

Beheer Criminaliteitsbestrijdingsfonds

Een onderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar het beheer van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds Curaçao

Colofon

Uitgever : Raad voor de rechtshandhaving
Jaar : 2019
Maand : Juni
Plaats : Willemstad, Curaçao
Vindplaats Internet : www.raadrechtshandhaving.com

Lijst van afkortingen	5
Voorwoord	7
Samenvatting, conclusie en aanbevelingen	9
1. Inleiding	17
1.1. Aanleiding	17
1.2. Doelstelling	17
1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen	17
1.3.1. Centrale vraag	17
1.3.2. Onderzoeksvragen	18
1.4. Toetsingskader	18
1.5. Afbakening	18
1.6. Onderzoeksaanpak	18
1.7. Leeswijzer	19
2. Bevindingen	22
2.1. Organisatie	22
2.1.1. Wet- en regelgeving	22
2.1.2. Doelstelling	23
2.1.3. Inrichting, personeelscapaciteit en taken	24
2.1.3.1. Inrichting	24
2.1.3.2. Personeelscapaciteit	25
2.1.3.3. Taken	26
2.1.4. Beoordeling	27
2.2. Middelen	30
2.2.1. Inkomsten	30
2.2.2. Administratie	31
2.2.3. ICT	33
2.2.4. Beoordeling	33
2.3. Processen en procedures	34
2.3.2. Opstellen beleidsplan	35
2.3.3. Afhandeling aanvragen voor financiering van projecten	36
2.3.3.1. Ontvangen en registreren van aanvragen	36
2.3.3.2. Behandeling van de aanvragen	37
2.3.3.3. Goedkeuren/afwijzen van de aanvragen	38
2.3.4. Verrichten van betalingen	39

2.3.5. Uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten	40
2.3.6. Uitoefenen van toezicht op de uitvoeringsorganisatie	41
2.3.7. Bijhouden van financiële administratie en diverse registraties	41
2.3.8. Opstellen rapportages en verantwoording CF	42
2.3.9. Uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten	42
2.3.10. Beoordeling	43
	47
3. Conclusie en aanbevelingen	49
3.1. Conclusie	49
3.2. Aanbevelingen	49

Lijst van afkortingen

AJJC	Stichting Ambulante Justitiële Jeugdzorg Curaçao
CCF	Commissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds
CF	Criminaliteitsbestrijdingsfonds
Fte	Fulltime equivalent
GHvJ	Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba
JJIC	Justitieel Jeugdinstelling Curaçao
KPC	Korps Politie Curaçao
LvC	Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds
MB	Ministeriële beschikking
Minister	Minister van Justitie van Curaçao
Ministerie	Ministerie van Justitie
OM	Openbaar Ministerie Curaçao
SDKK	Sentro di Detenshon i Korekshon Kòrsou
SG	Secretaris-Generaal
SOAB	Stichting Overheid Accountants Bureau
UCF	Unit Criminaliteitsbestrijdingsfonds
UO	Uitvoeringsorganisatie

Voorwoord

Dit rapport betreft een onderzoek naar het beheer van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds in Curaçao. Het fonds is in het leven geroepen ten behoeve van de financiering van projecten voor de criminaliteitsbestrijding en wordt beheerd door de minister van justitie. De inkomsten van het fonds bestaan uit verschillende bronnen. Het fonds verwerft zijn inkomsten onder meer uit ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

Het is essentieel dat de inkomsten overeenkomstig de doelstelling van het fonds worden aangewend. Daarvoor is een robuuste organisatiestructuur absoluut noodzakelijk. De Raad constateerde bij dit onderzoek risico's die de normconforme aanwending van de middelen zouden kunnen frustreren. In dit kader doet de Raad een aantal aanbevelingen om de kwaliteit van het beheer van het fonds te verbeteren.

De Raad wil een ieder bedanken die heeft bijgedragen aan dit inspectieonderzoek.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. M.R. Clarinda, voorzitter

mr. Th.P.L. Bot

Samenvatting, conclusie en aanbevelingen

De Raad voor de rechtshandhaving (verder de Raad) heeft in zijn jaarplan 2018 een inspectieonderzoek naar het beheer van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder het CF) opgenomen. De doelstelling van dit onderzoek is om de wijze waarop vorm is gegeven aan het CF te belichten en te toetsen of de processen en procedures die het CF hanteert, aan vastgestelde normen, waaronder begrepen de eisen van transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid, voldoen. In dit kader worden in dit rapport de aspecten wet- en regelgeving, organisatie, financieringscriteria, middelen, processen en procedures, toezicht, controle en resultaten inzichtelijk gemaakt en getoetst.

De bevindingen

Organisatie

Er is een Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder LvC) en een Ministeriële beschikking (verder MB) vastgesteld bevattende regels over het CF. De LvC bevat de contouren van het CF en in de MB zijn de taken en de verantwoordelijkheden beschreven. De LvC en de MB kunnen naar het oordeel van de Raad aangepast worden om de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid beter te borgen. Voordracht van de leden van de CCF, aanscherping van de bestaande procedures en eventueel toekenning van rechtspersoonlijkheid aan het CF zouden naar het oordeel van de Raad kunnen bijdragen aan het functioneren van het fonds.

Volgens de LvC is het doel van het CF het financieren van projecten ter bestrijding van criminaliteit. Bij respondenten bestaat onduidelijkheid over de reikwijdte van het begrip criminaliteitsbestrijding. Aangezien de financiering van projecten mede afhankelijk is van de vraag of dezen vallen onder criminaliteitsbestrijding, meent de Raad dat het begrip criminaliteitsbestrijding moet worden omschreven.

De Raad constateert dat het uitgangspunt van het CF is dat projecten, daaronder ook begrepen projecten die een aanmerkelijke bijdrage leveren aan de bestrijding van criminaliteit, na een periode van drie jaar niet verder worden gefinancierd. De Raad is van oordeel dat financiering van projecten die een aanmerkelijke bijdrage leveren aan de bestrijding van criminaliteit ook na die periode niet op voorhand moet worden uitgesloten. De financiering van deze activiteiten- voor zover die van belang worden geacht voor criminaliteitsbestrijding- moet tenminste voor de periode waarin geen structurele financiële middