>10</b>
<b>Konklushon</b> .....	<b>10</b>
<b>Rekomendashon</b> .....	<b>14</b>
<b>1. Inleiding</b> .....	<b>15</b>
<b>2. Opzet onderzoek</b> .....	<b>18</b>
2.1 Doel van het onderzoek .....	18
2.2 Aard en reikwijdte van het onderzoek .....	18
2.3 Aanpak onderzoek .....	20
2.4 Leeswijzer .....	20
<b>3. Algemene bevindingen met betrekking tot het verzorgen en uitbesteden van het politieonderwijs</b> .....	<b>22</b>
3.1 Op- en inrichting van het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg .....	22
3.2 Bevoegdheid ORV voor het verzorgen van politieopleidingen .....	24
3.3 De behoefte voor de opleiding en de uitbesteding hiervan aan ICUC Int. ....	26
3.3.1 Behoefte voor de opleiding .....	26
3.3.2 Procedure uitbesteding opleiding .....	28
<b>4. Bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding</b> .....	<b>31</b>
4.1 Afwijking ten aanzien van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten .....	32
4.2 Afwijking ten aanzien van de Landsverordening financieel beheer .....	34
4.2.1 Afwijking ten aanzien van het opstellen van een programma van eisen .....	34
4.2.2 Afwijking ten aanzien van het verstrekken van een schriftelijke opdracht door de budgethouder namens de minister .....	35
4.2.3 Afwijking ten aanzien van het sluiten van een overeenkomst .....	36
4.2.4 Afwijking ten aanzien van de eis van openbare aanbesteding .....	37
4.3 Afwijking ten aanzien van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 .....	38
4.4 Afwijking ten aanzien van het Reglement van orde voor de RvM .....	39
4.5 Het Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg .....	41
4.6 Afwijking ten aanzien van de Ministeriële Beschikking van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds .....	43

5.	Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid van de uitbesteding van het Project BOP .....	45
5.1	Zuinigheid .....	45
5.1.1	Resultaat analyse kosten en kwaliteit diverse opleidingsinstituten .....	45
5.1.2	Analyse inputkosten van ICUC Int. voor het verzorgen van de Opleiding .....	47
5.2	Efficiëntie.....	47
5.2.1	Het vermijden van overlappingsen tussen de Opleiding BOP en de opleidingen die het ORV verzorgt...	48
5.2.2	Waarborging duurzaamheid opleiding .....	49
5.2.3	Het risico voor meerkosten .....	50
5.3	Effectiviteit .....	52
5.3.1	Realisatie van de doelstellingen van het KPC via de Opleiding .....	53
5.3.2	Realisatie van de opleidingsdoelstellingen door het uitbesteden van de Opleiding aan ICUC Int. ....	56
6.	Conclusies en aanbevelingen.....	59
6.1	Conclusies.....	59
6.2	Aanbevelingen.....	61
7.	Ambtelijke, bestuurlijke en overige reacties.....	62
7.1	Ambtelijke reactie .....	62
7.2	Overige reacties.....	62
7.2.1	Reactie toenmalige minister van Justitie.....	63
7.2.2	Reactie directeur ICUC Int. ....	66
7.2.3	Reactie toenmalige minister van VVRP .....	68
7.2.4	Reactie toenmalige minister van Financiën .....	69
7.3	Bestuurlijke reactie .....	69
8.	Nawoord Rekenkamer.....	70
Bijlage 1	Overzicht opeenvolgende activiteiten in het kader van het vaststellen van de behoefte aan de Opleiding en de uitbesteding hiervan aan ICUC Int. ....	71
Bijlage 2	Overzicht van de bepalingen uit de wet- en regelgeving waaraan de uitbesteding is getoetst.....	75
Bijlage 3:	Lijst van geraadpleegde documenten .....	77
Bijlage 4:	Lijst van geïnterviewde personen.....	80

## Lijst van afkortingen

BOP	Bachelor in Policing
CCF	Commissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds
CF	Criminaliteitsbestrijdingsfonds
DINAE	Dirección Nacional de Escuelas
HBO	Hoger beroepsonderwijs
ICUC Int.	Inter-Continental University of the Caribbean International B.V.
JVO	Jutitieel Vierlanden Overleg
KPC	Korps Politie Curaçao
Lb ham	Landsbesluit houdende algemene maatregelen
Lv Fb	Landsverordening Financieel beheer
MB	Ministeriële beschikking
MBCF	Ministeriële beschikking Criminaliteitsbestrijdingsfonds
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
OM	Openbaar Ministerie
ORV	Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg
OWCS	Onderwijs, Wetenschap, Cultuur en Sport
PhD	Philosophiae Doctor
PvE	Programma van Eisen
RvM	Raad van Ministers
RvR	Raad voor de Rechtshandhaving
SBO	Secundair beroepsonderwijs
SG	Secretaris Generaal
TOR	Terms of Reference
UNICAL	Universidad Integral del Caribe y América Latina
VVRP	Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning
WO	Wetenschappelijk Onderwijs

## Rapport in het kort

### Samenvatting

Nadat de Raad van Ministers in oktober 2016 haar goedkeuring had gegeven aan het opleidingsplan 'Bachelor in Policing' (hierna: het Opleidingsplan BOP) is de Inter-Continental University of the Caribbean International B.V. (hierna: ICUC Int.) bij landsbesluit aangewezen als trekker van de opleiding. De uitgaven voor het verzorgen van de opleiding 'Bachelor in Policing' (hierna: de Opleiding) zijn in het Opleidingsplan BOP begroot op een totaalbedrag van NAF 5.604.239.

Naar aanleiding van het bovenvermelde hebben de Staten op 17 februari 2017 een motie aangenomen waarin de regering werd aangedrongen om het implementatietraject ten aanzien van het project Bachelor in Policing (hierna: het Project) stop te zetten. Daarnaast hebben de Staten in deze motie besloten om de Algemene Rekenkamer Curaçao (hierna: de Rekenkamer) te verzoeken om een diepgaand onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van het Project in te stellen. Ook de toenmalige minister van Justitie (hierna: de toenmalige minister) was voorstander dat de Rekenkamer het voorgestelde onderzoek zou uitvoeren.

Vanwege de behoefte van de Staten en de toenmalige minister alsook rekening houdende met de hoogte van het bedrag gemoeid met de uitvoering van het Opleidingsplan BOP, heeft de Rekenkamer besloten in het kader van het algemeen belang het onderzoek naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van de beslissing tot het uitbesteden van deze Opleiding aan ICUC Int. uit te voeren.

Als centrale vraag voor dit onderzoek heeft de Rekenkamer de Staten ingelicht dat het volgende wordt onderzocht:

***Voldoet de uitbesteding van de ontwikkeling en verzorging van de opleiding 'Bachelor in Policing' aan Inter-Continental University of the Caribbean International B.V. aan de wet- en regelgeving en aan de doelmatigheidseisen?***

Na het uitvoeren van het onderzoek is de Rekenkamer tot de hierna vermelde conclusies gekomen. De aanbevelingen die de Rekenkamer op basis van de conclusies geeft zijn tevens hierna vermeld.

## Conclusies

Uit het onderzoek concludeert de Rekenkamer dat de uitbesteding van de ontwikkeling en verzorging van de Opleiding aan ICUC Int. niet rechtmatig alsook niet doelmatig is verlopen. Bij het voorbereiden van het verzoek voor de uitbesteding van de Opleiding, alvorens deze aan de Raad van Minister (hierna: RvM) aan te bieden, heeft de toenmalige minister de bepalingen in de wet- en regelgeving als ook de doelmatigheidseisen niet in voldoende mate in acht genomen. Daarnaast blijkt dat de regering bij haar besluit om de Opleiding aan ICUC Int. uit te besteden, niet is nagegaan of deze uitbesteding aan alle bepalingen in de wet- en regelgeving en aan alle doelmatigheidseisen voldoet.

### Rechtmatigheid

Gebleken is dat de toenmalige minister niet bevoegd was om nadere regels te stellen ten aanzien van opleidingen voor de politie en dus ook niet voor de opleidingen en cursussen zoals bedoeld in artikel 18 lid 2 van het Tijdelijk landsbesluit opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg (hierna: Tijdelijk landsbesluit). Dit aangezien blijkt dat het Tijdelijk landsbesluit in strijd is met de regelgevende en uitvoerende bevoegdheden die krachtens de Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet politie) zijn gegeven. Het Tijdelijk landsbesluit omvat immers ook de kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten voor politie die volgens de Rijkswet Politie in een landsbesluit houdende algemene maatregel (hierna: Lb ham) moesten worden uitgebracht.

Artikel 1 van het Tijdelijk landsbesluit houdt hierdoor een niet-bestaande mandate-ringsbevoegdheid van de regering in. Uitgaande hiervan kan ons inziens al hetgeen is geregeld in het Tijdelijk landsbesluit, waaronder de aanwijzing door de regering van het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg (hierna: ORV) als opleidingsinstituut en het vaststellen van de kwaliteitscriteria, opleidingsvereisten en trainingsvereisten onverbindend worden geacht.

Doordat het Tijdelijk landsbesluit niet geldig is had de regering ons inziens niet de bevoegdheid om de Opleiding aan ICUC Int. uit te besteden.

Ook is gebleken dat de regering heeft afgeweken van de vereiste van een openbare aanbesteding voor de Opleiding, zonder dat de toenmalige minister van Financiën de afwijking vooraf heeft goedgekeurd middels een ministeriële beschikking. De toenmalige minister van Financiën heeft achteraf ná de uitbesteding van bovengenoemde Opleiding bij ministeriële beschikking besloten over de afwijking.

Daarnaast heeft de regering alsook de toenmalige minister ten onrechte gehandeld aangezien:

- a. noch de toenmalige minister noch de regering vooraf advies aan de minister van Financiën hebben gevraagd over het voornemen om de kosten van de Opleiding, wanneer dit mogelijk blijkt te zijn, ten laste van de begroting van het Land te brengen. Voor een reëel beeld van de verwachte uitgaven hadden deze kosten in de (meerjaren)begroting zichtbaar moeten worden gemaakt in het boekjaar dat deze naar verwachting in begroting zouden worden opgenomen.
- b. de toenmalige minister geen programma van eisen heeft laten opstellen voor de Opleiding.
- c. de toenmalige minister geen schriftelijke opdracht heeft laten verstrekken aan ICUC Int. voor de uitvoering van bovengenoemde Opleiding. Echter beschouwt de ICUC Int. de raadbeslissing en het landsbesluit waarin ICUC Int. als trekker van de Opleiding is aangewezen als een formele opdrachtverstrekking.
- d. de toenmalige minister geen overeenkomst heeft laten afsluiten voorafgegaan door een landsbesluit ter dekking van de gehele vijfjarige duur van de Opleiding zoals opgenomen in het Opleidingsplan BOP. Slechts voor het eerste jaar is een overeenkomst afgesloten met het Criminaliteitsbestrijdingsfonds (hierna: CF).
- e. de toenmalige minister zonder aanvaardbare gronden heeft afgeweken van het advies van de Commissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds (hierna: CCF) door, ondanks het negatieve advies van deze commissie, de financiering voor het eerste jaar van de eerder genoemde Opleiding ten laste van het CF te laten plaatsvinden. De commissie heeft haar negatieve advies onderbouwd door te vermelden dat het fonds niet over de financiële middelen beschikt. De toenmalige minister beargumenteerde dat aangezien de gelden van de zaak 'Bientu' in het fonds zouden worden gestort het fonds over voldoende middelen zou beschikken. Deze gelden zijn echter niet gestort.

Uit het onderzoek is verder gebleken, dat de beslissing om het Opleidingsplan BOP te accorderen en ICUC Int. als trekker aan te wijzen, zoals voorgeschreven door de meerderheid van de ministers, in de vergadering van de RvM is genomen. Een vastlegging in het verslag dat de toenmalige minister van Verkeer, Vervoer en Ruimtelijke Planning (hierna: toenmalige minister van VVRP), gezien de familierelatie met de directeur van ICUC Int., zich had onthouden van deelname aan de besluitvorming in de vergadering over het Opleidingsplan BOP ontbreekt. Dit ondanks het Reglement van orde voor de RvM (hierna: Reglement) dergelijke vastlegging voorschrijft. De toenmalige minister van VVRP alsook vier van de toenmalige ministers en de toenmalige secretaris van de RvM hebben verklaard dat de toenmalige minister van VVRP niet had deelgenomen aan

de beraadslaging en besluitvorming over het Opleidingsplan BOP. De verklaringen van de vier toenmalige ministers zijn door de toenmalige minister van VVRP aan ons verstrekt.

### **Doelmatigheid**

De regering heeft zich verder niet ervan overtuigd dat met het accorderen van het verzoek van de toenmalige minister voldaan wordt aan de doelmatigheidscriteria aangezien zij niet in voldoende mate rekening heeft gehouden met de aspecten van zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Aan de onderstaande aspecten is niet voldaan.

- a. Door zich niet ervan te verzekeren dat de toenmalige minister de kosten voor de uitbesteding van de Opleiding zo laag mogelijk zou houden heeft de regering geen zuinigheid betracht. Immers, de regering is alvorens de beslissing te nemen niet nagegaan of de toenmalige minister:
  - i. heeft laten nagaan welke andere instellingen de Opleiding ook zouden kunnen ontwikkelen en verzorgen;
  - ii. een kostenvergelijking heeft laten uitvoeren om te kunnen beoordelen of het inzetten van ICUC Int. in plaats van het ORV of een andere instelling goedkoper is om de gewenste opleidingsresultaten te behalen;
  - iii. de kostenraming opgesteld door ICUC Int. heeft laten beoordelen op aanvaardbaarheid.
- b. De regering is ingegaan op het verzoek van de toenmalige minister om de Opleiding aan de ICUC Int. uit te besteden zonder een onderbouwing dat dit verzoek aan de bezuinigheidscriteria voldoet.
- c. Niet voldoende rekening is gehouden met het aspect van efficiëntie aangezien de regering alvorens het voorstel voor het aanwijzen van ICUC Int. als trekker van de Opleiding de toenmalige minister:
  - i. niet heeft laten nagaan of de Opleiding overlapping kan hebben met een mogelijke opleiding van het ORV. Door miscommunicatie bleek dat noch de toenmalige minister noch de Secretaris Generaal van het Ministerie van Justitie zich bewust waren dat men binnen het ministerie bezig was met het opzetten van twee HBO-politieopleidingen zonder deze op elkaar af te stemmen. Hierdoor bestond de mogelijkheid dat zich overlappingen konden voordoen die uiteindelijk tot kostenverspilling zouden hebben geleid;
  - ii. niet op een deugdelijke manier heeft laten zorgdragen voor de beschikbare financiële middelen ter waarborging van de duurzaamheid van de eerder genoemde Opleiding. Door geen rekening te houden met de mogelijkheid dat de gelden afkomstig uit de zaak 'Bientu' niet even snel als verwacht in het fonds zouden worden gestort en dat geen kosten



- ten behoeve van de Opleiding op de begroting van het Land zouden worden opgevoerd, zijn geen maatregelen genomen om de financiering van de Opleiding te garanderen;
- iii. niet heeft laten analyseren of het risico bestaat dat gedurende de uitvoering van de Opleiding meer kosten kunnen ontstaan. Door het uitblijven van een begroting voor de uitvoering van de twee jaren waarmee het Project kan uitlopen bestaat immers het risico dat achteraf (onnodige) extra kosten kunnen ontstaan die de minister voor de uitvoerbaarheid en continuïteit van het Project niet meer kan vermijden.
- d. De regering heeft de effectiviteit van het uitbesteden van de Opleiding niet in haar beslissing meegenomen aangezien de toenmalige minister:
- i. de opleidingsbehoeften opgenomen in het Opleidingsplan 2015 van het Korps Politie Curaçao (hierna: KPC) en de daarmee samenhangende doelstellingen niet heeft vastgesteld doordat hij niet is uitgegaan van dit opleidingsplan om de opleidingsbehoeften van het korps in kaart te brengen;
  - ii. de doelstellingen van de Opleiding hierdoor niet heeft laten afstemmen met de opleidingsdoelstellingen die door het KPC zijn geformuleerd;
  - iii. de realisatie van de doelstellingen van bovengenoemde Opleiding niet heeft laten garanderen door de nodige maatregelen te treffen om de uitvoerbaarheid van de Opleiding zeker te stellen.

Door het niet naleven van de wet- en regelgeving en het niet voldoen aan de doelmatigheidscriteria zijn wij van oordeel dat de toenmalige minister maar ook de regering middels de gevolgde procedure om te komen tot de uitbesteding van de Opleiding over het algemeen niet conform de zorgvuldigheidsnorm van behoorlijk bestuur hebben gehandeld.

Verder hebben wij geconstateerd dat het ORV tot nu toe niet formeel is ingesteld. Immers, er is geen landsverordening die de op- en inrichting van het ORV wettelijk bekrachtigt.

## Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de Staten aan om:

1. van de regering te eisen om alvorens te beslissen over de verdere invulling van een opleiding voor politie op Bachelor niveau de huidige minister te verzoeken om:
  - a. de kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten voor de politie alsnog te formaliseren in een Lb ham zoals voorgeschreven in de Rijkswet politie;

- b. de wettelijke status van het ORV formeel op de juiste wijze te regelen en het instellingsbesluit regelende de taken en bevoegdheden van het ORV vast te stellen;
  - c. juridisch advies in te winnen om na te gaan in hoeverre er financiële consequenties verbonden zijn aan de door de regering genomen beslissingen ten aanzien van de uitbesteding van de Opleiding aan ICUC Int. en het op onjuiste wijze aanwijzen van het ORV als opleidingsinstituut;
- 2. gebruik te maken van haar recht om vragen te stellen en de voorzitter van de RvM te vragen waarom er in het verslag van de vergadering van de RvM waarin het Opleidingsplan BOP is goedgekeurd de onthouding van stemmen door de toenmalige minister van VVRP niet is vastgelegd. Tevens dat de voorzitter aangeeft welke maatregelen getroffen zijn of zullen worden om te garanderen dat eventuele onthoudingen in toekomst zoals voorgeschreven in het Reglement vastgelegd zullen worden. Immers, het ontbreken van deze vastleggingen biedt geen transparantie dat voldaan is aan de bepalingen in het Reglement dan wel de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers;
- 3. juridisch advies op te vragen over de mogelijke aansprakelijkheid van de betrokken bestuurders ten aanzien van de onrechtmatige/onzorgvuldige handelingen en/of genomen beslissingen.

## Rapòrt resumé

### Resúmen

Despues ku na òktober di 2016 Konseho di Minister a aprobá e plan di estudio Bachelor in Policing (di awor pa dilanti, plan di estudio BOP), a apuntá Inter-Continental University of the Caribbean International (di awor pa dilanti, ICUC Int.) pa medio di un dekreto gubernamental komo trèkdó di e estudio. E gastunan pa ehekushon di e estudio Bachelor in Policing (di awor pa dilanti, e estudio) a wòrdu presupuestá den e plan di estudio BOP pa un montante total di NAf 5.604.239.

Relashoná ku loke ta menshoná ariba, dia 17 di febrüari 2017 Staten a aseptá un moshon den kual ta urgi gobièrnu pa para e proseso di implementashon di e proyekto Bachelor in Policing (di awor pa dilanti, e proyekto). Ademas, den e moshon akí, Staten a disidí pa pidi Kontraloria General di Kòrsou (di awor pa dilanti, Kontraloria) inisiá un investigashon profundo riba legalidat i efisiensia di e proyekto. E minister di Hustisia anterior (di awor pa dilanti, minister anterior) tambe tabata pro pa Kontraloria hasi e investigashon proponé.

Mirando e nesesidat di Staten i di e minister anterior, i tambe teniendo kuenta ku e montante nesesario pa ehekushon di e plan di estudio BOP, Kontraloria a disidí, den kuadro di interes general, pa investigá legalidat i efisiensia di e desishon pa enkargá e estudio aki na ICUC Int. Kontraloria a informá Staten ku e pregunta sentral di e investigashon lo ta lo siguiente:

***E enkargo pa desaroyá i ehekutá e estudio Bachelor in Policing na Inter-Continental University of the Caribbean International B.V. ta kumpli ku lei i regulashon i ku e eksigensianan di efisiensia?***

Despues di a ehekutá e investigashon, Kontraloria a yega na e siguiente konklushonnan i rekomendashonnan.

### Konklushon

A base di e investigashon, Kontraloria ta konkluí ku e enkargo pa desaroyá i ehekutá e estudio na ICUC Int. no a tuma lugá legal- ni efisientemente. E minister anterior no a tuma e reglanan stipulá den lei i regulashon ni e eksigensianan di efisiensia sufisientemente na konsiderashon durante preparashon di e petishon pa e enkargo di e estudio, promé ku el a entregá esaki na Konseho di Minister. Ademas ta parse ku ora tabata tumando e desishon pa enkargá e estudio na ICUC Int.,

gobièrnu no a averiguá si e enkargo a kumpli ku tur e reglanan stipulá den lei i regulashon i ku tur eksigensia di efisiensia.

### **Legalidat**

A resultá ku e minister anterior no tabata outorisá pa stipulá regla adishonal pa loke ta trata estudio pa polis i pues tampoko pa e estudio- i kursonan indiká den artíkulo 18 insiso 2 di Dekreto gubernamental temporal Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Verzorging (di awor pa dilanti: Dekreto gubernamental temporal); esaki, mirando ku e outoridatnan di regulashon i ehekushon ku a wòrdu duná konforme e lei di Reino di Polis pa Kòrsou, Sint Maarten i Boneiru, Sint Eustatius i Saba (di awor pa dilanti: Lei di Reino di Polis) ta na konflikto ku e Dekreto gubernamental temporal. E Dekreto gubernamental temporal tambe ta kontené e eksigensianan di kalidat, estudio i entrenamentu pa polis kual konforme e Lei di Reino di Polis mester a wòrdu publiká den un dekreto gubernamental di medida general.

Pa e motibu akí, artíkulo 1 di e Dekreto gubernamental temporal ta enserá ku gobièrnu a otorgá un outorisashon ku no ta eksistí. Saliendo for di esaki, na nos pareser, por konsiderá ku tur loke ta reglá den e dekreto gubernamental temporal, inkluso e echo ku gobièrnu a asigná ORV komo instituto di estudio, e kriterionan di kalidat stipulá i e eksigensianan pa estudio i kurso ta sin base legal.

Komo ku e Dekreto gubernamental temporal no ta bálido, gobièrnu na nos pareser no tabata tin e outoridat pa enkargá e estudio na ICUC Int.

Tambe a resultá ku gobièrnu a desviá di e eksigensia di un destaho públiko sin ku promé e minister di Finansa anterior a duna su aprobashon pa e desviashon mediante un desishon ministerial. E minister di Finansa anterior a disidí riba e desviashon pa medio di un desishon ministerial despues ku e enkargo di e estudio ariba menshoná a tuma lugá.

Ademas, tantu gobièrnu komo e minister anterior a aktua inkorektamente en bista ku:

- a. ni e minister anterior ni gobièrnu no a pidi minister di Finansa konseho promé tokante e intenshon pa laga e gastunan di e estudio bai riba kuenta di presupuesto di pais ora esaki ta parse posibel. Pa por tabatin un bista real di e probabel gastunan, mester a hasi e gastunan akí visibel riba e presupuesto (di mas aña) den e aña ku ta ferwagt ku nan lo a wòrdu poné riba presupuesto.
- b. e minister anterior no a laga traha un programa di eksigensia pa e estudio.

- c. e minister anterior no a laga suministrá un enkargo por eskrito na ICUC Int. pa ehekushon di e estudio menshoná aki riba. No opstante, ICUC Int. ta konsiderá e desishon di Konseho di Minister i e dekreto gubernamental den kua ICUC Int. a wòrdu apuntá komo trèkdó di e estudio komo un enkargo formal.
- d. e minister anterior no a laga sera un kontrato presedé pa un dekreto gubernamental ku ta kubri henter e sinku aña di durashon di e estudio stipulá den e plan di estudio BOP. Solamente pa e promé aña a sera un kontrato ku Fondo di Kriminalidat.
- e. e minister anterior, sin motibu aseptabel, a desviá di e konseho di e Komishon di Fondo di Kriminalidat dor di laga e finansiamentu di e estudio menshoná anteriormente tuma lugá pa kuenta di Fondo di Kriminalidat, apesar di e konseho negativo di e Komishon. E Komishon a fundamentá su konseho negativo menshonando ku e fondo no ta disponé di e medionan finansiero nesesario. E minister anterior a argumentá ku debí ku e sènnan di e kaso Bientu lo a wòrdu depositá den e fondo, e fondo lo a disponé di sufisiente medio; sin embargo, e sènnan akí no a wòrdu depositá.

Mas aleu e investigashon a mostra ku e desishon pa aprobá e plan di estudio BOP i apuntá ICUC Int. komo trèkdó a wòrdu tumá, manera ta preskribí, dor di mayoria di e ministernan den e reunion di Konseho di Minister. Den e relato di e reunion di Konseho di Minister ta falta un nota indikando ku e minister anterior di Tráfiko, Transporte i Planifikashon Urbano (di awor pa dilanti: e minister anterior di VVRP), mirando e relashon familiar ku e tin ku direktor di ICUC Int., a apstené di partisipá den e tumamentu di desishon den e reunion tokante e plan di estudio BOP, apesar ku reglamento di órden di Konseho di Minister ta preskribí un apstenshon asina. Tantu e minister anterior di VVRP, komo kuater otro minister anterior i e sekretario anterior di Konseho di Minister a deklará ku e minister anterior di VVRP no a partisipá na e deliberashon i tumamentu di desishon tokante e plan di estudio BOP. E deklarashonnan di e kuater ministernan anterior a wòrdu suministrá na nos dor di e minister anterior di VVRP. Nos no a risibí e deklarashonnan di e sobrá kuater ministernan ku a forma parti di e anterior Konseho di Minister, apesar ku a pidi nan esei.

### **Efisiensia**

Mas aleu, gobièrnu no a averiguá sufisiente si aprobashon di e petishon di e minister anterior a kumpli ku e kriterionan di efisiensia, mirando ku no a tene sufisiente kuenta ku e aspektonan di ekonomia, efisiensia i efektivitat. No a kumpli ku e siguiente aspektonan:

- a. Dor di no sigurá su mes ku e minister anterior lo a mantené e gastunan pa e enkargo di e estudio BOP mas abou posibel, gobièrnu no a konsiderá e aspekto di ekonomia. Por bisa asina en bista ku, promé ku a tuma e desishon, gobièrnu no a verifiká si e minister anterior:
  - i. a laga chèk kua otro institushon tambe lo por a desaroyá i ehekutá e estudio;

- ii. a laga hasi un komparashon di gastu i kalidat pa por husga si uso di e servisionan di ICUC Int. na lugá di ORV òf un otro institushon ta mas ekonómiko pa logra e resultadonan di estudio deseá;
- iii. a laga evaluá si e balotashon di gastu ku ICUC Int. a prepará ta aseptabel.
- b. Gobièrnu a trata e petishon di e minister anterior pa enkargá e estudio ariba menshoná na ICUC Int. sin ku tabatin sufisiente base pa bisa ku e petishon akí ta kumpli ku kriterionan di ekonomisashon.
- c. No a tene sufisiente kuenta ku e aspekto di efisiensia, mirando ku gobièrnu promé ku e petishon pa nombra ICUC Int. komo trèkdó di e estudio, e minister anterior:
  - i. no a laga averiguá si riba sierto aspekto e estudio lo por ta kubri e mesun kos ku un posibel estudio di ORV. Dor di falta di komunikashon, a resultá ku ni e minister ni Sekretario General di Ministerio di Hustisia no tabata konsiente ku, den e ministerio, tabata trahando riba desaroyo di dos estudio HBO di polis sin ku a sinkronisá e dos estudionan akí ku otro. Dor di esaki, a eksistí e posibilidat ku e dos estudionan akí lo a hasi trabou dòbel ku por a resultá den malgastamentu di sèn;
  - ii. no a sòru debidamente pa e medionan finansiero ta disponibel pa garantisá kontinuidat di e estudio menshoná anteriormente. Dor di no tene kuenta ku e sènnan prosedente di e kaso Bientu lo no a wòrdu depositá asina lihé den e fondo i ku lo no a hinka gastu di e estudio den presupuesto di pais, no a tuma e pasonan nesesario pa garantisá finansiamentu di e estudio;
  - iii. no a laga analisá si durante ehekushon di e estudio lo por a surgi mas gastu. Dor di e falta di un presupuesto pa e último dos añanan èkstra ku e proyekto por dura, ta eksistí e riesgo ku despues por surgi gastu èkstra (innesesario) pa realisashon i kontinuidat di e proyekto ku e minister lo no por evitá mas.
- d. Gobièrnu no a konsiderá efektivitat di e enkargo di e estudio den su desishon, mirando ku e minister anterior:
  - i. no a akordá e nesesidatnan di estudio stipulá den e plan di estudio 2015 di Kuerpo Polisial Kòrsou (di awor pa dilanti: KPC) i e metanan ku ta ligá ku esakinan, pa motibu ku e minister no a usa e plan di estudio akí komo punto di salida pa inventarisá e nesesidatnan di estudio di e kuerpo;
  - ii. dor di esaki, no a laga sinkronisá e metanan di e estudio BOP ku e metanan di estudio ku a wòrdu formulá dor di KPC;
  - iii. no a laga garantisá realisashon di e metanan di e estudio ariba menshoná dor di tuma e medidanan nesesario pa sigurá realisashon di e estudio.

Dor ku no a kumpli ku lei i regulashon i e kriterionan di efisiensia, nos ta di opinion ku, pa loke ta trata e prosedura sigui pa yega na e enkargo di e estudio en general, ni e minister anterior ni gobièrnu a aktua konforme e norma di koutela di bon gobernashon.

Mas aleu nos a konstatá ku, te na e momentu akí, ORV no a wòrdu instituí formalmente. No tin un ordenansa ku ta ratifiká lantamentu i struktura di ORV legalmente.

## Rekomendashon

Kontraloria ta rekomendá parlamento pa:

1. eksigí di gobièrnu pa, promé ku nan disidí pa sigui duna kontenido na un estudio riba nivel Bachelor pa polis, pidi e minister aktual di Hustisia pa:
  - a. formalisá e eksigensianan di kalidat, estudio i entrenamentu pa polis pa Kòrsou den un dekreto gubernamental di medida general manera ta preskribí den e lei di Reino di polis;
  - b. regla e státus legal di ORV formalmente na e manera korekto i akordá e dekreto di lantamentu ku ta regla e tarea- i kompetensianan di ORV;
  - c. pidi konseho hurídiko pa sa te kon leu tin konsekuensia hurídiko mará na e desishon di gobièrnu pa e enkargo di e estudio na ICUC Int. i e nombramentu inkorekto di ORV komo instituto di estudio;
2. hasi uso di su derechi di hasi pregunta pa puntra presidente di Konseho di Minister dikon den e relato di e reunion di Konseho di Minister den kua e plan di estudio BOP a wòrdu aprobá no tin un nota tokante apstenshon di e minister di VVRP. Tambe, pidi pa e presidente duna di konosé ki medida a wòrdu tumá òf lo tuma pa garantisá ku eventual apstenshonnan den futuro lo wòrdu notá manera ta preskribí den e Reglamento di Órden. E falta di un nota asina no ta ofresé transparensia enkuanto kumplimentu ku e reglanan stipulá den e Reglamento di Órden i e Ordenansa di integridat di e ministernan (i kandidato pa e puesto di minister);
3. pidi konseho hurídiko tokante e posibel responsabilidat di e mandatarionan enbolbí pa loke ta trata e akshonnan òf desishonnan tumá na un manera ilegal òf no kouteloso.

## 1. Inleiding

De RvM heeft in de vergadering van 26 oktober 2016 bij besluit met nummer 2016/043039 haar goedkeuring gegeven aan het Opleidingsplan BOP dat is opgesteld door de ICUC Int. De naam Inter-Continental University of the Caribbean International B.V. is volgens zijn directeur inmiddels gewijzigd<sup>1</sup> in Universidad Integral del Caribe y América (hierna: UNICAL)<sup>2</sup>. In het register van de Kamer van Koophandel en Nijverheid staan echter beide organisaties geregistreerd<sup>3</sup>. Aangezien wij geen bewijsstuk hebben ontvangen van een statutaire naamswijziging dan wel een contract betrekking hebbende op de overname van de rechten en plichten van ICUC Int. door UNICAL zal in dit rapport de naam ICUC Int. worden gehanteerd.

De uitgaven voor het verzorgen van de Opleiding zijn in het Opleidingsplan BOP begroot op een totaalbedrag van NAf 5.604.239.

Tijdens de vergadering van de Staten van 6 december 2016 heeft een aantal leden bezwaar gemaakt tegen de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. Hun bezwaar is gebaseerd op onder meer de afwijking van de eis van openbare aanbesteding<sup>4</sup> aangezien de kosten voor de Opleiding voor meer dan NAf 100.000 zijn geraamd en er ook een omklede beschikking van de minister van Financiën voor het afzien van een openbare aanbesteding/offerteprocedure<sup>5</sup> ontbreekt. Door de Staten zijn twee moties ingediend tegen de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. De twee in dit kader ingediende moties zijn niet aangenomen door de Staten.

Na de afwijzing van de moties hebben zowel de Statenleden die bezwaar hebben gemaakt (alook de minister van Justitie) de Rekenkamer op respectievelijk 8 en 9 december 2016 schriftelijk <sup>6</sup> verzocht om een onderzoek in te stellen naar de rechtmatigheid en doelmatigheid van eerder vermelde uitbesteding. Aangezien noch deze

---

<sup>1</sup> Voor zover is bedoeld dat de rechten en verplichtingen van ICUC Int. door overname van de overeenkomst(en) zouden overgaan naar UNICAL na haar oprichting op 15 augustus 2018, zou dit juridisch worden aangemerkt als een opvolging onder bijzondere titel en niet als een (statutaire) wijziging van de handelsnaam van ICUC Int.

<sup>2</sup> Wegens een dispuut met Stichting Curaçao Institute for Social and Economic Studies (CURISES) over de rechten op de naam ICUC, is volgens de directeur van ICUC Int. de naam van deze universiteit met ingang van 15 augustus 2018 veranderd in *Universidad Integral del Caribe y América Latina* afgekort met UNICAL.

<sup>3</sup> ICUC Int. is nog steeds ingeschreven in het Handelsregister van de KvK onder nummer 129432 en UNICAL staat ingeschreven in het Handelsregister van de KvK onder nummer 147768

<sup>4</sup> Landsverordening Financieel beheer (P.B. 2015, nr. 79) artikel 10 lid 1

<sup>5</sup> Landsverordening Financieel beheer (P.B. 2015, nr. 79) artikel 10 lid 5

<sup>6</sup> Brief Statenleden ongenummerd en brief minister van Justitie zaaknummer 2016/057446



Statenleden noch de minister wettelijk<sup>7</sup> daartoe bevoegd zijn kon de Rekenkamer deze verzoeken niet honoreren.

Na de Statenwisseling werd op 17 februari 2017 een motie aangenomen waarin bij de regering werd aangedrongen tot beëindiging van het implementatietraject ten aanzien van het Project en tot het verzoeken van de Rekenkamer om een diepgaand onderzoek in te stellen naar de rechtmatig- en doelmatigheid van het Project.

De overwegingen bij deze motie luiden als volgt:

1. De minister van Justitie is al een traject opgestart voor de opleiding van politie middels het ORV, gebaseerd op het landsbesluit van 30 december 2014 met nummer 14/3510.
2. Het ORV heeft reeds vanaf april 2015 diverse modules voor training voor politiepersoneel verzorgd door gebruikmaking van diverse instanties waaronder de University of Curaçao/Universiteit van Twente. Deze vijf modules zouden tezamen niet meer dan NAf 500.000 hebben gekost.
3. Er is geen ruimte binnen het KPC om meer studenten en/of politieagenten op bachelorsniveau op te leiden.
4. De universiteit die het Project zal gaan uitvoeren (ICUC Int.), is geen actieve universiteit en beschikt niet over de infrastructuur, docenten en lokalen en kan derhalve niet beschikken over een accreditatiesysteem.
5. De kosten per student zijn te hoog vergeleken met andere bachelorstudies die gegeven worden aan andere universiteiten op Curaçao en/of in de regio.
6. Gezien het met dit Project gemoeide bedrag moet er een Terms of Reference (hierna: TOR) zijn opgesteld en moet er een openbare aanbesteding plaatsvinden. Beide hebben niet plaatsgevonden.
7. De demissionaire regering heeft de universiteit die overheidssubsidie ontvangt uitgesloten van dit Project terwijl deze universiteit financiële middelen nodig heeft om operationeel te blijven gezien het feit dat haar begroting voor 2017 was ingekort.

Op 2 maart 2017 heeft de Rekenkamer schriftelijk<sup>8</sup> een officieel verzoek ontvangen van de Staten om een rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek in te stellen. De Rekenkamer heeft naar aanleiding van dit verzoek van de Staten besloten om een

---

<sup>7</sup> Volgens artikel 30 van de Landsverordening Algemene Rekenkamer Curaçao, A.B. 2010, nr. 87 bijlage h

<sup>8</sup> 1 maart 2017 met nummer 363V/16-17

onderzoek in te stellen naar de recht- en doelmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. en heeft de Staten<sup>9</sup> hiervan in kennis gesteld.

Om het onderzoek uit te voeren dient de Rekenkamer over informatie te beschikken van alle bij dit onderzoek betrokken actoren. Wij hebben van bijna alle actoren hun bijdrage ontvangen. Slechts van de huidige minister van Justitie (hierna: huidige minister) hebben wij geen medewerking ontvangen. Wij merken hierbij op dat wij ondanks meerdere malen naar zijn medewerking te hebben gevraagd, geen input van hem te hebben ontvangen. Door de huidige minister is aangegeven dat toen hij in juli 2017 aantrad het dossier geen lopend project van het Criminaliteitbestrijdingsfonds (hierna: CF) vormde waar hij als minister kennis van heeft kunnen nemen. Voor het uitvoeren van het onderzoek achtten wij het noodzakelijk om over alle relevante informatie van alle actoren te kunnen beschikken. Het achterwege blijven van de input van de huidige minister heeft ertoe geleid dat bepaalde informatie<sup>10</sup> niet voorhanden was waardoor wij deze niet konden meenemen in het onderzoek. Hadden wij over deze informatie kunnen beschikken dan zou dit wellicht van invloed zijn geweest op de daaraan gerelateerde bevindingen en conclusies.

In het rapport gaan wij in op onze bevindingen.

---

<sup>9</sup> Briefnummer 186/17 van 18 juli 2017

<sup>10</sup> De informatie waarover wij niet konden beschikken omdat wij geen medewerking van de huidige minister hebben ontvangen betreft:

- storting van de gelden uit de zaak 'Bientu' in CF;
- de formalisering van het ORV;
- enkele notulen van het JVO (zie tabel 1).

## **2. Opzet onderzoek**

### **2.1 Doel van het onderzoek**

Gezien de hoogte van de kosten voor de uitbesteding van de Opleiding en de invloed hiervan op de beschikbare financiële middelen van het Land beoogt de Rekenkamer met dit onderzoek zichtbaar te maken of binnen het doorlopen proces van toekenning van de Opleiding aan ICUC Int. voldaan is aan alle geldende wettelijke bepalingen en overige richtlijnen alsook dat alle relevante aspecten van doelmatigheid in acht zijn genomen.

Immers de Secretaris Generaal van het Ministerie van Justitie (hierna: SG) heeft namens de minister op 20 december 2016 een overeenkomst van projectfinanciering met ICUC Int. ondertekend ten laste van het CF. Aangezien ICUC Int. bij landsbesluit is aangemerkt als trekker van de Opleiding en op basis hiervan de SG de overeenkomst voor de financiering van het eerste studiejaar van de Opleiding ad NAf 1.181.251 met hen heeft afgesloten, loopt de regering het risico zich te hebben verplicht voor het financieren van ook de resterende jaren van de Opleiding. Door het niet inschatten van dit risico kan de regering onverwacht voor een claim komen te staan waardoor dit tot onnodige extra kosten kan leiden.

### **2.2 Aard en reikwijdte van het onderzoek**

Dit onderzoek beperkt zich tot de periode waarin de besluitvorming is gestart (juni 2013) tot het moment dat in een dagblad<sup>11</sup> is vermeld dat de regering op 1 juli 2017 het Project aanhoudt totdat de Rekenkamer het onderzoek heeft afgerond en gerapporteerd.

Verder beperkt het onderzoek zich tot de activiteiten rondom de besluitvorming voor de toekenning van de ontwikkeling en uitvoering van de Opleiding aan ICUC Int. en het ondertekenen van de overeenkomst met ICUC Int. Dit houdt in dat de Rekenkamer geen onderzoek heeft gedaan naar andere door ICUC Int. uitgevoerde opdrachten en de hiervoor aan deze organisatie verrichte betalingen. De kwaliteit van de Opleiding is ook niet getoetst en hebben wij ook geen onderzoek gedaan naar de wettelijke grondslag voor een eventuele vordering/claim en de hoogte daarvan. Ook de functionering en de kwaliteit van de opleidingen van het ORV vallen niet onder dit onderzoek.

---

<sup>11</sup> In de Amigoe van zaterdag 1 juli 2017

De centrale vraag van dit onderzoek, zoals vermeld in onze brief<sup>12</sup> gericht aan de Staten, luidt dan ook als volgt:

*Voldoet de uitbesteding van de ontwikkeling en verzorging van de opleiding 'Bachelor in Policing' aan ICUC International B.V. aan de wet- en regelgeving en aan de doelmatigheidseisen?*

De centrale onderzoeksvraag is onderverdeeld in de volgende subvragen:

1. Heeft de regering bij de besluitvorming voldaan aan de relevante bepalingen in de geldende wet- en regelgeving, waaronder:
  - Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten van 7 juli 2010 (Staatsblad 2010, nr. 334);
  - Landsverordening Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010, nr. 86);
  - Landsverordening Financieel Beheer (P.B. 2015, nr. 79);
  - Landsverordening Comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, nr. 87 bijlage b) zoals gewijzigd;
  - Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (P.B. 1996, nr. 1);
  - Landsverordening Integriteit (kandidaat-) ministers (P.B. 2012, nr. 66);
  - Landsbesluit reglement van orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012, nr. 14);
  - Tijdelijk Landsbesluit opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg van 30 december 2014, nr.14/3510;
  - Ministeriële Beschikking Criminaliteitsbestrijdingsfonds van 3 september 2015, nr. 2015/042814.
2. Heeft de regering voldaan aan de doelmatigheidseisen bij het nemen van het besluit om de opleiding 'Bachelor in Policing' uit te besteden aan ICUC Int.?
  - a. Heeft de regering in het kader van zuinigheid onderzocht of de gewenste output qua opleidingsresultaten met aanzienlijk minder inputkosten zou kunnen worden bereikt indien gebruik wordt gemaakt van het ORV, de ICUC Int. danwel een andere instelling?
  - b. Heeft de regering in het kader van efficiëntie onderzocht of de gewenste vaardigheden van het KPC via het ORV of een andere onderwijsinstelling konden worden verkregen, zonder dat extra middelen moesten worden gebruikt voor de Opleiding?

---

<sup>12</sup> van 18 juli 2017 met nummer 186/17

- c. Heeft de regering in het kader van effectiviteit (doeltreffendheid) onderzocht of met de Opleiding de verwachte output (resultaten) zal worden geleverd?

## 2.3 Aanpak onderzoek

Teneinde een beeld te kunnen krijgen van het verloop van de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. en of alle relevante wettelijke bepalingen en richtlijnen zijn nageleefd alsook dat de uitbesteding aan de doelmatigheidsnormen voldoet, hebben wij:

- alle relevante wettelijke regelingen en richtlijnen geïnventariseerd en de voor de uitbesteding relevante artikelen/aspecten eruit gehaald;
- de diverse documenten waaronder het Opleidingsplan BOP, de correspondentie en de diverse rapporten doorgenomen en geanalyseerd;
- interviews afgenomen met de diverse actoren die een rol hebben gehad bij de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. danwel het zorgdragen voor de politieopleiding;
- de geconstateerde feitelijkheden getoetst aan de wettelijke bepalingen en geldende doelmatigheidsnormen.

## 2.4 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit acht hoofdstukken. In hoofdstuk 3 wordt achtergrondinformatie gegeven over de ontwikkeling rondom het verzorgen van justitieel onderwijs en het verloop van de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. De bevindingen en conclusies met betrekking tot de rechtmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. worden in hoofdstuk 4 behandeld en in hoofdstuk 5 worden de bevindingen gepresenteerd ten aanzien van de doelmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding. Hierbij hebben wij de doelmatigheidseisen onderverdeeld in de eisen betreffende zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit. Per onderdeel zullen de bevindingen worden behandeld en de conclusies worden gepresenteerd. Op basis van de getrokken conclusies in de eerdere hoofdstukken zullen wij in hoofdstuk 6 tot een algehele conclusie komen op de centrale vraag, gevolgd door onze aanbevelingen. Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de reactie van de minister, zijn ministerie en waar relevant van de andere actoren weergegeven. Het rapport wordt in hoofdstuk 8 afgesloten met het nawoord van de Rekenkamer. In bijlage 1 wordt het verloop van de uitbesteding weergegeven. Bijlage 2 bevat een overzicht met een nadere specificatie van alle bepalingen uit de wet- en regelgeving waaraan de uitbesteding is

getoetst. In bijlage 3 is de lijst van de geraadpleegde documenten opgenomen en in bijlage 4 de lijst van de geïnterviewde personen.

### **3. Algemene bevindingen met betrekking tot het verzorgen en uitbesteden van het politieonderwijs**

Alvorens over te gaan tot het vermelden van de bevindingen en onze constatering ten aanzien van de rechtmatigheid en doelmatigheid van de aanmerking van de ICUC Int. als trekker van de Opleiding wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de aanwijzing van het ORV om na het verkrijgen van de autonome staatkundige status van Curaçao politieonderwijs aan te bieden, de behoefte voor de Opleiding en de gevolgde procedure voor het uitbesteden daarvan.

#### **3.1 Op- en inrichting van het Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg**

Bij de voorbereiding op de staatkundige vernieuwing is door de Commissie Justitieel Opleidingsinstituut Curaçao (hierna: Commissie)<sup>13</sup> voorgesteld<sup>14</sup> om een eigen Justitieel Opleidingsinstituut voor het toekomstige Land Curaçao (hierna: Land) op te richten. Dit nieuw in het leven te roepen opleidingsinstituut zou in de plaats komen van het Landelijk Politie Opleidingsinstituut om in justitieel onderwijs te kunnen voorzien voor de organisaties belast met rechtshandhaving en veiligheidszorg. Op basis hiervan is er in het Businessplan van het Ministerie van Justitie (hierna: ministerie) in het kader van het traject van de Nieuwe Bestuurlijke Organisatie voor het Land, het ORV opgenomen. Volgens het voorstel van de Commissie diende, voordat het instituut daadwerkelijk kan functioneren deze bij landsverordening op- en ingericht te worden. Door het commissie is daartoe een concept landsverordening opgesteld. Wij hebben echter niet kunnen vaststellen of deze conceptlandsverordening definitief is uitgebracht. Ook hebben wij geen andere landsverordening aangetroffen die de op- en inrichting van het ORV wettelijk bekrachtigt. Voor de inrichting is er een inrichtingsplan opgesteld en op 20 december 2011 aan de minister aangeboden. Dit plan is echter tot op heden nog niet formeel vastgesteld door de minister. Er is ook geen instellingsbesluit opgesteld waarin de taken en bevoegdheden van het ORV formeel zijn vastgelegd. Door de opvolgende ministers van Justitie vanaf de nieuwe staatkundige structuur is tot nu toe geen zorg gedragen voor de formalisatie van het ORV. De toenmalige minister heeft als reden voor het niet formaliseren van het ORV in een landsverordening aangegeven dat hij door de vele zaken die geregeld moesten

---

<sup>13</sup> Mede op verzoek van het eilandgebied Curaçao, is bij landsbesluit van de 10<sup>de</sup> augustus 2009, nr. 09/0862 (nr. 4780/RNA '09), op voordracht van de minister van Justitie, de 'Commissie Justitieel Opleidingsinstituut Curaçao' ingesteld.

<sup>14</sup> Rapport d.d. 14 juli 2010

worden, hij hier niet aan toe is gekomen<sup>15</sup>. De huidige minister heeft eveneens niet zorggedragen voor de formalisering van het ORV. Aangezien de huidige minister niet bereid was om zijn bijdrage te verlenen aan dit onderzoek, konden wij niet nagaan wat zijn reden was om het ORV niet te formaliseren.

De Commissie heeft bovendien voorgesteld om in de landsverordening van de op- en inrichting van het ORV waar nodig invulling te geven aan de bestuurlijke afspraken die gemaakt zijn met betrekking tot artikel 41 van de Rijkswet politie van Curaçao, en van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (hierna: Rijkswet politie)<sup>16</sup>. Wij hebben slechts een Tijdelijk landsbesluit<sup>17</sup> ontvangen waarin ORV als opleidingsinstituut is aangewezen. Volgens de overwegingen voor het uitbrengen van dit Tijdelijk landsbesluit zijn deze onderlinge afspraken op grond van de mandateringsbevoegdheid van de regering<sup>18</sup> door de toenmalige minister verwerkt in het Tijdelijk landsbesluit. Gebruik makende van dit artikel heeft de minister in artikel 5 het ORV aangewezen om in samenwerking met het KPC en andere door de minister aangewezen diensten belast met rechtshandhaving, rechtsorde, openbare orde en veiligheidszorg, onderwijs in de vorm van opleidingen, trainingen en cursussen aan te bieden. Dit Tijdelijk landsbesluit welke op 30 december 2014 was afgekondigd, werkte terug tot en met 10 oktober 2010 en had een geldigheidsduur van vijf jaar. Daarna werd dit landsbesluit tot tweemaal verlengd. De eerste verlenging geschiedde op 24 november 2015 voor de periode van één jaar<sup>19</sup>. Vervolgens is op 10 augustus 2017 een nieuw landsbesluit uitgegeven met terugwerking tot en met 10 oktober 2016 eveneens geldig voor de periode van één jaar<sup>20</sup>. Als laatste is het Tijdelijk landsbesluit op 15 januari 2018 wederom voor een periode van één jaar aanvangende vanaf 10 oktober 2017 verlengd. Hierna is het dit landsbesluit niet meer verlengd.

Wij merken hierbij op dat het Tijdelijk landsbesluit ten onrechte is uitgebracht als uitwerking van hetgeen voorgeschreven is in artikel 41 van de Rijkswet politie. Immers de Rijkswet

---

<sup>15</sup> Conform gesprek met de toenmalige minister d.d. 16 oktober 2019

<sup>16</sup> Artikel 41

- a. De landen treffen onderling een regeling die kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten voor ambtenaren van politie bevat. Deze kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten worden in elk van de landen vastgesteld bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, respectievelijk algemene maatregel van bestuur.
- b. Elk van de landen kan bij of krachtens landsbesluit, houdende algemene maatregelen respectievelijk bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aanvullende kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten stellen voor de ambtenaren van politie van het politiekorps.

<sup>17</sup> Landsbesluit nr. 14/3510 d.d. 30 december 2014

<sup>18</sup> zoals bepaald in artikel 1 van het Tijdelijk landsbesluit

<sup>19</sup> Landsbesluit nr. 15/3629 d.d. 24 november 2015

<sup>20</sup> Landsbesluit nr. 17/0035 d.d. 10 augustus 2017



schrijft voor dat een landsbesluit houdende algemene maatregel (hierna: Lb ham) moest worden uitgebracht ter vaststelling van de regeling over de kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten voor politie (hierna: Regeling). Door het Land is echter in strijd met artikel 41 van de Rijkswet politie en in strijd met de onderlinge regeling die de landen zijn aangegaan afzonderlijk regels bij landsbesluit (bij deze het Tijdelijk landsbesluit) vastgesteld. Zodoende heeft de Regeling zoals deze door het Land is uitgebracht niet de status van een geldende wettelijke regeling in de zin van artikel 2<sup>21</sup> van de Staatsregeling. Derhalve kon niet getoetst worden of het ORV aan de krachtens de Regeling gegeven eisen voldoet. Immers in de toelichting op de Regeling is vermeld dat de landen zelf kunnen bepalen welke instituten de opleidingen aan de politie mogen verzorgen, zolang die instellingen voldoen aan de krachtens de Regeling gegeven eisen.

Daarnaast merken wij op dat aangezien de Regeling niet zoals voorgeschreven middels een Lb ham is uitgebracht, de minister van Justitie de in deze Regeling aan hem geattribueerde bevoegdheden niet rechtsgeldig kan uitoefenen. Hierdoor kan de aanwijzing van het ORV door de minister op grond van de verleende mandateringsbevoegdheid van de regering als onverbindend worden geacht.

**Op basis van het bovenvermelde concluderen wij dat het Tijdelijk landsbesluit in strijd is met de regelgevende en uitvoerende bevoegdheden die krachtens de Rijkswet politie zijn gegeven. Hierdoor kan hetgeen in het Tijdelijk landsbesluit is geregeld, waaronder de aanwijzing door de regering van het ORV als opleidingsinstituut, onverbindend worden geacht.**

### **3.2 Bevoegdheid ORV voor het verzorgen van politieopleidingen**

In het Tijdelijk landsbesluit zijn de opleidingen vermeld die het ORV verzorgt. Het gaat om opleidingen <sup>22</sup> ter verkrijging van deelcertificaten en diploma's in het Secundair Beroepsonderwijs (hierna: SBO), niveaus 2 tot en met 4 en 4L, op tactisch leidinggevend niveau (niveau 5) en op strategisch leidinggevend niveau (niveau 6). De opleidingen op

<sup>21</sup> Artikel 2 schrijft voor welke de geldende regelingen in het Land Curaçao zijn.

<sup>22</sup> De opleidingen omvatten o.a. opleiding van hulpagent, recherche-assistent, buitengewoon agent van politie, elementaire opleiding ambtenaren der immigratie, basis beroep opleiding beveiliging, basispolitie opleiding, medewerker grensbewaker, douane opleiding, management op operationeel niveau, tactisch leidinggevende politiemedewerker en strategisch leidinggevende politiemedewerker.

niveau 5 en 6 zijn op niveau Hoger Beroepsonderwijs (hierna; HBO) en Wetenschappelijk Onderwijs (hierna: WO).

Daarnaast is op grond van artikel 14 van het Tijdelijk landsbesluit het examenreglement voor deze opleidingen bij MB<sup>23</sup> vastgesteld door de toenmalige minister.

Bij MB<sup>24</sup> is het ORV door de minister van Onderwijs, Wetenschap, Cultuur & Sport (hierna: minister van OWCS) aangewezen om aan cursisten die met gunstig gevolg het eindexamen in de politieopleidingen op SBO-niveau 2, 3, 4, 4L en de opleiding Bachelor Politiekunde afleggen een diploma uit te reiken.

Zoals eerder vermeld is het Tijdelijk Landsbesluit in strijd met de regelgevende en uitvoerende bevoegdheden die krachtens de Rijkswet politie zijn gegeven. Daarnaast is ons niet gebleken dat op basis van de Rijkswet politie, of enige andere in Curaçao geldende wettelijke regeling, aan de regering bestuurlijke bevoegdheden zijn toegekend die betrekking hebben op de kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten voor de ambtenaren van politie en andere medewerkers werkzaam bij de organisatie belast met rechtshandhaving, rechtsorde, openbare orde en veiligheidszorg en anderen belast met het opsporen van bijzondere feiten en daaraan gerelateerde voorschriften. Dit houdt in dat in artikel 1 van het Tijdelijk landsbesluit een niet-bestaande bevoegdheid van de regering is gemandateerd aan de toenmalige minister om bovenvermelde opleidingen door het ORV te laten verzorgen. Dit geldt eveneens voor de in artikel 14 aan de minister gegeven regelgevende bevoegdheid ter vaststelling van het examenreglement.

Gezien het bovenstaande concluderen wij dat de minister van Justitie de bevoegdheden die in de Regeling aan hem zijn geattribueerd, waaronder het aanwijzen van het ORV, de opleidingen die het ORV zal verzorgen en het examenreglement niet rechtsgeldig kan uitoefenen. Uitgaande hiervan is het door de minister van OWCS, aan het ORV toegekende bevoegdheid om diploma uit te reiken voor de in het Tijdelijk landsbesluit opgenomen opleidingen, ten onrechte afgegeven aangezien noch deze opleidingen noch het examenreglement tot stand zijn gekomen krachtens een geldende wet- en regelgeving. Het ORV is niet rechtsgeldig aangewezen om politie opleiding te verzorgen.

---

<sup>23</sup> van 6 februari 2015 met nummer 2014/062140/1

<sup>24</sup> van 20 december 2016 met nummer 2014/047725

### 3.3 De behoefte voor de opleiding en de uitbesteding hiervan aan ICUC Int.

De toenmalige minister heeft ervoor gekozen de Bachelorsopleiding voor politie uit te besteden aan een extern opleidingsinstituut, in dit geval ICUC Int. In deze paragraaf geven wij het ontstaan van de behoefte voor deze Opleiding weer alsook de door de toenmalige minister gevolgde procedure voor de uitbesteding van deze Opleiding aan de ICUC Int.

#### 3.3.1 Behoeft voor de opleiding

In de Rijkswet politie is bepaald dat de landen gezamenlijk in politieonderwijs moeten voorzien. In de memorie van toelichting van deze rijkswet is toegelicht dat de wijze waarop voorzien wordt in gezamenlijk politieonderwijs aan de landen wordt overgelaten. De landen kunnen kiezen om al dan niet een gezamenlijk politie opleidingsinstituut op te richten danwel gezamenlijk onderwijsmodules in te kopen of een combinatie hiervan. Het onderwijs dient erop gericht te zijn dat de politieambtenaren aan de voorgeschreven kwaliteitseisen voldoen. Uit de besluiten genomen door het Justitieel Vierpartijenoverleg (hierna: JVO) in de verschillende gehouden vergaderingen (zie onderstaande tabel) blijkt niet dat de behoefte aan de Opleiding uit het JVO is voortgevloeid.

**Tabel 1** Besluiten JVO ten aanzien van gezamenlijk politieonderwijs

Nr.	Datum	Besluit JVO m.b.t. gezamenlijk politieonderwijs besluitenlijst
1	21 juni 2013	De landen zijn overeengekomen dat het College van Korpschefs (hierna: het College) een inventarisatie zal maken van de voortgang van de opleidingen en trainingen van politie in alle deellanden.
2	8 januari 2014	De landen zullen gezamenlijk onderzoeken welke opleidingen op locatie vorm kunnen worden gegeven en bezien welke inbreng de verschillende opleidingsinstellingen kunnen leveren.
3	11 juni 2014	Besluitenlijst niet ontvangen
4	Januari 2015	Besluitenlijst niet ontvangen
5	8 juni 2015	Besluitenlijst niet ontvangen
6	5 januari 2016	De volgende afspraken zijn gemaakt: <ul style="list-style-type: none"><li>- Er wordt geïnvesteerd in regionaal politieonderwijs en Nederland zal een traject van kwaliteitsimpuls politieonderwijs aanbieden, gericht op het professionaliseren van docenten en lokaal opleiden van studenten in het initieel onderwijzen en het aanbieden van post initiële opleidingen in de regio.</li><li>- Het College werd verzocht om de behoeftes voor onderwijsprogramma's in beeld te brengen en afspraken te maken met de politieacademie over de inrichting van de programma's. Het</li></ul>

		<p>College moest voor het JVO van juni 2016 een meerjarig programma voorbereiden.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Op het voorstel van Curaçao en naar aanleiding van een presentatie in het ambtelijk vooroverleg van een projectvoorstel opgesteld door ICUC Int. voor het ontwikkelen en verzorgen van een Bacheloropleiding voor politie (hierna: Projectvoorstel BOP) is besloten om de mogelijkheden tot het aanbieden van een gezamenlijke politieopleiding op Bachelors- en Masterniveau verder uit te werken richting het JVO van juni 2016</li> </ul>
7	1 juni 2016	<p>Het College heeft toegezegd voor 1 september 2016 een meerjarig programma aan te bieden met de behoeftes voor de post-initiële onderwijsprogramma's en trainingsmogelijkheden van de politieacademie.</p> <p>Op het voorstel van Curaçao over de mogelijkheden tot het aanbieden van gezamenlijke politieopleidingen op Bachelor- en Masterniveau welke in het najaar van 2016 gestart konden worden, waren de landen in het algemeen positief over het initiatief van Curaçao. Sint Maarten gaf aan graag te participeren en ziet de verdere uitwerking van de logistiek tegemoet. Nederland gaf toe voor het Korps Caribisch Nederland naar behoefte in de opleiding te zullen deelnemen. Aruba gaf aan geen behoefte te hebben.</p>
8	Januari 2017	<b>Besluitenlijst niet ontvangen</b>

Uit het bovenstaande verloop van de diverse beslissingen van het JVO blijkt dat op het moment dat Curaçao de Opleiding voorstelde het College nog niet gereed was met de inventarisatie van het meerjarig programma met de behoeftes voor de post-initiële onderwijsprogramma's en trainingsmogelijkheden van alle korpsen.

Volgens de Korpschef is bij het beschrijven van de diverse functies voor het KPC gebleken dat er diverse functies zijn die een HBO-niveau vereisen, echter blijkt dat niet alle medewerkers die deze functies vervullen op het vereiste HBO-niveau zitten. De toenmalige minister is van mening dat het KPC de behoefte heeft aan een gedegen opleiding en dat hij als minister derhalve bevoegd is zijn eigen politieopleidingsinstituut zonder participatie van de andere landen op te richten. De behoefte aan de Opleiding heeft hij naar zijn zeggen gehaald uit de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek 'Towards a competent Police Service and Protection'<sup>25</sup>. Dit onderzoek was bedoeld om de mening van de bevolking en justitiële autoriteiten over de dienstverlening van de politie te inventariseren om op basis daarvan aanbevelingen te geven voor het optimaliseren van deze dienstverlening.

<sup>25</sup> Rapport uitgebracht door ICUC Int. in januari 2016

In de MB met betrekking tot afwijking van een openbare aanbesteding<sup>26</sup> gaf de minister van Financiën in zijn overwegingen aan dat het ontbreken van een volwaardige opleiding het waarborgen van de veiligheid van de rechtstaat conform de eisen van de Rijkswet politie in acuut gevaar brengt. Dus de Opleiding was door de toenmalige minister aangeboden, primair op basis van deze behoeftes van het KPC.

**Uit het bovenstaande concluderen wij dat de behoefte voor de opleiding niet zozeer een behoefte was van alle landen, maar meer een behoefte van Curaçao. Deze opleiding is volgens de toenmalige minister nodig voor het waarborgen van de veiligheid van de rechtsstaat.**

### **3.3.2 Procedure uitbesteding opleiding**

Ondanks dat er geen formele toezegging in het JVO is gedaan door de landen voor de gezamenlijke oprichting van de Opleiding heeft de toenmalige minister het traject voor het formaliseren van de Opleiding en de uitbesteding daarvan aan ICUC Int. voortgezet. Als reden hiervoor gaf de toenmalige minister aan dat het criminaliteitsvraagstuk op Curaçao van dien aard was dat het Land haar eigen verantwoordelijkheid hiervoor moest nemen.

Verder gaf hij aan te hebben gekozen om de Opleiding aan een derde organisatie uit te besteden omdat hij van mening was dat het ORV niet goed functioneerde waardoor de nieuwe opleidingen die op basis van de afspraken in het kader van de nieuwe staatkundige structuur ontwikkeld moesten worden, op zich lieten wachten. Hij verwijst hierbij naar het inspectierapport van de Raad voor de Rechtshandhaving<sup>27</sup> (hierna: RvR) waarin de gebrekkige functionering van het ORV werd aangekaart en de RvR geadviseerd heeft om derden erbij te betrekken ten einde te kunnen voorzien in politieonderwijs. Op basis van dit advies van de RvR heeft de toenmalige minister naar zijn zeggen de directeur van ICUC Int. als deskundige benaderd voor het ontwikkelen van de Opleiding. In dit rapport heeft de RvR ook aangegeven dat het niet goed functioneren van het ORV te wijten is aan het niet nemen van de noodzakelijke maatregelen door de minister. De RvR heeft naast zijn advies om externe onderwijsinstellingen in te zetten de minister geadviseerd om o.a. de huisvesting van het ORV te verbeteren, zorg te dragen voor de invulling van de vacante functies bij het ORV, het vaststellen van de diverse regelgevingen zoals de MB met betrekking tot examenreglement, het instellingsbesluit en rechtspositie van het personeel

<sup>26</sup> MB van 12 december 2016 nr. 2016/043039

<sup>27</sup> Het rapport getiteld 'Politieonderwijs in Curaçao' december 2013.

van het ORV, het inrichtingsplan van het ORV en de MB integraal beroepsvaardigheden. Deze aanbevelingen van de RvR zijn over het algemeen niet opgevolgd. Volgens de minister is hij niet hieraan toe gekomen omdat hij prioriteiten moest stellen ten aanzien van de vele aspecten die binnen het justitiële keten aandacht vereisten.

Aan de hand van de diverse aan ons ter beschikking gestelde informatie hebben wij getracht de door de toenmalige minister gevolgde procedure voor de toekenning van de Opleiding aan ICUC Int. zichtbaar te maken. Hiertoe hebben wij de opeenvolgende activiteiten die hebben plaatsgevonden in het kader van de uitbesteding van de Opleiding, in het overzicht in bijlage 1 opgenomen.

Uit de opeenvolgende activiteiten blijkt dat de toenmalige minister op basis van de TOR opgesteld door zijn ministerie een onderzoek naar de effectiviteit van het onderwijsaanbod van het ORV aan ICUC Int. heeft gevraagd. Op basis van dit verzoek heeft ICUC Int. op 18 maart 2014 een projectvoorstel voor het onderzoek naar de effectiviteit van het onderwijsaanbod van het ORV (hierna: Projectvoorstel effectiviteit ORV) ingediend welke na aanpassingen hierop door de RvM op 3 september 2014 is goedgekeurd. De toenmalige minister heeft achteraf na de goedkeuring van de RvM besloten om af te wijken van de uit te voeren werkzaamheden zoals vastgelegd in het Projectvoorstel effectiviteit ORV. De afwijking was gelegen in het feit dat het onderzoek geen antwoord meer zou geven op hetgeen onderzocht moest worden. Na zijn beslissing om hiervan af te wijken heeft de toenmalige minister niet teruggekoppeld met de RvM voor de nodige instemming omdat hij dat niet nodig achtte. Volgens hem draagt hij de ministeriële verantwoordelijkheid.

Daarnaast heeft de toenmalige minister het Opleidingsplan BOP (in juni 2016) in het JVO voorgelegd ter goedkeuring voordat de RvM in oktober 2016 met het plan heeft ingestemd. Aangezien in de Rijkswet financieel toezicht bepaald is dat de besturen van de landen (in dit geval de raden van ministers) verantwoordelijk zijn voor het aangaan van financiële verplichtingen, had de toenmalige minister ons inziens eerst moesten verzekeren dat het Opleidingsplan BOP financieel haalbaar is en gedragen wordt door de RvM voordat hij dit plan in het JVO kon presenteren. De landen hadden immers kunnen beslissen om aan de Opleiding te participeren zonder dat Curaçao de financiële uitvoerbaarheid kon garanderen.

Bovendien heeft de toenmalige minister het Opleidingsplan BOP op 24 oktober 2016 ter goedkeuring aangeboden aan de RvM vóórdat het ministerie hierover heeft geadviseerd.

Het op 25 oktober 2016 gegeven advies van het ministerie was bovendien negatief. Hierdoor heeft de RvM zonder kennisneming van dit negatief advies het Opleidingsplan BOP geaccordeerd. Tevens heeft de RvM de aanbieding van het concept machtigingsbesluit aan de Gouverneur ter ondertekening geaccordeerd en is het betreffende landsbesluit<sup>28</sup> op 28 oktober 2016 uitgegeven. Deze beslissingen van de RvM zijn genomen vóórdat de CCF op 1 december 2016 een negatief advies over de financiering van het eerste jaar van de Opleiding heeft uitgebracht. Als gevolg hiervan heeft de RvM het Opleidingsplan en de uitbesteding van de Opleiding aan deze organisatie geaccordeerd zonder enige zekerheid over de financiële uitvoerbaarheid van de Opleiding.

Verder heeft de RvM het Opleidingsplan BOP geaccordeerd zonder dat in het plan de totale kostenraming van het gehele Project inclusief de kosten voor eventuele uitloop zijn opgenomen.

**Wij concluderen dat de gevolgde procedure om te komen tot de uitbesteding van de opleiding over het algemeen niet conform de zorgvuldigheidsnorm van behoorlijk bestuur is verlopen.**

---

<sup>28</sup> Landsbesluit nummer 16/3007

#### 4. Bevindingen ten aanzien van de rechtmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding

Wij hebben de uitbesteding van de Opleiding getoetst aan de bepalingen uit de diverse wetten, verordeningen en regelingen zoals vermeld in hoofdstuk 2. Wij constateren dat niet alle bepalingen uit de wet- en regelgeving door de toenmalige minister en de regering zijn nageleefd. De bepalingen in de Rijkswet financieel toezicht ten aanzien van de financiële normen voor begrotingen zijn niet nageleefd. Daarnaast zijn aan de bepalingen in de Landsverordening financieel beheer (hierna: Lv Fb) met betrekking tot het in het openbaar aanbesteden, verstrekken van een opdracht respectievelijk afsluiten van een overeenkomst niet voldaan. Ook zijn niet alle in de MB Criminaliteitsbestrijdingsfonds<sup>29</sup> (hierna: MBCF) voorgeschreven regels nageleefd. Met betrekking tot de bepaling in de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers<sup>30</sup> inzake deelname aan besluitvorming in de vergadering van de RvM is niet zoals voorgeschreven in het Reglement<sup>31</sup> vastgelegd in het verslag dat de toenmalige minister van VVRP wegens familierelatie niet heeft deelgenomen aan de besluitvorming. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen met het aantal bepalingen per type wet- en regelgeving waaraan de uitbesteding van de Opleiding aan de ICUC Int. niet heeft voldaan.

**Tabel 2** Resultaten van de toetsing van de uitbesteding van de Opleiding aan de wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving		Voldaan	Niet voldaan
<b>Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten</b>		—	1
<b>Landsverordeningen</b>			
	Staatsregeling van Curaçao	1	—
	Landsverordening Financieel beheer	—	4
	Landsverordening Comptabiliteit 2010	1	1
	Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds	1	—
	Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers	1	—
<b>Landsbesluiten</b>			
	Landsbesluit reglement van orde voor de Raad van ministers	3	1
	Tijdelijk landsbesluit	—	1
<b>Ministeriële Beschikking Criminaliteitsbestrijdingsfonds</b>		3	2
	<b>Totaal</b>	<b>10</b>	<b>10</b>

<sup>29</sup> van 3 september 2015, nr. 2015/042814.

<sup>30</sup> P.B. 2012, nr. 66

<sup>31</sup> P.B. 2012, nr. 14



In bijlage 2 is een overzicht opgenomen met een nadere specificatie van alle bepalingen uit de wet- en regelgeving waaraan de uitbesteding van de Opleiding is getoetst.

In de navolgende paragrafen gaan wij nader in op de bepalingen waaraan de uitbesteding niet heeft voldaan.

#### 4.1 Afwijking ten aanzien van de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten

Deze Rijkswet schrijft ten aanzien van de financiële normen voor begrotingen voor dat bij de beoordeling door het College financieel toezicht van de vastgestelde begroting van een land als norm wordt gehanteerd dat alle verwachte uitgaven en ontvangsten in de begroting en de meerjarige begroting zijn opgenomen.

Door de SG is op 19 september 2016 geadviseerd<sup>32</sup> om het eerste studiejaar via het CF te financieren en de resterende jaren van de Opleiding in de meerjarenbegroting van het land te doen opnemen.

Op basis van bovenvermeld advies van de SG is de financiering van het eerste studiejaar geregeld via het CF. Daarvoor heeft de SG in vertegenwoordiging van de minister een overeenkomst van projectfinanciering afgesloten met ICUC Int. Aangezien de financiering hiervan ten laste van het CF zou komen moest hiervoor geen bedrag worden gereserveerd in de landsbegroting voor dat betreffende studiejaar. Hiervoor gelden de bepalingen van het CF (zie verder de bevindingen in paragraaf 4.6 met betrekking tot de MBCF).

Ten aanzien van het advies van de SG om de resterende jaren ten laste van de begroting van het Land te financieren gaf de toenmalige minister aan dat hij ondanks het advies van de SG ervoor gekozen heeft om de kosten voor het 2<sup>de</sup> de tot en met het 5<sup>de</sup> de jaar van de Opleiding niet te doen opvoeren in de (meerjaren)begroting. De minister heeft namelijk het volgende vermeld: *“Ik heb dit advies niet opgevolgd, omdat ik het eerste jaar uit het Criminaliteitsfonds wilde financieren. Daarna zou gekeken worden naar financiering vanuit de reguliere begroting.”*<sup>33</sup>. Bij navraag aan de SG gaf zij aan dat het opnemen van deze kosten in de begrotingen achteraf niet meer nodig bleek te zijn. Als reden hiervoor gaf zij het volgende aan: *“Ten aanzien van het 2<sup>de</sup> tot en met het 4<sup>de</sup> jaar is het advies niet meer uitgevoerd. De Staten heeft het project aangehouden en aangeboden aan de Algemene Rekenkamer voor onderzoek. Hierdoor heeft de minister het gehele project aangehouden en is*

---

<sup>32</sup> Brief nummer 2016/037335

<sup>33</sup> Bron: Ingevlude vragenlijst onderzoek ‘Bachelor in Policing’ d.d. 14 mei 2019

*geen uitvoering meer aan gegeven.*”<sup>34</sup>. Hiermee geeft de toenmalige minister aan dat er sprake was van onzekerheid of de kosten ten laste van de begroting zouden worden gebracht. Door deze onzekerheid had hij de kosten niet in de begroting doen opnemen.

Aangezien de toenmalige minister het voornemen had om de kosten voor het 2<sup>de</sup> tot en met 5<sup>de</sup> leerjaar van de Opleiding ten laste van de begroting te doen financieren had hij ons inziens deze in de begroting tot uitdrukking moeten brengen, zodat de begroting een reëel beeld geeft van alle verwachte uitgaven.

Ondanks dat het Project is aangehouden leeft bij de directeur van ICUC Int. wel de verwachting dat aangezien het Opleidingsplan BOP geaccordeerd is, er hieruit een verplichting voortvloeit en dat de regering de hieruit voortvloeiende verplichting alsnog moet nakomen. Dit kan worden opgemaakt uit de volgende bewoordingen van de directeur van ICUC Int.: *“Wij hebben een positieve houding aangenomen in de zin dat de overheid, nu dat zij het betreffende Landsbesluit heeft ondertekend, haar verplichtingen wel na zal komen. De ervaring leert op Curaçao dat de overheid weliswaar soms laat is, maar in elk geval altijd haar verplichtingen nakomt.”*<sup>35</sup>. Dus blijkbaar is er bij de directeur van ICUC Int. wel een verwachting ontstaan dat de gehele Opleiding aan ICUC Int. is gegund.

Ten einde te bepalen of de kosten voor het 2<sup>de</sup> tot en met het 5<sup>de</sup> jaar inderdaad in de begroting moest worden opgenomen hebben wij nagegaan of de beslissing voor het uitbesteden van de Opleiding aan ICUC Int. het aangaan van een verplichting inhoudt.

Wij concluderen dat het landsbesluit van 28 oktober 2016 waarin het Opleidingsplan is goedgekeurd geen privaatrechtelijke verplichting voor het Land tot stand meebrengt, omdat de toenmalige minister geen overeenkomst met ICUC Int. heeft ondertekend waaraan (financiële) rechten zijn te ontleen.

**Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de toenmalige minister vooraf niet duidelijk heeft aangegeven hoe de opleiding zou worden gefinancierd. Hierdoor kan achteraf niet beoordeeld worden of het de bedoeling was om hiervoor een verplichting aan te gaan ten laste van de begroting van het Land en dat daarvoor rekening moest worden gehouden met de bepalingen van de Rijkswet financieel toezicht.**

<sup>34</sup> Bron: Ingevulde vragenlijst onderzoek ‘Bachelor in Policing’ d.d. 24 juni 2019

<sup>35</sup> Bron: Ingevulde vragenlijst onderzoek ‘Bachelor in Policing’ d.d. 21 mei 2019

## **4.2 Afwijking ten aanzien van de Landsverordening financieel beheer**

Er zijn vier bepalingen van de Lv Fb waarmee de toenmalige minister geen rekening mee heeft gehouden bij het uitbesteden van de Opleiding. Over de afwijkingen zal in de hiernavolgende paragrafen worden uitgeweid.

### **4.2.1 Afwijking ten aanzien van het opstellen van een programma van eisen**

Conform artikel 9 lid 2 van de Lv Fb dienen opdrachten tot het uitvoeren van werken of het doen van leveringen of dienstverrichtingen ten behoeve van het Land te worden verstrekt op basis van een programma van eisen (hierna: PvE).

Uit de procedure die is doorlopen voor de uitbesteding (zie bijlage 1) valt op te merken dat geen PvE is opgesteld. In plaats van een PvE is door ICUC Int. het projectvoorstel opgesteld voor de ontwikkeling en implementatie van een HBO-opleiding in politiekunde voor de landen en gebieden van de Dutch Caribbean. Volgens de directeur van ICUC Int. is dit projectvoorstel opgesteld met inbreng van het ministerie. Echter blijkt uit de beschikbare documenten dat het ministerie kanttekeningen heeft geplaatst op het projectvoorstel. Immers, in het memorandum d.d. 25 oktober 2016 merkt de beleidsmedewerker van het ministerie op dat het projectvoorstel niet gerelateerd is aan de TOR inzake de effectiviteit van het onderwijsaanbod van het ORV. Het ministerie heeft namelijk op basis van de TOR 'Verhoging effectiviteit politieonderwijs ORV' aan ICUC Int. in oktober 2014 een opdracht verstrekt om een onderzoek naar de effectiviteit van het politieonderwijs van het ORV uit te voeren. Hierover heeft ICUC Int. in januari 2016 haar rapport 'Towards a competent police service and protection' uitgebracht. Volgens de toenmalige minister, de SG en de directeur van ICUC Int. is het PvE vervat in het projectvoorstel dat in het JVO van 5 januari 2016 is goedgekeurd.

Wij merken hierbij op dat op het moment dat ICUC Int. haar rapport op het verrichte onderzoek conform de TOR heeft uitgebracht deze specifieke opdracht eigenlijk was afgerond. Bij het beslissen door de toenmalige minister om verder te gaan met de Opleiding is in principe een nieuwe opdracht opgestart waarvoor een nieuwe TOR danwel PvE moest worden opgesteld.

Gelet op het voorgaande concluderen wij dat niet is voldaan aan de vereiste van een PvE voor het uitbesteden van de opleiding. Door ICUC Int. is een projectvoorstel opgesteld, echter dit projectvoorstel is niet gebaseerd op een TOR danwel PvE voor het uitbesteden van de opleiding.

#### 4.2.2 Afwijking ten aanzien van het verstrekken van een schriftelijke opdracht door de budgethouder namens de minister

Conform lid 1, 3 en 7 van artikel 9 van de Lv Fb dienen opdrachten tot het doen van dienstverrichtingen ten behoeve van het Land voor een bedrag groter dan Naf 1.000 schriftelijk te worden verstrekt door de budgethouder namens de minister die het aangaat. De toenmalige minister heeft na de beslissing voor het aanmerken van ICUC Int. als trekker van de Opleiding geen schriftelijke opdracht laten verstrekken aan ICUC Int. voor de uitvoering van de Opleiding. Hierop heeft de toenmalige minister het volgende aangegeven: *“Inderdaad is er geen schriftelijke opdracht verstrekt na de besluitvorming in de R.v.M., hetgeen mogelijk als een omissie kan worden beschouwd. Doch deze omissie moet gezien worden in het licht van de ontstane politieke commotie. Echter staat vast dat er een raadsbeslissing en een landsbesluit is, waarin ICUC Int. als trekker is aangewezen.”*

Uit het landsbesluit van 28 oktober 2016<sup>36</sup> kan worden uitgemaakt dat ICUC Int. als trekker van het Opleidingsplan BOP wordt aangemerkt, echter voorziet het landsbesluit niet als een opdrachtverstrekking. ICUC Int. beschouwt de raadsbeslissing van 26 oktober 2016<sup>37</sup> en het eerder vermelde landsbesluit als de opdrachtverstrekking. Wij merken hierbij op dat ICUC Int. niet als belanghebbende in dit landsbesluit is opgenomen om een afschrift hiervan te ontvangen.

Ons inziens diende op basis van dit landsbesluit een schriftelijke opdracht aan ICUC Int. te worden verstrekt. Hierin moest duidelijk worden vastgelegd welke opdracht is verstrekt, de duur en de totale kosten daarvan. In het landsbesluit worden dergelijke aspecten niet vastgelegd waardoor dit landsbesluit niet als opdrachtverstrekking kan worden beschouwd.

---

<sup>36</sup> nr. 16/3007

<sup>37</sup> Zaaknummer: 2016/043039

Op grond van het eerder vermelde concluderen wij dat niet is voldaan aan de bepalingen van artikel 9 lid 1, 3 en 7 aangezien de toenmalige minister geen formele (schriftelijke) opdracht heeft laten verstrekken met vermelding van een omschrijving van de verstrekte opdracht, de duur en totale kosten van het project. Echter ICUC Int. beschouwt de raadsbeslissing van 26 oktober 2016 en het landsbesluit met nummer 2016/043039 d.d. 28 oktober 2016 ten onrechte als de opdrachtverstrekking.

#### 4.2.3 Afwijking ten aanzien van het sluiten van een overeenkomst

Artikel 9 lid 4, 5 en 7 van de Lv Fb bepalen dat overeenkomsten voor dienstverrichtingen voor ten hoogste drie jaar worden gesloten door de budgethouder namens de minister die het aangaat. Indien de overeenkomst voor een langere periode wordt gesloten dient hierbij voorafgaande goedkeuring plaats te vinden bij Lb ham of bij landsverordening in geval van een periode langer dan vijf jaar.

Na de goedkeuring van het Opleidingsplan BOP door de RvM is het landsbesluit vastgesteld om ICUC Int. als trekker van de Opleiding aan te wijzen. Ter uitvoering van de Opleiding heeft de SG namens de minister een overeenkomst<sup>38</sup> getekend met ICUC Int. voor de financiering van het eerste jaar van de Opleiding uit het CF. Ten aanzien van de financiering van de resterende jaren van de Opleiding hebben wij geen vastlegging gevonden van afspraken die met ICUC Int. zijn gemaakt. Door het ondertekenen van deze overeenkomst voor het eerste studiejaar kon de verwachting zijn gewekt dat ICUC Int. de hele Opleiding zou verzorgen, echter in de overeenkomst is vermeld dat de opdrachtgever aan de opdrachtnemer het uitvoeren van de eerste fase van het Project opdraagt. Tevens is de overeenkomst beperkt tot de periode van 16 december 2016 tot en met 18 december 2017. In de overeenkomst is geen mogelijkheid opgenomen voor verlenging van deze periode. Naast de overeenkomst afgesloten met het CF voor het eerste jaar had ons inziens er vanuit de regering ook een overeenkomst moeten worden afgesloten met ICUC Int. voor de resterende vier jaren. In het Landsbesluit van 28 oktober 2016 is noch de minister noch een ondergeschikte van hem gemachtigd om een overeenkomst met ICUC Int. te ondertekenen.

Volgens de toenmalige minister is geen overeenkomst gesloten voor de daaropvolgende jaren omdat met ICUC Int. mondeling is afgesproken dat na ieder jaar zal worden overwogen

---

<sup>38</sup> Datum van de overeenkomst 20 december 2016

hoe verder te gaan met de financiering en uitvoering van het Project. In tegenstelling hierop gaf de directeur van ICUC Int. aan dat bij het verstrekken van het landsbesluit aan hem slechts is gemeld dat de opdracht aan hem is verstrekt.

Op basis van onze constatering dat vanuit de regering geen overeenkomst is afgesloten met ICUC Int. is ons inziens voor de resterende jaren van de opleiding geen schriftelijke zekerheid geboden aan ICUC Int. Er ontbreken namelijk de voorwaarden waaronder de uitvoering zal moeten plaatsvinden, zoals de bekostiging, uitvoeringsverplichtingen, looptijd en beëindiging.

#### 4.2.4 Afwijking ten aanzien van de eis van openbare aanbesteding

De uitbesteding van het ontwikkelen en verzorgen van de Opleiding aan ICUC Int. is niet op basis van een openbare aanbesteding verstrekt. Zoals bepaald in artikel 10 lid 1 van de Lv Fb dienen opdrachten tot het doen van dienstverrichtingen voor een geraamd bedrag gelijk aan of groter dan NAF 100.000 in het openbaar te worden aanbesteed. In lid 4 van dit artikel zijn de gevallen vermeld waarbij de regering kan afwijken van de eis van openbare aanbesteding door te volstaan met het opvragen van één offerte.

Gezien de hoogte van het bedrag vermeld in het Opleidingsplan BOP moest de uitbesteding via een openbare aanbesteding verlopen. Echter, heeft de regering gebruikmakende van artikel 10 lid 5 hiervan afgezien. Volgens de bepaling in dit lid kan de minister van Financiën in het landsbelang in een met redenen omklede beschikking beslissen dat wordt afgezien van de vereiste openbare aanbesteding. Bij de MB van 12 december 2016<sup>39</sup> heeft de minister van Financiën de beslissing genomen om af te wijken van een openbare aanbesteding. Deze beschikking van de minister is echter achteraf uitgegeven nadat de RvM op 24 oktober 2016 het besluit heeft genomen om het Opleidingsplan BOP goed te keuren en ICUC Int. als trekker van deze Opleiding bij landsbesluit te laten aanmerken. Dus bijna twee maanden later.

Volgens de toenmalige minister is het vanaf 2010 gebruikelijk dat mondeling zijdens het ministerie van Financiën toestemming werd gegeven om af te zien van een openbare aanbesteding. Er is volgens hem sinds 2010 geen MB hiervoor opgesteld. De reden dat hij in dit specifieke geval ervoor heeft gekozen om aan de minister van Financiën te verzoeken

---

<sup>39</sup> nummer 2016/043039

om alsnog hiervoor een MB af te geven, heeft te maken met de vragen die in de Staten zijn gesteld. Volgens hem lag de toestemming van de minister van Financiën besloten in de beslissing van de RvM.

Bij navraag aan de toenmalige minister van Financiën waarom hij niet vooraf een MB had uitgegeven waarin hij toestemming geeft voor het afzien van de wettelijk voorgeschreven aanbesteding, hebben wij geen antwoord ontvangen. Hij heeft ons laten mededelen om dringende persoonlijke omstandigheden niet in staat te zijn om onze vragen te beantwoorden.

Het achteraf formeel accorderen van het afzien van de openbare aanbesteding houdt in dat op het moment van de beslissing tot uitbesteding de wettelijke voorschriften niet zijn gevolgd.

**De RvM heeft bij het besluit om zonder een openbare aanbesteding het project BOP aan ICUC Int. te verstrekken niet conform de bepaling in lid 5 van artikel 9 gehandeld aangezien de toenmalige minister van Financiën achteraf het besluit heeft bekrachtigd door middel van een MB om af te zien van de eis van een openbare aanbesteding. Door het achteraf rechtekken van de onrechtmatig genomen beslissing handelt de regering niet deugdelijk.**

### **4.3 Afwijking ten aanzien van de Landsverordening Comptabiliteit 2010**

Het Opleidingsplan BOP is door de toenmalige minister aan de RvM voor besluitvorming aangeboden<sup>40</sup> en is op 26 oktober 2016 door de RvM geaccordeerd. In het verzoek van de toenmalige minister aan de RvM is niet vermeld hoe de Opleiding gefinancierd zal worden en of deze ten laste van de begroting van het land zou worden gebracht. Het verzoek is dan ook niet voorzien geweest van een advies van de minister van Financiën. Noch de toenmalige minister noch de RvM hebben advies gevraagd aan de minister van Financiën met betrekking tot het voornemen tot het aangaan van een financiële verplichting ter waarde van meer dan NAF 4.422.988<sup>41</sup> voor de uitvoering van de Opleiding en het voldoen aan het algemeen financieel beleid. Aangezien dit bedrag de limiet

<sup>40</sup> Zaak nr. 2016/043039

<sup>41</sup> Betreft de geraamde kosten opgenomen in het Opleidingsplan BOP voor het 2<sup>de</sup> tot en met het 5<sup>de</sup> jaar van het Project. Dus exclusief de geraamde kosten voor het 1<sup>ste</sup> jaar die ten laste van het CF wordt gefinancierd.

voorgeschreven in de Landsverordening Comptabiliteit 2010 <sup>42</sup> te boven gaat en de kosten verbonden aan dit voornemen niet in de begroting waren opgenomen, had de minister alsook de RvM voorafgaand advies van de minister van Financiën moeten vragen. Immers de minister van Financiën is volgens de Landsverordening Comptabiliteit 2010 belast met het toezicht op de uitvoering van de begroting.

Ongeacht of de financiering van de Opleiding ten laste van de landsbegroting danwel het CF<sup>43</sup> zou zijn verlopen, zijn de bepalingen van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 van toepassing.

**De RvM is akkoord gegaan met het verzoek van de minister voor het accorderen van het Opleidingsplan BOP zonder de informatie over de financiering van de opleiding. Ongeacht er geen informatie in het verzoek was opgenomen inzake de wijze van financiering had de RvM geen beslissing kunnen nemen zonder advies van de minister van Financiën te hebben gevraagd.**

#### **4.4 Afwijking ten aanzien van het Reglement van orde voor de RvM**

Artikel 14 lid 1 van het Reglement bepaalt dat tot het nemen van een besluit de aanwezigheid van meer dan de helft van het aantal ministers vereist is. Lid 2 van dit artikel bepaalt verder dat de besluiten van de RvM bij meerderheid van stemmen genomen worden.

Wij hebben getracht om vast te stellen of tijdens de vergadering van de RvM, waarin het besluit over het Opleidingsplan BOP is genomen, de meerderheid van de ministers aanwezig was en of het besluit bij meerderheid van stemmen is genomen. Uit het verslag blijkt dat alle ministers aanwezig waren.

Op basis hiervan concluderen wij dat er sprake was van aanwezigheid van een meerderheid van de leden. Ondanks het niet gebruikelijk is dat de stemresultaten in het verslag van de vergadering worden vastgelegd kan op basis van het aantal aanwezige ministers geconcludeerd worden dat het besluit bij meerderheid is aangenomen.

---

<sup>42</sup> De minister van Financiën heeft op basis van artikel 39 lid 5 van de Landsverordening Comptabiliteit 2010 in de MB nr. 2016/5147 een limiet van NAf 200.000 vastgesteld.

<sup>43</sup> Artikel 2 lid 2 LvCF



Uit het verslag blijkt echter niet dat één of meerdere van de ministers zich hebben onthouden van deelname aan de besluitvorming. Hierdoor kan niet geconcludeerd worden dat alle aanwezige ministers deel hebben genomen aan de besluitvorming.

Conform artikel 21 lid 1b van de Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers had de toenmalige minister van VVRP in deze vergadering geen deel moeten nemen aan de besluitvorming over het Opleidingsplan BOP. Lid 1b bepaalt namelijk dat een minister niet deel neemt aan de besluitvorming in de vergaderingen van de RvM over zaken die de belangen raken van gezinsleden, bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad of van diens echtgenoot of partner. Aangezien het besluit voor het accorderen van het Opleidingsplan BOP de belangen van de echtgenoot van de toenmalige minister van VVRP raken, had deze minister toentertijd niet moeten deelnemen in de vergadering voor het nemen van dit besluit. In het verslag van de vergadering blijkt niet dat deze minister bij het behandelen van het agendapunt over het Opleidingsplan BOP en het nemen van het besluit hierover in de vergadering is gebleven danwel zich heeft onthouden van stemmen.

Bij navraag aan de toenmalige minister van VVRP heeft zij aangegeven wel aanwezig te zijn geweest in deze vergadering maar geen deel te hebben genomen aan de beraadslaging en de besluitname over het Opleidingsplan BOP. Zij gaf aan dat zij niet bewust was op welk moment in de vergadering de beslissing is genomen. Op het moment dat zij aan de aanwezigen had doorgegeven dat zij geen deel zou nemen aan het agendapunt over het Opleidingsplan BOP, werd haar verteld dat dit agendapunt reeds aan de orde is geweest. Zij kon zich niet herinneren of haar opmerking om geen deel te nemen aan de besluitvorming over het Opleidingsplan BOP in het verslag van de vergadering is opgenomen. Ook kan ze zich niet herinneren of zij aanwezig was in de eerstvolgende vergadering waarin het verslag werd behandeld en vastgesteld. Hierdoor kan zij niet met zekerheid vermelden of zij kennis heeft genomen dat haar mededeling om geen deel te nemen aan de besluitvorming over het Opleidingsplan BOP in het verslag (juist) is verwerkt.

Wij hebben uit het verslag van de eerstvolgende vergadering geconstateerd dat de minister van VVRP aanwezig was en dat geen opmerking over haar mededeling om geen deel te nemen aan de besluitvorming is toegevoegd aan het agendapunt over de vaststelling van het verslag.

Van de toenmalige waarnemend secretaris van de RvM hebben wij vernomen dat de minister op het moment dat het agendapunt over het Opleidingsplan BOP aan de orde

kwam zij heeft aangegeven geen deel te zullen nemen aan de beraadslaging hierover. Volgens hem is in het verslag niet vastgelegd dat de minister zich heeft onthouden van deelname aan de beraadslaging over het Opleidingsplan BOP. Dit is volgens hem niet gebruikelijk. Daarnaast hebben wij via de toenmalige minister van VVRP van vier toenmalige ministers<sup>44</sup> die ook aanwezig waren in deze vergadering een schriftelijke verklaring ontvangen, waarin zij verklaren dat de toenmalige minister van VVRP geen deel heeft genomen aan de beraadslaging en besluitvorming met betrekking tot het Opleidingsplan BOP.

Wij merken hierbij op dat het Reglement in artikel 14 lid 3 voorschrijft dat indien een minister zich van stemming onthoudt, de reden daarvan in het verslag van de vergadering moet worden opgenomen. Dit is echter niet gebeurd.

Wij concluderen dat het besluit van de RvM over het Opleidingsplan BOP in een vergadering met aanwezigheid van de meerderheid van de ministers is genomen. Uit het verslag blijkt niet zoals voorgeschreven dat de toenmalige minister van VVRP zich van stemmen heeft onthouden. Achteraf is door vier van de toenmalige ministers alsook door de toenmalige waarnemend secretaris van de RvM schriftelijk verklaard dat de toenmalige minister van VVRP zich heeft onthouden van deelname aan de besluitvorming over het Opleidingsplan BOP.

#### **4.5 Het Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg**

Zoals eerder vermeld is het ORV op basis van artikel 5 van het Tijdelijk landsbesluit aangewezen om in samenwerking met het KPC en andere door de minister aangewezen diensten belast met rechtshandhaving, rechtsorde, openbare orde en veiligheidszorg, politieonderwijs aan te bieden in de vorm van opleidingen, trainingen en cursussen.

In dit landsbesluit<sup>45</sup> is ook de bevoegdheid voor de minister geregeld om nadere regels te stellen in verband met andere dan in dit landsbesluit vermelde opleidingen en cursussen voor onder andere de ambtenaar van politie. Op basis hiervan heeft de toenmalige minister de Opleiding aan ICUC Int. verstrekt. Als voornaamste argument voor het verstrekken van de Opleiding aan een andere instelling niet zijnde het ORV heeft de

<sup>44</sup> Het betreft een verklaring van de toenmalige ministers van Economische Ontwikkeling, Sociale Ontwikkeling, Arbeid en Welzijn, Justitie en Financiën.

<sup>45</sup> Artikel 18

toenmalige minister vermeld dat het ORV ten tijde van de besluitvorming over de Opleiding niet over een uitgewerkte HBO-politieopleiding beschikte. Ook gaf hij aan gevolg te hebben gegeven aan het advies van de RvR die in haar rapport 'Politieonderwijs in Curaçao' heeft aanbevolen om zorg te dragen voor de inzet van externe onderwijsinstellingen teneinde te kunnen voorzien in politieonderwijs. Wij merken hierbij op dat het rapport van de RvR in december 2013 is uitgebracht terwijl het Tijdelijk landsbesluit dat het ORV formeel aanwijst als het opleidingsinstituut om politieonderwijs te verzorgen, in december 2014 is uitgegeven. De beslissing van de minister is in 2015 genomen.

De toenmalige minister is van mening dat het Tijdelijk landsbesluit een mandaat inhoudt aan de minister van Justitie om namens de regering politieopleidingen te organiseren, niet om het ORV met uitsluiting van alle andere instituten aan te stellen. Het beoogde volgens hem slechts, zoals in de considerans met zoveel woorden is gesteld, een leemte in de wet op te vullen.

Zoals reeds door ons opgemerkt kan het Tijdelijk landsbesluit geen gelding hebben als regeling in de zin van artikel 41 lid 1 Rijkswet politie. Deze Rijkswet bepaalt dat de landen de regeling vaststellen bij Lb ham. Dit is nog niet gebeurd, zodat de Regeling nog niet de status heeft van geldende wettelijke regeling. Dit houdt in dat in artikel 1 van het Tijdelijk landsbesluit een niet-bestaande bevoegdheid van de regering is gemandateerd. Dit geldt eveneens aan de in artikel 18 van het Tijdelijk landsbesluit aan de minister van Justitie gegeven regelgevende bevoegdheid.

Zolang de regeling niet is vastgesteld bij Lb ham, geldt die niet als algemeen verbindend voorschrift. Dit betekent dat de minister de in de regeling aan hem geattribueerde bevoegdheden niet rechtsgeldig kan uitoefenen. Ons inziens is met de invoering van de Rijkswet politie de autonome regeling van de inrichting, de organisatie, het gezag en het beheer van de KPC een gemeenschappelijke aangelegenheid van de landen van het Koninkrijk geworden. De uitvoering van de Rijkswet politie behoort daardoor niet meer tot de 'algemene regeringsverantwoordelijkheid' van de regering. De in de Rijkswet politie aan het bevoegd gezag gegeven regelgevende of uitvoerende bevoegdheden dienen conform de bepalingen in de Rijkswet politie te worden uitgevoerd.

**Op basis van de interpretatie van de Rekenkamer is het Tijdelijk landsbesluit in strijd met de regelgevende en uitvoerende bevoegdheden die krachtens de Rijkswet politie zijn gegeven. Derhalve is de minister van Justitie zonder de vaststelling van de regeling in een Lb ham, niet bevoegd om nadere regels te stellen ten aanzien van opleidingen voor de politie en dus ook niet voor de opleidingen en cursussen zoals bedoeld in artikel 18 lid 2 van het Tijdelijk landsbesluit.**

## 4.6 Afwijking ten aanzien van de Ministeriële Beschikking van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds

Om in aanmerking te komen voor financiering uit het CF dient het Project conform artikel 1 lid 1 van de MBCF<sup>46</sup>:

- a. uit te gaan van een integrale aanpak van de aangegeven beleidsterreinen;
- b. een duurzaam karakter te hebben;
- c. een structurele borging te beogen;
- d. de realisatie van de missie van het Ministerie van Justitie te bevorderen.

Lid 2 van dit artikel bepaalt verder dat als eerste criterium bij de ontvankelijkheidstoetsing van ingediende financieringsverzoeken de volgende aangewezen beleidsterreinen gelden, te weten:

- a. preventie van criminaliteit;
- b. bestrijden van criminaliteit;
- c. resocialisatie/rehabilitatie;
- d. opleiding en training.

De Opleiding voldoet aan het beleidsterrein opleidingen en trainingen zoals opgenomen in lid 2 van de MBCF. Ondanks dat de Opleiding aan het beleidsterrein opleidingen en trainingen voldoet heeft de CCF negatief geadviseerd over het verzoek voor financiering hiervan. Als reden voor haar negatief advies heeft de commissie aangegeven dat er geen middelen op korte termijn beschikbaar waren en geen informatie is verstrekt over de bijdrage van de andere eilanden die belangstelling hebben getoond voor het Project. Verder heeft de CCF aangegeven niet over voldoende liquiditeit te beschikken uit het fonds waardoor zij voor negen projecten ten bedrage van NAf 2.433.240 die goedgekeurd zijn, nog geen overeenkomst heeft kunnen tekenen en negen andere projecten ten bedrage van NAf 1.787.738 niet inhoudelijk heeft getoetst door gebrek aan financiële middelen in het fonds. Aan de toenmalige minister is immers via het advies d.d. 25 oktober 2016<sup>47</sup> van de beleidsmedewerker van het Uitvoeringsteam CF zichtbaar gemaakt dat het fonds over de periode september 2016 tot en met december 2018 een tekort van NAf 5.1 miljoen zal hebben.

In het beleidsplan 2016 heeft de toenmalige minister zelf ook aangekaart dat gezien de toename in financieringsverzoeken en de geprojecteerde inkomsten van het CF, de kans

---

<sup>46</sup> Regelt het beleidskader en de reikwijdte van en de criteria voor te financieren projecten en initiatieven van het CF.

<sup>47</sup> Zaak nr. 2016/037335

groot is dat gedurende 2016 op een gegeven moment sprake kan zijn van ontoereikende financiële middelen om ingediende verzoeken in behandeling te nemen. Daarnaast heeft de toenmalige minister in het beleidsplan 2016 vermeld dat prioriteit zal worden gegeven aan projecten gericht op preventie en jeugd (namelijk 60%) en de overige (40%) aan projecten ter bestrijding van criminaliteit en resocialisatie. Dus is niet vermeld dat prioriteit zal worden gegeven aan projecten op het gebied van opleidingen en trainingen. Dit geeft blijk dat de toenmalige minister op de hoogte was van de financiële toestand van het fonds.

Ondanks deze feiten heeft de toenmalige minister besloten om af te wijken van het advies van de CCF en het eerste jaar van de Opleiding ten laste van het CF te laten financieren. Volgens artikel 3 lid 2 van de MBCF volgt de minister het advies tenzij er gronden zijn ontleend aan het algemeen belang om hiervan af te wijken. De afwijking dient te worden gemotiveerd. Als motivatie om van het advies van de CCF af te wijken heeft de toenmalige minister aangegeven dat het algemeen belang gediend wordt door de optimalisatie van het KPC want door goed geschoolde politieambtenaren kan de criminaliteitsbestrijding beter plaatsvinden en worden de burgers beter beschermd.

Een directe relatie tussen de Opleiding en de criminaliteitsbestrijding is met deze motivering niet duidelijk zichtbaar gemaakt door de toenmalige minister.

Ten aanzien van het argument van de CCF dat op korte termijn niet voldoende middelen beschikbaar waren voor het goedkeuren van de financiering van de Opleiding ten laste van het CF heeft de toenmalige minister als overweging gegeven dat er weer geld beschikbaar zou zijn afkomstig van de zaak 'Bientu'. Uit informatie verkregen van de SG blijkt dat de gelden uit de zaak 'Bientu' nog steeds niet door de Verenigde Staten van Amerika zijn overgedragen en dus tot op heden niet gestort zijn in het fonds.

**Door het ontbreken van een onderbouwing van een directe relatie tussen de opleiding en criminaliteitsbestrijding in het algemeen belang voldoet de argumentatie van de toenmalige minister niet aan de gronden voor het algemeen belang. Daarnaast was het argument dat gelden uit de zaak 'Bientu' beschikbaar zouden komen niet juist. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de beslissing van de minister om af te wijken van het advies van de CCF om de opleiding ten laste van het CF te financieren in strijd is met artikel 3 lid 2 van de MBCF en dat de minister in deze onzorgvuldig heeft gehandeld. Gesteund is op gelden die niet direct beschikbaar waren.**

## **5. Bevindingen ten aanzien van de doelmatigheid van de uitbesteding van het Project BOP**

De toetsing van doelmatigheid is gericht op het nagaan of de doelstellingen gerealiseerd worden gebruikmakende van de minst mogelijk beschikbare middelen. Hierbij is getoetst of bij de uitbesteding van de Opleiding aan ICUC Int. rekening is gehouden met de principes van economisch handelen, het efficiënt omgaan met de beschikbare middelen en effectief zijn.

In de volgende paragrafen gaan wij in op onze bevindingen over deze doelmatigheidsaspecten.

### **5.1 Zuinigheid**

Het principe van economisch handelen (zuinigheid) houdt in het minimaliseren van de kosten van inputmiddelen. Om de kosten te minimaliseren dient de overheid te zijn nagegaan of:

- a. het inzetten van ICUC Int. in plaats van het ORV of een andere instelling goedkoper is om de gewenste opleidingsresultaten te behalen;
- b. de inputkosten van ICUC Int. tegen een lagere prijs kunnen worden verkregen.

Na het analyseren van deze twee aspecten concluderen wij dat de toenmalige minister/de regering geen zuinigheid heeft betracht bij het beslissen om de Opleiding aan ICUC Int. uit te besteden. Deze conclusie is gebaseerd op de feiten vermeld in de navolgende paragrafen.

#### **5.1.1 Resultaat analyse kosten en kwaliteit diverse opleidingsinstituten**

Wij hebben geconstateerd dat de toenmalige minister geen kosten- en kwaliteitsvergelijking heeft laten uitvoeren ten einde vast te stellen of de gewenste resultaten op een goedkopere manier konden worden behaald anders dan via het uitbesteden hiervan aan de ICUC Int. Immers, er is geen zichtbare kosten-/kwaliteitsvergelijking gedaan met de kosten van de diverse opleidingsinstituten waaronder de ICUC Int. en het ORV voor het verzorgen van een HBO-politieopleiding.

Bij navraag aan de toenmalige minister of hij bij het beoordelen van het Opleidingsplan BOP heeft laten nagaan of de inputmiddelen tegen een goedkopere prijs verkregen

konden worden, heeft hij het volgende aangegeven:

*“Na het debacle met de opleidingen van ORV, heb ik gemeend om herhaling te voorkomen, deskundigen uit de Curaçaose academische wereld te moeten raadplegen, die mij allen hebben verwezen naar de heer Camelia, op basis van diens bewezen prestaties met kwalitatief hoogwaardige opleidingen in binnen en buitenland. Op basis daarvan heb ik niet primair willen kiezen voor een goedkope(re) uitvoering, maar vooral voor de vorming van kwaliteit en effectiviteit van het politie optreden als doorslaggevende criteria.”<sup>48</sup>*

Met dit uitgangspunt heeft de toenmalige minister het criterium van zuinigheid niet als prioriteit gehanteerd.

Door het toepassen van de voorgeschreven openbare aanbesteding had de toenmalige minister meerdere instellingen kunnen benaderen waardoor het zuinigheidscriterium kon worden toegepast zonder inbreuk te doen aan de kwaliteit van de Opleiding. Het besluit om geen openbare aanbesteding te houden voor de uitvoering van de Opleiding kan het risico met zich mee brengen dat de toenmalige minister niet in staat is geweest om op een transparante en objectieve manier de meest gunstige offerte te kunnen selecteren qua prijs en kwaliteit. Hierdoor is de toenmalige minister nalatig geweest om te laten onderzoeken of de Opleiding tegen een goedkopere prijs aangeboden kon worden waarbij toch dezelfde gewenste resultaten bereikt konden worden.

Het argument van de toenmalige minister van Financiën<sup>49</sup> voor het afwijken van de vereiste van openbare aanbesteding blijkt gebaseerd te zijn op het criterium van de beschikbaarheid van één potentiële opdrachtnemer, in dit geval ICUC Int. Wij beschouwen dit argument als niet valide aangezien de ICUC Int. niet de enige instelling is die een gelijkwaardige HBO-opleiding kan verzorgen.

Een zichtbare analyse gedaan door het ministerie van de mogelijke instanties die een gelijkwaardige HBO-opleiding zouden kunnen verzorgen was desgevraagd niet beschikbaar. De SG heeft echter aangegeven dat ten tijde van de opzet van de Opleiding BOP er maar één vergelijkbare opleiding bestond. Conform de SG vertoonde deze opleiding een vergelijkbaar kostenpatroon met dat van de Opleiding BOP.

Het bewijs van deze kostenvergelijking hebben wij niet ontvangen. Hierdoor kunnen wij geen zekerheid geven over de uitgevoerde analyse door het ministerie.

---

<sup>48</sup> Bron: ingevulde vragenlijst onderzoek ‘Bachelor in Policing’ d.d. 14 mei 2019

<sup>49</sup> Bron: MB van 12 december 2016 nr. 2016/043039

### 5.1.2 Analyse inputkosten van ICUC Int. voor het verzorgen van de Opleiding

Uit het oogpunt van zorgvuldigheid wordt verwacht dat de toenmalige minister op basis van een PvE een kostenraming heeft laten opstellen welke als norm moet dienen om te kunnen beoordelen of de ingediende offerte van ICUC Int. als aanvaardbaar is te beschouwen. Bij navraag aan zowel de toenmalige minister als de SG of voor de Opleiding een kostenraming is opgesteld door het ministerie, hebben zij aangegeven dat de begroting opgenomen in het Opleidingsplan BOP met het ministerie is besproken waarbij het ministerie kritische vragen heeft gesteld. Wij hebben echter geen bewijs ontvangen van het ministerie over haar input en de aanpassingen die op basis hiervan zijn aangebracht in de begroting opgenomen in het Opleidingsplan BOP. Door het uitblijven van een zichtbare analyse van de ingediende begroting van ICUC Int. kunnen wij niet constateren dat de toenmalige minister zuinigheid heeft betracht om de inputkosten te minimaliseren.

**Doordat de toenmalige minister heeft nagelaten om:**

- na te gaan welke andere instellingen de opleiding BOP zouden kunnen ontwikkelen en verzorgen;
- een kostenvergelijking te laten doen van de kosten die de diverse onderwijsinstellingen voor het ontwikkelen en verzorgen van de opleiding in rekening zouden brengen;
- de aanvaardbaarheid van de kostenraming opgesteld door de ICUC Int. te laten beoordelen,

concluderen wij dat de toenmalige minister geen zuinigheid heeft betracht om de kosten voor de uitbesteding van de opleiding zo laag mogelijk te houden.

## 5.2 Efficiëntie

Voor dit onderzoek hebben wij het principe van efficiëntie omschreven als het halen van de maximale output uit de beschikbare middelen door het vermijden van overlappingsen, knelpunten en verspillingen. Voor de toetsing van het aspect efficiëntie zijn wij nagegaan of de toenmalige minister heeft laten nagaan of:

- a. er overlapping is met de mogelijke opleidingen van het ORV;
- b. er zorg is gedragen voor het vermijden van knelpunten ten aanzien van de duurzaamheid van de Opleiding qua vraag en aanbod en de beschikbare financiële middelen;



c. er risico bestaat voor meerkosten.

Deze aspecten zijn vooraf niet onderzocht waardoor geconcludeerd wordt dat de toenmalige minister bij zijn besluit tot het uitbesteden van de Opleiding niet voldoende rekening heeft gehouden met het aspect van efficiëntie. In de volgende drie paragrafen wordt hierop nader ingegaan.

### **5.2.1 Het vermijden van overlappingsen tussen de Opleiding BOP en de opleidingen die het ORV verzorgt**

Aan ons is niet zichtbaar gemaakt dat de toenmalige minister bij het doorlopen van het traject voor het uitbesteden van de opleiding aan ICUC Int. is nagegaan of er sprake is van overlapping tussen het curriculum van de Opleiding en de opleidingen die door het ORV worden verzorgd. In geval er overlappingsen zijn geconstateerd had de minister maatregelen kunnen nemen om te voorkomen dat beide opleidingsinstituten dezelfde onderdelen aan het korps zullen geven.

Uit verkregen informatie van het ORV blijkt dat zij ten tijde van het besluitvormingsproces omtrent het ontwikkelen en uitbesteden van de Opleiding in samenspraak met het KPC vijf managementmodules hebben verzorgd. Deze modules zijn in het kader van het traject van leiderschapsontwikkeling voor politieagenten met een leidinggevende functie op operationeel, tactisch (HBO) en strategisch niveau verzorgd. Volgens het ORV is dit traject de startfase van de HBO-politieopleiding die het ORV verzorgt. Voor deze HBO-opleiding heeft het ORV in 2014 een verzoek voor erkenning ingediend bij het ministerie van OWCS en in december 2016 de erkenning hiervoor ontvangen.

In tegenstelling hierop heeft de Korpschef aangegeven dat voorzover hem bekend of hij zich kan herinneren er ten tijde van de ontwikkelingen rondom de Opleiding geen sprake was van een HBO-opleidingsprogramma van het ORV <sup>50</sup>. Volgens hem waren er leiderschapstrajecten gaande die naderhand wellicht door de ontwikkelingen rondom de Opleiding zijn omgevormd tot losse onderdelen van een mogelijk HBO-opleidingsprogramma.

Bij navraag aan de toenmalige minister hierover heeft hij aangegeven dat het ORV niet genoegzaam aan hem heeft medegedeeld dat zij bezig was met het verzoek voor erkenning door de minister van OWCS, terwijl het ORV bekend was met het traject dat de toenmalige minister bezig was te doorlopen. Uit ontvangen informatie hebben wij echter

---

<sup>50</sup> Bron: Inge vulde vragenlijst onderzoek 'Bachelor in Policing' d.d. 18 juli 2019

geconstateerd dat het ORV sinds oktober 2015 aan de SG per mail heeft verzocht om de minister te benaderen met het verzoek om de erkenning van de opleidingen van het ORV volgens het Tijdelijke landsbesluit bij het Ministerie van OWCS in te dienen.

Daarnaast blijkt uit ontvangen documenten dat het ORV een bedrag van NAF 480.445 heeft gereserveerd ten laste van Uitvoeringsorganisatie Stichting Ontwikkeling Nederlandse Antillen (USONA) voor het verzorgen van deze vijf modules.

Dit zijn signalen geweest voor de minister waar hij in het kader van efficiëntie op kon reageren om te onderzoeken of bepaalde modules die het ORV geeft een overlapping konden zijn met de onderdelen in het curriculum van de Opleiding. Volgens de minister werd hij door het ministerie ingelicht dat deze twee opleidingen geen overlapping bevatten. Deze adviezen zijn echter niet vastgelegd en konden niet aan ons worden getoond.

Uitgaande van het bovenstaande concluderen wij dat zowel de toenmalige minister als de SG op de hoogte waren van het traject dat het ORV aan het doorlopen was om erkenning voor een HBO-opleiding voor politie te krijgen. Door zich niet voldoende te doen inlichten over het erkenningstraject waarmee het ORV bezig was heeft de toenmalige minister het daarheen doen leiden dat parallel twee HBO-politieopleidingen werden ontwikkeld wat uiteindelijk tot kostenverspilling zou kunnen leiden.

### **5.2.2 Waarborging duurzaamheid opleiding**

Alvorens de toenmalige minister besloten heeft ICUC Int. als trekker voor het ontwikkelen en verzorgen van de Opleiding aan te dragen had hij zorg moeten dragen voor de beoordeling van de Opleiding op uitvoerbaarheid en duurzaamheid.

Door de uitvoerbaarheid en duurzaamheid te beoordelen is het ministerie in staat om mogelijke knelpunten tijdig te kunnen identificeren en de risico's die deze met zich mee kunnen brengen, in te inschatten en geëigende maatregelen te treffen.

Wij hebben niet kunnen vaststellen dat de toenmalige minister de uitvoerbaarheid en duurzaamheid van de uitbesteding van de Opleiding heeft laten beoordelen. Wij constateren dat het risico dat de Opleiding niet voor de gehele duur kan worden bekostigd, niet vooraf is ingeschat. Zoals eerder aangegeven heeft de toenmalige minister zorg gedragen voor de financiering van slechts het eerste studiejaar van de Opleiding ten laste van het CF. De toenmalige minister is namelijk uitgegaan van de verwachting dat de financiering mogelijk zou worden door de gelden afkomstig van de zaak 'Bientu'. De

minister gaf aan dat hij rekening heeft gehouden met zowel het gedeelte van de gelden van de zaak 'Bientu' dat reeds in het bezit van het Openbaar Ministerie (hierna: OM) was alsmede de gelden die nog uit de Verenigde Staten van Amerika moesten worden ontvangen. Deze gelden zaten volgens hem op een tussenrekening van het OM. Aangezien het CF niet direct kon beschikken over deze gelden had de toenmalige minister bij het laten ondertekenen van de overeenkomst voor de financiering van het eerste studiejaar ons inziens niet voldoende zekerheid over de beschikbare financiële middelen. Voor de resterende jaren gaf de minister aan het CF weer aan te zullen spreken indien na het eerste jaar nog geen financiering uit de reguliere begroting kon plaatsvinden. Zodoende heeft de minister geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat de gelden afkomstig uit de zaak 'Bientu' niet even snel als verwacht werd, in het fonds zouden worden gestort.

De toenmalige minister heeft dan ook geen maatregelen genomen om de financiële middelen voor het opstarten van de Opleiding garant te stellen.

Bovendien is er door de toenmalige minister bij het verstrekken van de opdracht aan ICUC Int. geen verplichting op de meerjarenbegroting opgenomen voor de uitvoering van het 2<sup>de</sup> tot en met het 5<sup>de</sup> studiejaar. Als gevolg hiervan bestaat het risico dat voor de verdere verzorging van de Opleiding na het eerste jaar ook geen zekerheid zal bestaan waardoor de uitvoerbaarheid en duurzaamheid in het gedrang kunnen komen.

Met betrekking tot de vraag naar de Opleiding is ook niet gebleken dat de minister heeft laten nagaan hoeveel studenten uit het korps inderdaad de behoefte hadden om deze HBO-opleiding te volgen. Dit rekening houdende met het feit dat de politieagenten ook via het ORV trainingen kunnen volgen. Het niet doen inventariseren van de vraag naar de Opleiding belemmert de minister om een goed beeld te hebben van de mogelijke gevolgen die een onvoldoende vraag kan hebben op de uitvoerbaarheid en duurzaamheid van de Opleiding.

### **5.2.3 Het risico voor meerkosten**

Wij konden niet vaststellen dat de toenmalige minister als onderdeel van het proces van de uitbesteding aan ICUC Int. zorg heeft gedragen voor het beoordelen van het Opleidingsplan BOP op het risico voor meerkosten. Meerkosten kunnen ertoe leiden dat tijdens de uitvoering (onnodige) extra kosten kunnen ontstaan waardoor de Opleiding veel duurder zal uitvallen. Ook de RvM is bij het nemen van het besluit voor uitbesteding niet

nagegaan of de minister de mogelijkheid voor meerkosten zichtbaar heeft gemaakt en maatregelen heeft genomen om meerkosten te beheersen danwel te voorkomen.

Zoals reeds vermeld blijkt uit het Opleidingsplan BOP dat de Opleiding langer dan vijf jaar kan doorlopen. Uit dit plan blijkt dat ieder jaar een nieuw cohort start, waardoor de cohort die in het 4<sup>de</sup> jaar zal starten ertoe zal leiden dat deze cohort nominaal in het 7<sup>de</sup> jaar zal worden afgerond. Dit is in onderstaand tabel zichtbaar gemaakt.

**Tabel 3** Duur Opleidingscohorten

Aantal jaren	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Jaar 4	Jaar 5	Jaar 6	Jaar 7
<b>Groepen/cohorten</b>							
<b>Groep 1</b>							
<b>Groep 2</b>							
<b>Groep 3</b>							
<b>Groep 4</b>							

Op basis hiervan zullen de eerste vier groepen die gestart zijn in totaal minimaal 7 jaren duren over de Opleiding hetgeen betekent dat de totale kosten voor 7 jaar moest worden geraamd, zodat de regering bij het beraadslagen over de Opleidingsplan de potentieel totale kosten in hun overweging konden nemen.

Door het opntbreken van deze informatie onderkennen wij als mogelijk risico dat aangezien voor het 6<sup>de</sup> en 7<sup>de</sup> jaar van de Opleiding in het Opleidingsplan BOP geen kostenraming is opgenomen, zowel de minister als de regering vooraf geen zicht kan hebben op de totaal te maken kosten. Als gevolg hiervan kan ICUC Int. achteraf met extra kosten te maken krijgen die niet meer te vermijden zijn. Dit gezien de Opleiding al lopend is en de continuïteit van de Opleiding hierdoor gevaar zal kunnen lopen.

Op onze vraag aan de directeur van ICUC Int. in hoeverre hij zicht heeft op de totale benodigde financiële middelen voor de uitvoering van het Project BOP in zijn geheel, heeft hij aangegeven dat de leiding van ICUC Int. op basis van de ruim 30 jaar ervaring die zij hebben met het ontwikkelen en uitvoeren van opleidingen en het daarbij verkregen inzicht, een zo goed mogelijke raming heeft gemaakt van de kosten<sup>51</sup>. De Rekenkamer is echter van mening dat juist gezien de ruime ervaring en deskundigheid die ICUC Int. zegt te bezitten, verwacht mag worden dat ICUC Int. de volledige kostenraming voor het uitvoeren van het gehele Project heeft kunnen opstellen.

Hierdoor geeft de begroting van het Project dan ook een reëler en transparanter beeld.

<sup>51</sup> Bron: Ingevulde vragenlijst onderzoek 'Bachelor in Policing' d.d. 21 mei 2019

Wij concluderen dat de toenmalige minister alvorens het voorstel voor het aanwijzen van ICUC Int. als trekker van de opleiding aan de RvM voor te leggen:

- niet heeft laten nagaan of de opleiding overlapping kan hebben met een mogelijke opleiding van het ORV. Door een miscommunicatie bleek dat noch de toenmalige minister noch de SG zich bewust waren van het feit dat men binnen het ministerie bezig was met het opzetten van twee HBO-politieopleidingen zonder deze op elkaar af te stemmen met de mogelijkheid dat zich overlappingen konden voordoen die uiteindelijk tot kostenverspilling zouden kunnen leiden;
  - niet op een deugdelijke manier heeft laten zorgdragen voor de beschikbare financiële middelen ter waarborging van de duurzaamheid van de opleiding. Door geen rekening te houden met de mogelijkheid dat de gelden afkomstig uit de zaak 'Bientu' niet even snel als verwacht in het fonds zouden worden gestort en door geen kosten op te voeren op de begroting van het Land voor de opleiding zijn geen maatregelen genomen om de financiering van de opleiding te garanderen;
  - niet heeft laten analyseren of het risico bestaat dat gedurende de uitvoering van de opleiding meerkosten kunnen ontstaan. Door het uitblijven van een begroting voor de uitvoering van de laatste twee jaren van het project BOP het risico bestaat dat achteraf (onnodige) extra kosten kunnen ontstaan die de minister voor de uitvoerbaarheid en continuïteit van het project niet meer kan vermijden.
- De RvM is alvorens in te stemmen met het voorstel van de minister ook niet nagegaan of de minister met dit voorstel efficiency zal behalen.

### 5.3 Effectiviteit

Het effectiviteitsbeginsel betreft het behalen van de beoogde resultaten om de gestelde doelen te realiseren. Dit betekent dat alvorens de beslissing te nemen om de Opleiding uit te besteden de toenmalige minister en ook de RvM dienden te hebben nagegaan of ten eerste met deze Opleiding de beoogde doelen gerealiseerd konden worden en ten tweede of deze doelen gerealiseerd konden worden door de Opleiding uit te besteden aan de eerder vermelde onderwijsinstelling.

Na het analyseren van de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen concluderen wij dat de toenmalige minister de effectiviteit van het uitbesteden van de Opleiding aan ICUC Int. niet heeft meegenomen in haar beslissing. Deze conclusie is gebaseerd op de constatering in de hierna volgende paragrafen.

### **5.3.1 Realisatie van de doelstellingen van het KPC via de Opleiding**

Met betrekking tot het realiseren van de doelstellingen van het KPC door middel van de Opleiding had de toenmalige minister:

- a. de opleidingsbehoeften van het KPC en de daaraan samenhangende doelstellingen moeten hebben vastgesteld;
- b. de beoogde doelstellingen van het KPC moeten hebben aangesloten met de onderwijsdoelstellingen conform het Opleidingsplan BOP.

Wij constateren dat de toenmalige minister de twee bovengenoemde aspecten niet heeft meegenomen in de beslissing om de Opleiding uit te besteden aan ICUC Int. en zodoende de effectiviteit van deze beslissing niet in acht heeft genomen.

#### ***Ad. a Vaststelling opleidingsbehoeften en opleidingsdoelstellingen KPC***

Wij hebben uit geen enkel document kunnen opmaken dat de toenmalige minister de opleidingsbehoeften van het korps heeft vastgesteld. Hij heeft aangegeven dat de opleidingsbehoeften en doelstellingen van het KPC uit het inrichtingsplan van het KPC voortvloeit. Dit plan heeft als leidraad gediend voor het reorganisatietraject van het KPC. Dit reorganisatietraject is formeel door de RvM geaccordeerd. Dit traject is in 2013 opgestart. Als onderdeel van dit reorganisatietraject is in 2015 een Opleidingsplan BOP opgesteld door het KPC met de opleidingsbehoeften van het korps.

Wij hebben geconstateerd dat de toenmalige minister dit Opleidingsplan BOP niet heeft vastgesteld. In dit Opleidingsplan BOP zijn de opleidingsbehoeften en -doelen van het KPC opgenomen. Zoals daarin vermeld is het plan in overleg met het ORV tot stand gekomen.

Conform het Opleidingsplan BOP heeft het korps behoefte aan een HBO-opleiding voor de functie van Buurtregisseur. Deze functie vereist volgens het Opleidingsplan BOP naast een politieopleiding op HBO-niveau een specifieke opleiding voor Buurtregisseur die gezien het belang en complexiteit van de invoering hiervan onderdeel dient te zijn van een implementatieproject. In het inrichtingsplan van het KPC is vastgesteld dat er een totaal van achttien Buurtregisseurs nodig is. Bij navraag aan de Korpschef over de status van de

opleiding Buurtregie heeft hij aangegeven dat de aanstellingen hiervoor nog niet hebben plaatsgevonden maar dat over de haalbaarheid van de opleiding wordt nagedacht.

Behalve de behoefte aan een HBO-opleiding Buurtregie is in het Opleidingsplan KPC 2015 geen andere behoefte opgenomen voor een volwaardige HBO-opleiding. Voor de doelgroep leidinggevende politieagenten op operationeel, tactisch en strategisch niveau heeft het KPC in het Opleidingsplan KPC 2015 als behoefte het traject van leiderschapsontwikkeling opgenomen. Het doel van de opleidingen is om de politie te laten ontwikkelen op het niveau waarop zij dient te functioneren dus conform de competentie gerichte eindtermen.

De behoefte aan de Opleiding heeft de toenmalige minister zoals eerder vermeld gehaald uit de conclusies en aanbevelingen van het rapport 'Towards a competent Police Service and Protection'. Volgens de minister zijn de conclusie en aanbevelingen van dit rapport onderschreven door het managementteam van het KPC. Daarnaast gaf hij aan dat de Korpschef deel heeft genomen aan de bijeenkomsten ter presentatie en verdediging van het rapport in het JVO. Hierdoor is hij van mening dat deze HBO-opleiding aansluit op de opleidingsbehoefte van het korps.

Ondanks dat het managementteam en de Korpschef van het KPC deel hebben genomen aan de conclusie en aanbevelingen van bovenvermeld rapport is ons niet duidelijk geworden dat de behoefte voor de HBO-opleiding vermeld in dit rapport, in lijn is met de opleidingsbehoefte zoals vermeld in het Opleidingsplan KPC 2015 opgesteld door het KPC. Immers, bij navraag aan de Korpschef of hij de minister heeft ingelicht over zijn standpunt inzake de Opleiding heeft hij aangegeven dat door het ministerie aan hem nimmer advies is gevraagd over de Opleiding. Desondanks geeft de Korpschef aan dat de versterking van het leiderschap en het verder ontwikkelen van opkomende 'potentials' heel goed met de Opleiding zouden kunnen worden bereikt.

***Ad. b Aansluiting opleidingsdoelstellingen conform het Opleidingsplan BOP op de doelen vermeld in het Opleidingsplan KPC 2015 van het KPC***

Wij concluderen dat er geen volledige aansluiting bestaat tussen de doelstellingen in het Opleidingsplan BOP en de doelstellingen in het opleidingsplan van het KPC.

Onze conclusie is gebaseerd op het feit dat in het opleidingsplan van het KPC geen specifieke doelen zijn opgenomen voor een HBO-opleiding.

Het doel van de opleidingen opgenomen in het Opleidingsplan 2015 van het KPC is om de politiemedewerkers te laten ontwikkelen op het niveau waarop zij dienen te functioneren door:

- het mogelijk maken van zowel de individuele- als organisatorische kwaliteitsverbetering;
- het versterken van het intercollegiaal contact.

In het Opleidingsplan BOP zijn als doelen vermeld:

- het voorzien in de behoefte aan opleiding en training op HBO-niveau in Politiekunde voor instromende middelbare scholieren, doorstromende politieagenten alsook bijscholing en permanente educatie van functionarissen op vereiste HBO-functies;
- het waarborgen van de kwaliteit van het politieonderwijs op HBO-niveau;
- het voorzien in de behoefte aan gekwalificeerde docenten voor de politieopleidingen op MBO/SBO-niveau door de beschikbaarheid van meer HBO afgestudeerden;
- het aansluiten van de opleiding op de praktijk;
- het bevorderen van een hoger werk- en denkniveau ten aanzien van het politievak binnen de gemeenschap;
- de internationalisering/regionalisering van het politieonderwijs;
- het geven van uitvoering aan het hoger onderwijsdeel van de vereisten van de Rijkswet politie.

De doelstellingen van het opleidingsplan van het KPC zijn gericht op alle niveaus terwijl de doelstellingen van de Opleiding specifiek gericht zijn op HBO-niveau. Voor wat betreft het HBO-niveau streven beide de doelstelling van kwaliteitsverhoging na.

De Korpschef heeft aangegeven dat op het moment dat het Opleidingsplan van de Opleiding aan het managementteam van het KPC werd gepresenteerd in 2016, zij de inhoud van het Opleidingsplan hebben beoordeeld. Door de Korpschef werd desgevraagd geen vastlegging van de beoordeling verstrekt. Volgens hem heeft hij bij deze beoordeling geen rekening gehouden met de aansluiting van de doelen in het Opleidingsplan BOP met de doelen conform het Opleidingsplan 2015 van het KPC. Hierdoor konden wij niet vaststellen of in het Opleidingsplan BOP de opleiding voor Buurtregisseur zoals vermeld in het opleidingplan van het KPC volledig wordt afgedekt.



Conform de directeur van ICUC Int. is de Opleiding gebaseerd op de competenties zoals vastgesteld in het competentieboek van het KPC. Zodoende omvat de Opleiding ook alle competenties benodigd voor de functie van Buurtregisseur.<sup>52</sup>

### **5.3.2 Realisatie van de opleidingsdoelstellingen door het uitbesteden van de Opleiding aan ICUC Int.**

Alvorens ICUC Int. aan te dragen als de trekker van de Opleiding had de minister moeten nagaan of door het uitbesteden van de Opleiding aan dit opleidingsinstituut de doelstellingen gerealiseerd konden worden. Daartoe had de minister:

- a. de doelstellingen die hij met de uitbesteding van de Opleiding aan ICUC Int. nastreeft, hebben moeten bepaald;
- b. moeten laten nagaan of de Opleiding via ICUC Int. over het algemeen uitvoerbaar is zodat de opleidingsdoelstellingen gerealiseerd konden worden.

#### **Ad. a De doelstellingen die de minister met de uitbesteding van de Opleiding aan ICUC Int. nastreefde**

Zoals vermeld in paragraaf 5.1 heeft de toenmalige minister aangegeven ICUC Int. als trekker voor het ontwikkelen en verzorgen van de Opleiding te hebben voorgesteld aan de RvM omdat hij van mening was dat het ORV zelf niet in staat was om een HBO-opleiding te ontwikkelen. Naar aanleiding hiervan heeft hij gekozen voor ICUC Int. als het instituut dat de doelen van de Opleiding kon realiseren. Een bewijs waaruit blijkt dat de toenmalige minister op basis van feiten heeft beoordeeld dat ICUC Int. als enig instituut de Opleiding kon ontwikkelen en verzorgen hebben we desgevraagd niet ontvangen.

#### **Ad. b Uitvoerbaarheid Opleiding via ICUC Int.**

Om de Opleiding succesvol te kunnen verzorgen dient het opleidingsinstituut aan enkele basis randvoorwaarden te voldoen. Deze randvoorwaarden omvatten:

- het beschikken over de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van de Opleiding;
- het beschikken over de nodige middelen waaronder trainingsfaciliteiten, docenten en studiemateriaal om de Opleiding te kunnen verzorgen;
- het beschikken over de wettelijke erkenning voor de uit te reiken diploma's voor de Opleiding.

---

<sup>52</sup> Bron: Opleidingsplan KPC 2015

De toenmalige minister had, alvorens de RvM te verzoeken om ICUC Int. aan te wijzen als trekker voor de ontwikkeling en verzorging van de Opleiding, dienen na te gaan of ICUC Int. aan deze voorwaarden voldeed. Wij hebben niet kunnen vaststellen dat de toenmalige minister heeft laten beoordelen of ICUC Int. hier aan voldoet aangezien er geen vastleggingen hierover beschikbaar zijn. Wij hebben een globale beoordeling gedaan van het bestaan van de randvoorwaarden en concluderen daaruit dat ICUC Int. niet aan al deze voorwaarden voldoet. Het resultaat van deze beoordeling volgt hieronder.

***Beschikking over de benodigde financiële middelen voor de uitvoering van de Opleiding.***

Zoals uit onze eerdere bevindingen is gebleken dat er geen garantie is dat er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de financiering van:

- het eerste jaar van de Opleiding uit het CF;
- de resterende jaren van de Opleiding uit de begroting van het Land danwel ten laste van het CF;
- eventuele uitloop van de studie tot en met het 7<sup>de</sup> jaar.

Hieruit concluderen wij dat ICUC Int. niet voldoet aan de randvoorwaarde van voldoende beschikbare financiële middelen. Het gebrek aan financiële zekerheid voor de bekostiging van het gehele Project BOP zal een negatief effect hebben op de uitvoerbaarheid van de Opleiding door ICUC Int. en dus de duurzaamheid van de Opleiding.

***Beschikking over toereikende middelen***

Op basis van de verkregen informatie concluderen wij dat de ICUC Int. volledig afhankelijk was van de financiële middelen die de overheid beschikbaar moest stellen om te kunnen starten met het contracteren van de docenten en het ontwikkelen van het studiemateriaal. Wel zijn er gesprekken gevoerd met potentiële docenten. Volgens de directeur konden zij de benodigde middelen voor het opstarten van de Opleiding zelf niet aanschaffen aangezien de Opleiding niet is doorgegaan en het geld daarvoor dus niet beschikbaar was gesteld. Door het tijdelijk stopzetten van de Opleiding zijn deze processen ook gestaakt. Voor het opstellen van het studiemateriaal zou gebruik worden gemaakt van de virtuele politiebibliotheek en docentenmateriaal van de Nederlandse Politieacademie en zou de Opleiding gehuisvest worden in de World Trade Centre in afwachting van de verbouwing van het politiegebouw.

### **Beschikking over de wettelijke erkenning voor het uitreiken van een diploma voor de Opleiding**

Wij constateren dat op het moment dat besloten werd door de toenmalige minister en vervolgens door de RvM om de Opleiding aan de ICUC Int. uit te besteden, de minister niet heeft vastgesteld dat de ICUC Int. over de vereiste erkenning beschikte voor het uitreiken van een HBO diploma voor de Opleiding. De toenmalige minister heeft aangegeven dat ICUC Int. het proces van erkenning had opgestart. Verder gaf hij aan dat gezien de deskundigheid van de directeur van ICUC Int. en het feit dat deze instelling reeds erkenning heeft voor 24 opleidingen op Bachelor, Master en PhD niveau, hij geen reden had om te twifelen dat de instelling ook voor de Opleiding erkenning zou krijgen. Aangezien de opleidingen waarvoor ICUC Int. tot nu toe over een erkenning beschikt, niet op justitieel gebied zijn, kan ons inziens niet zonder meer worden verondersteld dat ICUC Int. erkenning voor de Opleiding zou krijgen. Ten tijde van het afsluiten van de overeenkomst van het eerste studiejaar beschikte ICUC Int. nog niet over de vereiste erkenning. Hierdoor bestond geen garantie dat de afgesloten overeenkomst tot de realisatie van de door de minister beoogde opleidingsdoelstellingen zou leiden.

**Wij concluderen dat de regering de effectiviteit van het uitbesteden van de opleiding niet in haar beslissing heeft meegenomen aangezien de toenmalige minister:**

- de opleidingsbehoeften opgenomen in het Opleidingsplan 2015 van het KPC en de daarmee samenhangende doelstellingen niet heeft vastgesteld doordat hij niet is uitgegaan van dit Opleidingsplan om de opleidingsbehoeften van het korps in kaart te brengen;
- de doelstellingen van de opleiding hierdoor niet heeft laten afstemmen met de opleidingsdoelstellingen die door het KPC zijn geformuleerd;
- de realisatie van de doelstellingen van bovengenoemde opleiding niet heeft laten garanderen door de nodige maatregelen te treffen om de uitvoerbaarheid van de opleiding zeker te stellen.

## 6. Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Conclusies

De Rekenkamer concludeert op basis van het onderzoek dat de uitbesteding van de Opleiding niet rechtmatig heeft plaatsgevonden.

Aangezien het Tijdelijk landsbesluit in strijd is met de regelgevende en uitvoerende bevoegdheden die krachtens de Rijkswet politie zijn gegeven, is in artikel 1 Tijdelijk landsbesluit een niet-bestaande bevoegdheid van de regering gemandateerd. Uitgaande hiervan kan ons inziens al hetgeen is geregeld in het Tijdelijk landsbesluit, waaronder de aanwijzing van het ORV als opleidingsinstituut en het vaststellen van de kwaliteitscriteria, opleidingsvereisten en trainingsvereisten onverbindend worden geacht.

De minister van Justitie is, aangezien het Tijdelijk landsbesluit niet geldig is, dan ook niet bevoegd om nadere regels te stellen ten aanzien van opleidingen voor de politie en dus ook niet voor de opleidingen en cursussen zoals bedoeld in artikel 18 lid 2 Tijdelijk landsbesluit. Dus had de regering ons inziens niet de bevoegdheid om de Opleiding aan ICUC Int. uitbesteden.

Daarnaast concluderen wij dat de uitbesteding over het algemeen niet conform de wet- en regelgeving heeft plaatsgevonden. De bepalingen in de wet- en regelgeving ten aanzien van het uitbesteden van de werkzaamheden op basis van een PvE, opdrachtverstrekking, en vooraf opvragen van advies van de minister van Financiën zijn niet nageleefd.

Bij het nemen van de beslissing voor het uitbesteden van de Opleiding is geen rekening gehouden hoe de Opleiding gefinancierd zou worden en of er middelen beschikbaar moeten worden gesteld op de betrokken (meerjaren)begroting(en).

Het feit dat de uitbesteding niet via de bij wet voorgeschreven openbare aanbesteding is verlopen, wordt als onrechtmatig aangemerkt. Ondanks dat de toenmalige minister van Financiën achteraf in een met redenen omklede beschikking heeft besloten om in het landsbelang af te zien van de vereiste openbare aanbesteding, heeft de regering niet deugdelijk gehandeld.

Ook heeft de regering ten onrechte afgeweken van het negatieve advies van de CCF door de financiering van het eerste jaar van de Opleiding ten laste van het CF te brengen, terwijl het CF volgens de CCF niet over de financiële middelen beschikt. Hierdoor kon de uitvoerbaarheid en duurzaamheid van de Opleiding niet gewaarborgd worden.

Wij concluderen dat de beslissing om het Opleidingsplan BOP te accorderen en ICUC Int. als trekker aan te wijzen door de meerderheid van de ministers in de vergadering van de RvM is genomen. Een vastlegging in het verslag dat de toenmalige minister van VVRP, gezien de familierelatie met de directeur van ICUC Int., zich had onthouden van deelname aan de besluitvorming over het Opleidingsplan BOP ontbreekt. Dit ondanks het Reglement voorschrijft dat een dergelijke onthouding moet worden vastgelegd. De toenmalige minister van VVRP alsook vier van de toenmalige ministers en de toenmalige secretaris van de RvM hebben verklaard dat de toenmalige minister van VVRP niet had deelgenomen aan de beraadslaging en besluitvorming over het Opleidingsplan BOP. Van de overige leden van de toenmalige RvM hebben wij desgevraagd geen verklaring ontvangen van de toenmalige minister van VVRP.

Met betrekking tot de doelmatigheid van de uitbesteding van de Opleiding concluderen wij dat de regering de aspecten van doelmatigheid niet voldoende in acht heeft genomen bij haar besluit om de Opleiding aan ICUC Int. uit te besteden.

Door het niet laten nagaan welke andere instellingen de Opleiding ook zouden kunnen ontwikkelen en verzorgen, het niet doen uitvoeren van een kostenanalyse alsook het achterwege laten van een kostenraming heeft de regering geen zuinigheid betracht.

De regering was niet efficiënt in haar beslissing omdat de regering zich niet bewust was van het feit dat binnen het ministerie twee HBO-politieopleidingen tegelijk werden opgezet die tot overlapping en kostenverspilling zouden leiden. Bovendien heeft de regering zich niet ervan verzekerd dat de toenmalige minister bij het voorstellen van ICUC Int. als trekker van de Opleiding aan de RvM zorg heeft gedragen voor voldoende middelen voor de bekostiging van de Opleiding en eventuele aan de Opleiding verbonden meerkosten. Als gevolg hiervan heeft de RvM een financiële beslissing genomen waarvan zij zich niet bewust was van de werkelijke financiële gevolgen hiervan voor het Land.

Met betrekking tot de effectiviteit van het uitbesteden van de Opleiding is de regering niet uitgegaan van de opleidingsbehoeften en doelstellingen van het KPC opgenomen in het Opleidingsplan KPC 2015. Als gevolg hiervan kon niet gegarandeerd worden dat met het uitbesteden van de Opleiding aan ICUC Int. deze behoeften en doelstellingen worden gerealiseerd.

## 6.2 Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de Staten aan om:

1. van de regering te eisen om alvorens te beslissen over de verdere invulling van een Opleiding voor politie op Bachelor niveau de huidige minister te verzoeken om:
  - a. de kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten voor de politie alsnog voor Curaçao te formaliseren in een Lb ham zoals voorgeschreven in de Rijkswet politie;
  - b. de wettelijke status van het ORV bij landsverordening te regelen en het instellingsbesluit regelende de taken en bevoegdheden van het ORV vast te stellen;
  - c. juridisch advies in te winnen om na te gaan in hoeverre er financiële consequenties verbonden zijn aan de door de regering genomen beslissingen ten aanzien van de uitbesteding van de Opleiding aan ICUC Int. en het ten onrechte aanwijzen van het ORV als opleidingsinstituut;
2. gebruik te maken van haar recht om de voorzitter van de RvM te vragen waarom er in het verslag van de vergadering van de RvM waarin het Opleidingsplan BOP is goedgekeurd geen vastlegging is gedaan van de onthouding van de toenmalig minister van VVRP. Tevens dat de voorzitter van de RvM aangeeft welke maatregelen getroffen zijn of zullen worden om te garanderen dat eventuele onthoudingen in toekomst, zoals voorgeschreven in het Reglement, vastgelegd zullen worden. Immers, het ontbreken van deze vastleggingen biedt geen transparantie dat voldaan wordt aan de bepalingen in het Reglement danwel de Landsverordening integriteit (kandidaat-)ministers;
3. juridisch advies op te vragen over de mogelijke aansprakelijkheid van de betrokken bestuurders ten aanzien van de onrechtmatige/onzorgvuldige handelingen en/of genomen beslissingen.

## **7. Ambtelijke, bestuurlijke en overige reacties**

### **7.1 Ambtelijke reactie**

Het rapport is op 15 november 2019 in concept aangeboden aan de SG van het ministerie van Justitie met het verzoek om het rapport door te nemen en binnen drie weken te voorzien van eventuele commentaar. Tevens is aan de SG verzocht om de onderdelen van het rapport die betrekking hebben op de input gegeven door de directeur van het ORV en de Korpschef van het KPC aan hen voor te leggen voor hun commentaar.

Op 18 december 2019 heeft de SG, naar haar zeggen in verband met drukke werkzaamheden, uitstel gevraagd tot in de week van 20 januari 2020. Het verlenen van uitstel was niet mogelijk daar de Rekenkamer al bezig was met het verwerken van de input gekregen van de andere actoren betrokken bij het onderzoek. Na het bijwerken van de ontvangen opmerkingen van de andere actoren hebben wij op 31 januari 2020 een aangepast conceptrapport aan de SG aangeboden met het verzoek dit binnen twee weken te voorzien van commentaar. Wij hebben echter tot op het moment van uitbrengen van dit rapport geen reactie ontvangen de SG.

### **7.2 Overige reacties**

Op 15 november 2019 is het rapport in concept aangeboden aan de toenmalige minister en de directeur van de ICUC Int. in het kader van hoor en wederhoor. Op 2 december 2019 hebben wij de reactie ontvangen van zowel de toenmalige minister als de directeur van ICUC Int. Na verwerking van de reacties van de toenmalige minister vonden wij het noodzakelijk om het aangepaste conceptrapport aan de toenmalige minister voor reactie aan te bieden. Het aangepaste conceptrapport is hem op 31 januari 2020 aangeboden. Zijn reactie hebben wij op 18 februari 2020 ontvangen. In paragraaf 7.2.1 is de reactie van de toenmalige minister opgenomen, terwijl paragraaf 7.2.2 de reactie van de directeur van ICUC Int. bevat.

Het gedeelte van het rapport over de afwijking ten aanzien van het Reglement en de Landsverordening Integriteit (kandidaat-) ministers hebben wij in het kader van hoor en wederhoor op 17 december 2019 aan de toenmalige minister van VVRP aangeboden. Op 23 december 2019 hebben wij een reactie van haar ontvangen. Deze is in paragraaf 7.2.3 opgenomen.

Waar nodig is het rapport op basis van de ontvangen reacties bijgewerkt. In de navolgende subparagrafen zijn de meest relevante reacties opgenomen en waar nodig onze opmerkingen daarop.

### **7.2.1 Reactie toenmalige minister van Justitie**

De toenmalige minster heeft in zijn reactie vermeld dat hij volstaan heeft met het leveren van commentaar op de conclusies aan het begin van het conceptrapport. Ondanks dat de Rekenkamer verzocht heeft om de opmerkingen te staven met bewijsmateriaal, heeft de toenmalige minster geen bewijsmateriaal ingeleverd. Zijn opmerkingen zijn volgens hem gebaseerd op dezelfde wet- en regelgeving waarover de Rekenkamer haar conclusies gebaseerd heeft. Daarnaast gaf hij aan dat een bewindspersoon nooit beslissingen neemt op basis van uitsluitend het 'bewijsmateriaal' dat voorhanden is en dat beslissingen ook genomen worden op basis van vertrouwelijke gesprekken die gevoerd worden met betrouwbare personen, die niet willen dat zij in de publiciteit komen. Ook dient volgens hem rekening te worden gehouden met het feit dat een minister beslissingen neemt op basis van zowel de feiten en het voorhanden zijnde bewijsmateriaal, als op basis van hetgeen hij/zij van zijn naaste medewerkers en betrouwbare personen verneemt, hetgeen niet altijd schriftelijk geschiedt.

De hiernavolgende opmerkingen van de toenmalige minister hebben niet geleid tot aanpassing van het rapport.

Voor wat betreft de opmerking van de minister dat er geen sprake was van het opstarten van een opleiding zonder zicht te hebben op de financiering, merkt de Rekenkamer op dat de minister zelf aangeeft dat hij later zou bekijken of de financiering uit de reguliere begroting kon worden gefinancierd. En dat indien dit niet mogelijk zou zijn, de kosten van de opvolgende jaren later ook uit het CF zullen worden gefinancierd, totdat financiering vanuit de reguliere begroting tot de mogelijkheden gaat behoren.

Deze opmerking van de minister laat ons inziens duidelijk blijken dat er onzekerheid bestond inzake de financiering van de Opleiding. Dus hij heeft zich niet voldoende aan het begin gebogen over de financiering van de gehele Opleiding.

Met betrekking tot de bevinding van de Rekenkamer dat de toenmalige minister van Financiën achteraf, een MB heeft uitgeven voor de afwijking van openbare aanbesteding heeft de toenmalige minster als volgt gereageerd. Er is vanaf 2010 nimmer een schriftelijke



afwijking afgegeven voor het afwijken van een openbare aanbesteding. Afwijkingen zijn altijd na consultatie met het Ministerie van Financiën geschied, waarna de minister van Financiën zijn akkoord gaf.

Conform hem was er door de toenmalige minister van Financiën wel degelijk goedkeuring vooraf gegeven en dat een mondelinge beschikking ook bestuursrechtelijk geldig is.

Wij hebben zoals eerder vermeld in het rapport, desgevraagd geen reactie van de toenmalige minister van Financiën hierover ontvangen. Indien in het verleden geen MB werd afgegeven, is onsinziens geen reden voor de minister om van deze bepaling af te wijken. Onze conclusie blijft dus gehandhaafd.

De toenmalige minister heeft verder aangegeven dat in tegenstelling tot onze bevinding dat er geen PvE is opgesteld door het ministerie, er wel degelijk een PvE is opgesteld. Zoals eerder door ons geconcludeerd in paragraaf 4.2.1 is er een projectvoorstel door ICUC Int. opgesteld echter dit projectvoorstel was niet gebaseerd op een door het ministerie gemaakte PvE danwel TOR en kan op zich ook niet als een PvE worden beschouwd.

Over onze bevinding van het ontbreken van een schriftelijke opdrachtverstrekking, beaamt de minister dat er inderdaad geen schriftelijke opdracht is verstrekt en wijdt dit toe aan de onstane politieke commotie. Ten aanzien van de raadsbeslissing en het landsbesluit waarnaar hij verwijst hebben wij eerder aangegeven dat deze niet als de opdrachtverstrekking kan worden beschouwd. Zie hiervoor paragraaf 4.2.2.

Voor wat betreft de opmerking van de toenmalige minister dat de Rekenkamer ten aanzien van de mandatering een denkfout maakt, heeft de Rekenkamer juridisch advies ingewonnen. De toenmalige minister heeft opgemerkt dat het Tijdelijk landsbesluit een mandaat inhoudt aan de minister om namens de regering politieopleidingen te organiseren en niet om het ORV met uitsluiting van alle andere instituten aan te stellen. De Rekenkamer komt op basis van het juridische advies tot de conclusie dat het Tijdelijk landsbesluit waarnaar de toenmalige minister verwijst geen gelding kan hebben als Regeling in de zin van artikel 41 lid 1 Rijkswet politie. Zodoende kan de minister het mandaat in dit Tijdelijk landsbesluit waarop hij zich beroept niet rechtsgeldig uitoefenen. De toenmalige minister heeft in zijn tweede reactie op het rapport aangegeven dat hij door gebrek aan informatie over de voorgeschiedenis van de totstandkoming van het Tijdelijk landsbesluit zich niet kan uitlaten voor wat betreft het standpunt van de Rekenkamer inzake de rechtsgeldigheid van

het Tijdelijk landsbesluit. Volgens hem heeft hij bij zijn aantreden als minister van Justitie per 1 januari 2013 het Tijdelijk landsbesluit in concept aangetroffen. De toenmalige minister van Justitie kan zich dan ook niet voorstellen dat de juristen die aan dit landsbesluit hebben gewerkt over het hoofd zouden hebben gezien dat dit landsbesluit niet geldig is. Hij is van mening dat indien het Tijdelijk landsbesluit onverbindend blijkt te zijn, slechts de aanwijzing van het ORV als (één van de) onderwijsinstituten vervalt en niet de bevoegdheid van de minister om ten bate van politieonderwijs andere instituten in te schakelen.

Voor wat betreft onze conclusie dat de toenmalige minister zonder aanvaardbare gronden heeft afgeweken van het advies van de CCF, gaf hij aan wel degelijk dit te hebben gedaan door duidelijk zijn afwijking te motiveren. Conform de toenmalige minister heeft de CCF ten onrechte gedacht dat in het fonds niet voldoende gelden aanwezig waren voor de financiering van het eerste jaar van de Opleiding. Eerder gaf de minister aan in zijn brief d.d. 21 december 2016 aan de CCF dat er weer geld beschikbaar zou zijn afkomstig van de zaak 'Bientu'. Thans geeft hij aan dat er ook gelden uit geïnde boetes en de Afpakteam in de pijplijn waren om te worden gestort in het fonds. Dit heeft hij echter niet met bewijsmateriaal gestaafd. Zoals eerder door ons vermeld hebben wij desgevraagd van de SG geen bewijs ontvangen dat het CF over de nodige middelen beschikte om het eerste jaar van de Opleiding te financieren. Zie hiervoor paragrafen 4.6 en 5.2.2.

Met betrekking tot de bevindingen van de Rekenkamer inzake doelmatigheid had de toenmalige minister de volgende opmerkingen:

- a. Het totale bedrag voor de in het opleidingsplan opgenomen vijf jaren wijkt niet af van vergelijkbare opleidingen die destijds door Curaçao Institute for Social & Economic Studies is verzorgd.
- b. Het ORV is niet in aanmerking gekomen om de onderhavige Opleiding te verzorgen, omdat hij uit betrouwbare bronnen ervan op de hoogte is gesteld dat als hij binnen het JVO met een opleiding zou komen, die zou worden verzorgd door het ORV, deze geen goedkeuring van alle landen zou krijgen.
- c. Er is wel degelijk binnen het ministerie nagegaan of deze kosten vergelijkbaar waren met kosten van soortgelijke opleidingen en is niet gebleken dat deze kosten uit de maat liepen.
- d. De regering is tijdens de beraadslaging die voorafging aan het te nemen besluit, voldoende ingelicht over de Opleiding, alsook over de financiële consequenties.

- e. Er is geen sprake van miscommunicatie, maar van tegenwerking zijdens de leiding van het ORV.
- f. De opleiding van het ORV valt niet te vergelijken met de opleiding 'Bachelor in Policing' van ICUC Int.
- g. Het risico dat het Project twee jaar zou uitlopen werd niet begroot, omdat dit risico verwaarloosbaar werd geacht.
- h. Voor eventuele uitloop van de Opleiding zou een oplossing worden gevonden in de bestaande begroting van de Opleiding.
- i. Het hele Opleidingsplan BOP is uitgebreid besproken met de leiding van het KPC, en deze is akkoord gegaan met het opleidingsplan. KPC heeft het plan bij het Ministerie in Den Haag en bij de Politieacademie Nederland toegelicht dan wel verdedigd, dus is volgens hem alles wat de Rekenkamer naar voren brengt in de gevoerde besprekingen meegenomen.

Deze opmerkingen van de minister zijn niet gestaafd met bewijsmateriaal. Tijdens het onderzoek is ons ook niet zichtbaar geworden dat de doelmatigheidscriteria voldoende in acht zijn genomen. Hierdoor kunnen wij ons niet vinden in deze opmerkingen van de toenmalige minister.

### **7.2.2 Reactie directeur ICUC Int.**

In zijn reactie geeft de directeur van ICUC Int. aan dat hij van mening is dat de tekortkomingen ten aanzien van de rechtmatigheid en doelmatigheid blijken uit het concept rapport geen afbreuk doen aan de rechtmatigheid van het landsbesluit waarin ICUC Int. als trekker is aangewezen. Tevens geeft hij aan dat de overheid onrechtmatig heeft gehandeld en wanprestatie pleegt jegens ICUC Int. door geen verdere uitvoering te geven aan het landsbesluit met alle financiële gevolgen van dien voor de overheid. Verder geeft hij aan dat de constatering van de Rekenkamer geen enkel afbreuk doen aan het beroep dat ICUC Int. toekomt op grond van dit landsbesluit en dat ICUC Int. bij diverse gelegenheden zich coulant heeft opgesteld en nadrukkelijk gesteld heeft een regeling te willen nastreven.

Deze opmerkingen van de directeur geven blijk dat bij hem kennelijk de verwachting bestaat dat de overheid een verplichting jegens ICUC Int. heeft. Zoals wij eerder hebben vermeld in het rapport is ons inziens door het ontbreken van een overeenkomst voor de resterende jaren van de Opleiding geen schriftelijke zekerheid geboden aan ICUC Int. Zie hiervoor paragraaf 4.2.3.

Verder is de directeur van mening dat niet onderzocht is in hoeverre de leiding van het ORV geen medewerking heeft gegeven bij het gevolgde traject, terwijl hij dit aspect naar voren heeft gebracht. Ook gaf hij in zijn reactie aan dat de directeur van het ORV met de vakbonden een geheime politieke strijd voerden tegen de toenmalige minister en dat de minister niet op haar kon vertrouwen. Dit aspect kon hij echter niet met voldoende bewijsmateriaal staven. Indien de directeur van het ORV geen medewerking gaf was dit ons inziens geen reden voor de toenmalige minister om af te wijken van de wettelijke bepalingen.

Ook heeft de directeur van ICUC Int. in zijn reactie opgemerkt dat geen onderzoek is gedaan naar de kwaliteit van het door hen geleverde product, terwijl tot twee keer toe op het allerhoogste justitieel niveau in het Koninkrijk, complimenten zijn uitgesproken voor zowel het door hen uitgevoerde onderzoek naar het functioneren van het KPC als het Opleidingsplan BOP en verbetertraject. Hij acht een deskundige mening over het geleverde product ook relevant ter beoordeling van de doelmatigheid. Zoals vermeld onder het hoofdstuk doelmatigheid heeft de Rekenkamer bij het toetsen van de criteria zuinigheid nagegaan in hoeverre ter minimaliseren van de kosten vooraf door de overheid is nagegaan of het inzetten van ICUC Int. in de plaats van het ORV of een andere instelling goedkoper is om de gewenste opleidingsresultaten te behalen. Hierbij is nagegaan of de toenmalige minister een kosten- en kwaliteitsvergelijking heeft laten uitvoeren. Het is niet de bedoeling dat de Rekenkamer deze kosten- kwaliteitsvergelijking achteraf moet gaan uitvoeren.

Met betrekking tot de opmerking van de directeur van ICUC Int., dat de Rekenkamer ten onrechte ervan is uitgegaan dat de kosten in het Opleidingsplan BOP over een periode van vijf jaar een afgerond geheel van de Opleiding vormen, kunnen wij het volgende opmerken. In zijn reactie geeft de directeur zelf aan dat de Opleiding vier jaar duurt en jaarlijks aan een nieuwe groep zal worden aangeboden. Dit blijkt ook uit het opleidingsplan. Daarnaast vermeldt hij dat het aantal keren dat een nieuwe groep na vier jaar nog wordt opgestart steeds afhankelijk gesteld wordt van de ontwikkeling bij het KPC en in het Koninkrijk. In paragraaf 5.2.3 hebben wij de duur van de diverse cohorten schematisch weergegeven.

Wij merken ten aanzien van hetgeen door de directeur is vermeld met betrekking tot het ieder jaar opstarten van een nieuw cohort op dat, de cohort die in het 4<sup>de</sup> jaar zal starten ertoe leidt dat deze cohort nominaal in het 7<sup>de</sup> jaar zal worden afgerond. Ons inziens heeft de directeur een denkfout gemaakt door te vermelden dat “het aantal keren dat een nieuw groep na vier jaar nog wordt opgestart steeds .....”.

Als laatste merkt de directeur in zijn reactie op dat het starten met een opleiding in afwachting van de formele erkenning een praktijk is dat in binnen- en buitenland wordt toegepast. Het feit dat deze praktijk volgens de directeur van ICUC Int. als zodanig wordt toegepast is ons inziens geen reden voor de regering om alvorens de Opleiding wordt erkend ICUC Int. aan te wijzen om deze Opleiding te verzorgen. Hierdoor brengt de regering zichzelf in een moeilijke positie waarbij het betreffende ministerie dat later het verzoek voor erkenning moet beoordelen en de erkenning afgeven zich min of meer gedwongen voelt om de erkenning af te geven daar de regering zich reeds heeft gebonden en verplicht jegens het opleidingsinstituut voor de betreffende opleiding. Naar onze mening dient de regering in deze zorgvuldigheid te betrachten.

### **7.2.3 Reactie toenmalige minister van VVRP**

In haar reactie geeft de toenmalige minister van VVRP aan, dat door de beslotenheid van de vergaderingen van de RvM en het feit dat het zaak in de regering is om de eenheid van het kabinet te bewaren, de vergaderingen mede ter bescherming daarvan met gesloten deuren worden gehouden. Van deze vergaderingen wordt volgens haar dan ook geen woordelijk verslag opgemaakt, maar slechts een kort en zakelijk verslag die geen individuele stellingnames weergeeft en waarbij het niet gebruikelijk is dat van de onthouding van deelname aan de beraadslaging en besluitvorming in het verslag melding wordt gemaakt.

Ter versterking van haar reactie, dat zij geen deel heeft genomen aan de beraadslaging en besluitvorming over de Opleiding, heeft zij de verklaringen van vier van de toenmalige collega ministers die ook aanwezig waren in de vergadering waarin het besluit is genomen aan haar reactie toegevoegd.

Wij merken hierbij op dat het Reglement in artikel 14 lid 3 voorschrijft dat indien een minister zich van stemmen onthoudt de reden daarvan in het verslag moet worden opgenomen.

#### **7.2.4 Reactie toenmalige minister van Financiën**

Aan de toenmalige minister van Financiën is, mede op zijn eigen verzoek, het gedeelte van het rapport over het afwijken van de eis van openbare aanbesteding op 21 februari 2020 verzonden met het verzoek om hier alsnog op te reageren aangezien hij tijdens het onderzoek noch beschikbaar was voor een interview noch om onze vragen te beantwoorden. Desondanks hebben wij geen reactie van hem ontvangen.

#### **7.3 Bestuurlijke reactie**

In het kader van bestuurlijk hoor en wederhoor is het conceptrapport inclusief conclusies en aanbevelingen op 21 februari 2020 aangeboden aan de minister van Justitie. Wij hebben echter tot op het moment van aanbidding van dit rapport aan de Staten geen reactie ontvangen van de minister.

## 8. Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert op basis van het uitgevoerde onderzoek en de ontvangen reacties van het ministerie, de desbetreffende ministers en de overige actoren dat bij het toekennen van de Opleiding aan ICUC de regering niet zorgvuldig genoeg heeft gehandeld. Zolang de in artikel 41 van de Rijkswet Politie vermelde kwaliteitscriteria en opleidings- en trainingsvereisten niet zoals voorgeschreven bij Lb ham zijn vastgesteld kan de regering de door de instituten te verzorgen politieopleidingen niet toetsen aan krachtens de Rijkswet politie voorgeschreven eisen.

**Bijlage 1 Overzicht opeenvolgende activiteiten in het kader van het vaststellen van de behoefte aan de Opleiding en de uitbesteding hiervan aan ICUC Int.**

Datum	Activiteit
21 juni 2013	Conform de besluitenlijst van het JVO is besloten dat het College van Korpschefs een inventarisatie zal maken van de voortgang m.b.t. de uitvoering van de Opleiding en training van de politie.
december 2013	De RvR heeft het rapport 'Politieonderwijs in Curaçao, inspectieonderzoek naar de wijze waarop het politieonderwijs in Curaçao is georganiseerd' uitgebracht.
8 januari 2014	Het College van Korpschefs heeft de verzochte inventarisatie van de onderscheidene landen aangeboden in het JVO van 8 januari 2014. Het College heeft naar aanleiding van de inventarisatie geconcludeerd dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- veel inspanning is gedaan op het terrein van het politieonderwijs;</li> <li>- een gezamenlijk onderwijsinstituut tot op heden niet van de grond heeft kunnen komen.</li> </ul> <p>Het JVO heeft besloten dat de landen gezamenlijk zullen onderzoeken welke opleidingen op locatie kunnen worden gegeven rekening houdend met de artikelen 40 en 41 van de Rijkswet politie en binnen de financiële kaders.</p>
Niet bekend	Het ministerie heeft een TOR opgesteld om de effectiviteit van de onderwijsprogramma's van het ORV te verhogen. De TOR wordt door de toenmalige verandermanager aan de ICUC Int. overhandigd.
18 maart 2014	ICUC Int. heeft op basis van de TOR een projectvoorstel met een offerte bij de toenmalige minister ingediend.
11 juni 2014	<b>Besluitenlijst niet ontvangen.</b>
12 juni 2014	ICUC Int. heeft een verzoek ingediend bij OWCS voor erkenning van de diverse Bachelor, Master en PhD opleiding. Het verzoek bevat niet de Opleiding.
24 juni 2014	Bij brief d.d. 26 juni 2014 bevestigt ICUC Int. dat het projectvoorstel en de offerte besproken zijn met de toenmalige minister, de verandermanager KPC en de Sector Directeur Rechtshandhaving. Afsproken werd dat een aangepast voorstel uiterlijk 26 juni 2014 zou worden verstuurd zodat de accordering door de minister op 30 juni 2014 kon plaatsvinden. Het gewijzigde voorstel is bij deze brief ingediend.
12 augustus 2014	Het ORV heeft het verzoek ingediend bij de SG zodat de minister de aanvraag voor de erkenning van de SBO en HBO opleidingen van het ORV kan indienen bij het OWCS.
3 september 2014	De RvM heeft ingestemd met de aangepaste offerte van ICUC Int.
september 2014	De verandermanager van het KPC heeft ICUC Int. verzocht om in september 2014 te beginnen met de voorbereidende werkzaamheden in afwachting van de opdrachtverstrekking van de minister.
1 oktober 2014	De minister heeft bij brief d.d. 1 oktober 2014 de opdracht verstrekt aan ICUC Int. voor het uitvoeren van het onderzoek. De opdracht bedraagt in totaal NAf 400.120.
6 oktober 2014	ICUC Int. heeft een presentatie gehouden voor het managementteam van het ORV over de opzet van het onderzoek effectiviteit ORV onderwijsaanbod.
30 december 2014	Het landsbesluit van 30 december 2014 nr. 14/3510 is uitgegeven. Het landsbesluit wordt aangehaald als: Tijdelijk landsbesluit opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg.
januari 2015	<b>Besluitenlijst niet ontvangen.</b>



Datum	Activiteit
27 januari 2015	Het ministerie van OWCS heeft ICUC Int. de bevoegdheid verleend om voor verschillende HBO-opleidingen een diploma uit te reiken. Deze erkenning geldt niet voor de Opleiding.
18 maart 2015	De directeur van het ORV heeft bij brief d.d. 18 maart 2015, mede getekend door de Korpschef, het ministerie op de hoogte gesteld dat het ORV in mei 2015 zal aanvangen met het leiderschapstraject voor de leidinggevende functies op operationeel, tactisch en strategisch niveau.
24 maart 2015	De directeur van het ORV heeft bij brief d.d. 24 maart 2015 het ministerie in kennis gesteld dat de totale kosten voor het leiderschapstraject op NAf 480.089 begroot zijn.
2 april 2015	De directeur van het ORV heeft bij brief d.d. 2 april 2015 een verzoek ingediend bij het ministerie voor de financiering van het leiderschapstraject.
april 2015	De Korpschef stelt het Opleidingsplan Korps Politie Curaçao 2015 vast. Het plan bevat de opleidingsbehoeften en doelen van het KPC voor het jaar 2015.
28 april 2015	ICUC Int. heeft een presentatie gehouden voor de minister en de SG over de tussentijdse resultaten van het onderzoek effectiviteit ORV onderwijsaanbod. Door ICUC Int. wordt de mogelijkheid van een HBO-Bacheloropleiding Politiekunde met de medewerking van Politieacademie Nederland en Dirección Nacional de Escuelas (DINAE) van de Colombiaanse politie voorgesteld.
21 mei 2015	In de brief d.d. 21 mei 2015 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister bevestigt ICUC Int. dat de minister gekozen heeft voor de samenwerking met Politieacademie Nederland en DINAE Colombia.
8 juni 2015	<b>Besluitenlijst niet ontvangen.</b>
26 juli 2015	In de brief d.d. 26 juli 2015 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister bevestigt ICUC Int. aan de minister dat zijn afgesproken dat ICUC Int. een projectvoorstel voor een Bachelor en een Master onderwijsprogramma opstelt zodat de minister dit voorstel in december 2015 aan het JVO kan presenteren.
9 oktober 2015	ICUC Int. heeft een presentatie gehouden van de tussentijdse resultaten van het onderzoek 'Effectiviteit ORV onderwijsaanbod' aan de toenmalige minister.
23 november 2015	In de brief d.d. 20 november 2015 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister bevestigt ICUC dat op 23 november 2015 de opzet van de Opleiding en de mogelijke samenwerking met het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Politieacademie is besproken.
24 november 2015	Het Tijdelijk landsbesluit no. 2014 nr. 14/3510 is bij landsbesluit d.d. 24 november 2015 nr. 15/3629 voor een periode van één jaar verlengd van 10 oktober 2015 tot 10 oktober 2016.
december 2015	Conform de brief van 15 januari 2016 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister vermeldt ICUC dat het projectvoorstel voor de Opleiding in december 2015 wordt afgerond en ingediend om in januari 2016 tijdens het JVO gepresenteerd te worden.
5 januari 2016	Conform de besluitenlijst heeft het JVO: <ul style="list-style-type: none"> <li>- afgesproken dat geïnventariseerd wordt in regionaal politieonderwijs om gezamenlijk politieonderwijs mogelijk te maken;</li> <li>- het College van Korpschefs verzocht om met het Nederlandse Ministerie van Veiligheid en Justitie de behoeftes voor het onderwijsprogramma in beeld te brengen;</li> <li>- op voorstel van Curaçao besloten om de gezamenlijke politieopleidingen op bachelor- en masterniveau verder uit te werken richting het JVO in juni 2016.</li> </ul>

Datum	Activiteit
8 januari 2016	De minister heeft de besluitenlijst van het JVO van 5 januari 2016 aan de RvM aangeboden.
Januari 2016	ICUC Int. heeft in januari 2016 het rapport 'Towards a competent police service and protection. A study to determine the opinion of local residents and judicial authorities of Curaçao on the police service in order to provide information for improvement programs' aan de minister uitgebracht.
Februari 2016	Conform de brief d.d. 29 februari 2016 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister bevestigt ICUC Int. dat het rapport in februari 2016 besproken is met de SG en Sector Directeur (hierna: de SD) van het ministerie, vervolgens met de leiding van het KPC en daarna met de leiding van het ORV.
1 maart 2016	Conform de brief d.d. 11 april 2016 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister heeft ICUC Int. samen met de SD van het ministerie en het subhoofd van het KPC in maart 2016 een bezoek gebracht aan de Nationale Politie van Colombia. Tijdens dit bezoek hebben zij diverse presentaties en demonstraties bijgewoond van de verschillende scholen van de Nationale Politie Opleiding 'DINAE'.
Maart 2016	Conform de brief d.d. 11 april 2016 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister heeft ICUC Int. medio maart 2016 deelgenomen aan een dienstreis naar Nederland met een delegatie bestaande uit de minister, de SG en de Korpschef. Tijdens deze reis hebben zij bezoeken gebracht aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de Politie Academie. Hierbij zijn afspraken gemaakt over samenwerking bij de voorbereiding van de Opleiding.
19 april 2016	ICUC Int. heeft de toenmalige minister de offerte ad NAf 108.000 voor de aanvang van de voorbereiding van de Opleiding aangeboden.
Mei 2016	In de brief d.d. 16 juni 2016 met verantwoording van ICUC Int. aan de toenmalige minister heeft ICUC Int. bevestigd dat zij het Opleidingsplan BOP van de Opleiding in mei 2016 heeft afgerond en ingediend ter behandeling in het JVO van 1 juni 2016.
1 juni 2016	In het JVO van 1 juni 2016 is het Opleidingsplan BOP gepresenteerd door ICUC Int. De landen hebben positief op het initiatief van Curaçao gereageerd. De Voorzitter van het College van Korpschefs heeft toegezegd dat het College vóór 1 september 2016 een meerjarig programma zal aanbieden waarin de behoeftes voor de post-initiële onderwijsprogramma's en trainingsmogelijkheden van de Politieacademie worden opgenomen.
Augustus 2016	ICUC Int. heeft een presentatie gehouden van het Opleidingsplan BOP voor de leiding van het KPC.
19 september 2016	De SG heeft bij brief d.d. 19 september 2016 advies over de financiering van de Opleiding aan de minister uitgebracht. De toenmalige minister heeft het advies van de SG geaccordeerd en de SG opgedragen het projectdossier in te dienen bij het CF.
20 september 2016?	ICUC Int. heeft het verzoek voor financiering van het eerste jaar van de Opleiding ingediend bij het ministerie.
24 oktober 2016	De minister heeft het Opleidingsplan BOP aan de RvM aangeboden.
25 oktober 2016	De beleidsmedewerker van het ministerie heeft op basis van een interne analyse van het verzoek voor financiering van het eerste studiejaar een negatief advies uitgebracht. De SG heeft het verzoek voor financiering van het 1 <sup>ste</sup> studiejaar van de Opleiding aangeboden aan de CCF.

Datum	Activiteit
26 oktober 2016	De RvM is akkoord gegaan met het Opleidingsplan BOP van ICUC Int.
28 oktober 2016	Via Landsbesluit no. 16/3007 is: <ul style="list-style-type: none"> <li>- goedkeuring verleend voor het opleidingsplan genaamd 'Bachelor in Policing Dutch Caribbean Opleiding' en ICUC Int. als trekker van de Opleiding aangemerkt.</li> <li>- de Korpschef van het KPC gemachtigd om de openbare rechtspersoon Curaçao te vertegenwoordigen bij de ondertekening van de overeenkomst met DINAE en deze namens Curaçao te tekenen.</li> </ul>
1 december 2016	De CCF heeft geadviseerd om de financiering van het 1 <sup>ste</sup> jaar van de Opleiding niet ten laste te brengen van het CF. De CCF heeft als reden hiervoor gegeven o.a. het gebrek aan financiële middelen.
2 december 2016	Memorandum van het Ministerie van Justitie inzake JVO besluitenlijsten dd. 2 december 2016. Hierin is vermeld dat in het JVO van 11 juni 2014 besloten is dat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- zo snel mogelijk gestart wordt met gezamenlijke initiële opleidingen op locatie;</li> <li>- het College van Korpschefs aangevuld met het Directoraat – Generaal Politie van het Nederlandse Ministerie van Justitie voorstellen zullen uitwerken.</li> </ul>
6 december 2016	ICUC Int. heeft een presentatie gehouden van het Opleidingsplan BOP in de Staten op verzoek van de minister.
12 december 2016	De toenmalige minister van Financiën heeft bij Ministeriële Beschikking van 12 december 2016 zaaknr. 2016/043039 beslist dat wordt afgeweken van de eis van openbare aanbesteding voor het Project BOP.
20 december 2016	De SG heeft namens de minister de overeenkomst van projectfinanciering voor het 1 <sup>ste</sup> studiejaar van de Opleiding met ICUC Int. getekend
20 december 2016	De minister van OWCS heeft het ORV bij Ministeriële beschikking d.d. 20 december 2016 erkenning gegeven voor het verzorgen van SBO en HBO opleidingen en het uitreiken van een diploma.
21 december 2016	De toenmalige minister heeft bij brief d.d. 21 december 2016 de CCF toegelicht over zijn argumenten om af te wijken van het advies van de commissie.
8 januari 2017	Besluitenlijst niet ontvangen

## Bijlage 2 Overzicht van de bepalingen uit de wet- en regelgeving waaraan de uitbesteding is getoetst.

Wet- en regelgeving			Criteria		Voldaan	Niet voldaan
Rijkswet	Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten van 7 juli 2010 (Staatsblad 2010, nr. 334)	artikel 15 lid 2	1	De begroting en de meerjarenbegroting dienen alle verwachte uitgaven en ontvangsten te bevatten.		●
	Staatsregeling van Curaçao		2	Het toekennen van het Project aan ICUC Int. is geschied bij landsbesluit ondertekend door tenminste één minister en de Gouverneur.	●	
Landsverordeningen	Financieel Beheer (P.B. 2015, nr. 79)	artikel 9 lid 2	3	De opdracht voor de uitvoering van het Project is verstrekt op basis van een door het ministerie opgesteld programma van eisen.		●
		artikel 9 leden 1, 3 en 7	4	De opdracht voor de uitvoering van het Project is schriftelijk verstrekt aangezien de waarde van de opdracht groter is dan NAf 1.000.		●
		artikel 9 leden 4, 5 en 7	5	Er is een overeenkomst met ICUC Int. bij landsbesluit gesloten voor de vierjarige duur van de Opleiding.		●
		artikel 10 leden 1, 4 en 5	6	De afwijking van de eis van openbare aanbesteding voor het Project is door de minister van Financiën d.m.v. een met reden omklede ministeriële beschikking gedaan.		●
	Comptabiliteit 2010 (A.B. 2010, nr. 87 bijlage b)	artikel 40 leden 1 en 3	7	De overeenkomst van financiering van de Opleiding is ondertekend door de wettelijk gemachtigde ambtenaar.	●	
		artikel 39 lid 5	8	De minister van Financiën kan met betrekking tot uitdrukkelijk door hem aan te geven bedragen die op de begroting zijn toegestaan bepalen dat daarover alleen mag worden beschikt wanneer hij daarvoor toestemming heeft gegeven.		●
	Criminaliteitsbestrijdings-fonds (P.B. 1996, nr. 1)	artikel 5	9	Het Project vormt onderdeel van het beleidsplan 2016 van het CF.	●	
	Integriteit (kandidaat-) ministers (P.B. 2012, nr. 66)	artikel 21 lid 1	10	Deelname minister aan vergaderingen van de RvM waarin besluit wordt genomen over zaken die de belangen raken van zijn gezinsleden, bloed- en aanverwanten tot en met 3 <sup>de</sup> graad of die van z'n echtgenoot of partner.	●	

Wet- en regelgeving			Criteria		Voldaan	Niet voldaan
Landsbesluiten	Reglement van orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012, nr. 14)	artikel 4 lid 2g	11	Het Opleidingsplan BOP is door de minister van Justitie aan de RvM aangeboden om hierover een besluit te nemen.	●	
		artikel 14 lid 1	12	Het besluit van de RvM tot het uitbesteden van de Opleiding is bij aanwezigheid van meer dan de helft van de ministers genomen.	●	
		artikel 14 lid 2	13	Het besluit van de RvM tot het uitbesteden van de Opleiding is bij meerderheid van stemmen genomen.	●	
		artikel 14 lid 3	14	Onthoudt een Minister zich van stemming, dan wordt de reden daarvan in het verslag vermeld.		●
	Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidings-instituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg van 30 december 2014, nr.14/3510	artikelen 1, 5 en 18	15	De mandateringsbevoegdheid van de minister/regering is gebaseerd op een Lb ham conform de Rijkswet politie artikel 41.		●
Ministeriële Beschikking	Criminaliteitsbestrijdingsfonds van 3 september 2015, nr. 2015/042814	artikel 1 lid 1	16	Het Project heeft een duurzaam karakter om te voldoen aan het financieringscriterium van het CF.		●
		artikel 1 lid 2	17	Het Project valt onder de geldige beleidsterreinen om te voldoen aan het ontvankelijkheidscriterium van het CF.	●	
		artikel 3 lid 2	18	De CCF heeft het financieringsverzoek voor het Project beoordeeld en heeft een advies hierover gegeven.	●	
		artikel 3 lid 2	19	Bij een negatief advies van de CCF heeft de minister bij het afwijken van het advies de afwijking gemotiveerd.	●	
		artikel 3 lid 2	20	De gronden van de minister ontleend aan het algemeen belang om af te wijken zijn als aanvaardbaar te beschouwen.		●

### Bijlage 3 Lijst van geraadpleegde documenten

1. Motie van de Staten d.d. 17 februari 2017
2. Rijkswet Financieel Toezicht Curaçao en Sint Maarten van 7 juli 2010 (Staatsblad 2010 nr. 334)
3. Rijkswet van politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Staatsblad 2010 nr. 337)
4. Onderlinge regeling houdende kwaliteitseisen, opleidings- en trainingsvereisten politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Staatscourant 2010 nr. 11398)
5. Staatsregeling van Curaçao (A.B. 2010 nr. 86)
6. Landsverordening Financieel Beheer (P.B. 2015 nr. 79)
7. Landsverordening integriteit (kandidaat-) ministers) P.B. 2012 nr. 66
8. Landsverordening Comptabiliteit 2010 zoals gewijzigd (A.B. 2010 nr. 87)
9. Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (P.B. 1996 nr.1)
10. Landsverordening voortgezet onderwijs inclusief wijzigingen (P.B. 1979 nr. 29)
11. Landsbesluit reglement van orde voor de Raad van Ministers (P.B. 2012 nr. 14)
12. Landsbesluit uitbesteding BOP d.d. 28 oktober 2016 nr. 16/3007
13. Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg d.d. 15 januari 2018, nr.18/0109
14. Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg d.d. 10 augustus 2017, nr.17/0035
15. Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg d.d. 24 november 2015, nr.15/3629
16. Tijdelijk landsbesluit Opleidingen Opleidingsinstituut Rechtshandhaving en Veiligheidszorg d.d. 30 december 2014, nr.14/3510
17. Ministeriële beschikking erkenning ORV opleidingen d.d. 20 december 2016 nr. 2014/047725
18. Ministeriële beschikking afwijking openbare aanbesteding BOP d.d 12 december 2016 nr. 2016/043039
19. Ministeriële beschikking van de de minister van Financiën inzake vaststelling bedragen voor voorafgaand toezicht d.d 1 februari 2016, nr. 2016/5147
20. Ministeriële beschikking Criminaliteitsbestrijdingsfonds van 3 september 2015, nr. 2015/042814

21. Ministeriële beschikking vaststelling examenreglement ORV van 6 februari 2015, nr. 2014/062140/1
22. Ministeriële beschikking erkenning HBO Opleidingen ICUC Int. d.d. 27 januari 2015 nr. 2014/029193
23. JVO besluitenlijst 1 juni 2016
24. JVO besluitenlijst 5 januari 2016
25. JVO besluitenlijst 8 januari 2014
26. JVO besluitenlijst 21 juni 2013
27. Besluit Raad van Ministers uitbesteding BOP d.d. 26 oktober 2016 nr. 2016/043039
28. Besluit Raad van Ministers accordering inrichtingsplan van het KPC d.d. 22 januari 2014
29. Rapport Commissie Justitieel Opleidingsinstituut Curaçao d.d. 14 juli 2010
30. Rapport 'Politieonderwijs in Curaçao, Inspectieonderzoek naar de wijze waarop het politieonderwijs in Curaçao is georganiseerd', december 2013 van de Raad voor de Rechtshandhaving
31. Rapport 'Towards a competent police service and protection', Januari 2016 van ICUC Int.
32. Inrichtingsplan van het KPC d.d. 15 juni 2010
33. Inrichtingsplan van het ORV d.d. 16 december 2011
34. Verslag inventarisatie gezamenlijke opleidingsbehoefte Caribische politiekorpsen van het College van Korpschefs
35. Terms of Reference 'verhoging effectiviteit politieonderwijs ORV van het ministerie van Justitie'
36. Projectvoorstel ICUC Int. 'Verhoging effectiviteit opleidingsinstituut rechtshandhaving, rechtsorde, openbare orde en veiligheidzorg (ORV) d.d. maart 2014 van ICUC Int.
37. Projectvoorstel 'Bachelor politiekunde in Dutch Caribbean' van ICUC Int.
38. Opleidingsplan ICUC Int. 'Bachelor in policing, Dutch Caribbean', mei 2016 van ICUC Int.
39. Opleidingsplan Korps Politie Curaçao 2015, april 2015
40. Beleidsplan Criminaliteitsbestrijdingsfonds 2016 d.d. 12 februari 2016
41. Brief d.d. 8 januari 2014 van het College van Korpschefs aan de ministers van Justitie van Caribisch Nederland, Curaçao en Sint Maarten inzake inventarisatie van de voortgang van de opleidingen en trainingen van politie
42. Brief d.d. 18 maart 2014 van ICUC Int. aan de minister van Justitie inzake offerte evaluatie ORV opleidingen
43. Brief d.d. 26 juni 2014 van ICUC Int. aan de minister van Justitie inzake gewijzigde offerte evaluatie ORV opleidingen

44. Brief d.d. 28 juli 2016 van de voorzitter van het College van Bestuur van het Politieacademie aan de directeur van ICUC Int. inzake medewerking aan de ontwikkeling van de Opleiding BOP
45. Brief d.d. 1 oktober 2014 van de minister van Justitie aan ICUC Int. inzake opdrachtverstrekking aan ICUC Int. n.a.v. offerte evaluatie ORV opleidingen
46. Brieven van ICUC Int. aan de minister van Justitie inzake declaraties van de verrichte werkzaamheden evaluatie ORV opleidingen
47. Brief d.d. 19 september 2016 van de Secretaris-Generaal aan de minister van Justitie inzake financiering Opleiding BOP
48. Advies d.d. 25 oktober 2016 van het Ministerie van Justitie inzake financiering 1<sup>ste</sup> leerjaar Opleiding BOP t.b.v. ICUC Int.
49. Brief d.d. 25 oktober 2016 van de SG aan de Commissie CF inzake financiering 1<sup>ste</sup> leerjaar Opleiding BOP t.b.v. ICUC int.
50. Advies d.d. 1 december 2016 van de Commissie CF inzake financiering 1<sup>ste</sup> leerjaar Opleiding BOP t.b.v. ICUC int.
51. Brief d.d. 21 december 2016 van de minister van Justitie aan de Commissie CF inzake advies van de Commissie
52. Overeenkomst d.d. 20 december 2016 van projecttfianciering tussen de minister van Justitie en ICUC Int. voor de 1<sup>ste</sup> jaar van de Opleiding BOP
53. Mandatenregister 2016 van het ministerie van Justitie
54. Ingevulde vragenlijst door de directeur van het ORV d.d 23 april 2019
55. Ingevulde vragenlijst door de toenmalige minister van Justitie d.d. 14 mei 2019
56. Ingevulde vragenlijst door de directeur van ICUC Int. d.d. 21 mei 2019
57. Ingevulde vragenlijst door de Secretaris-Generaal van het ministerie van Justitie d.d. 24 juni 2019
58. Ingevulde vragenlijst door de korpschef van het KPC d.d. 16 augustus 2017
59. Ingevulde vragenlijst door de korpschef van het KPC d.d. 18 juli 2019
60. Mailwisseling tussen de directeur van ORV en de SG in de periode 2 oktober 2015 tot en met 1 december 2015 inzake erkenning opleidingen ORV
61. Mailwisseling tussen de Rekenkamer en het ministerie van Justitie inzake 'verstrekking informatie en documenten inzake 'Bachelor in Policing' in de periode 24 juni 2019 tot en met 26 juni 2019



#### **Bijlage 4 Lijst van geïnterviewde personen**

1. Interview met de Secretaris Generaal van het Ministerie van Justitie d.d. 13 juli 2017
2. Interview met de Korpschef van het KPC d.d. 19 juli 2017
3. Interview met de directeur van het ORV d.d. 24 augustus 2017
4. Interview met de directeur van het ICUC Int. (UNICAL) d.d. 7 oktober 2019
5. Interview met de toenmalige minister van Justitie d.d. 16 oktober 2019
6. Telefonisch interview met de toenmalige minister van VVRP d.d. 12 november 2019
7. Telefonisch interview met de toenmalige secretaris van de RvM d.d. 13 november 2019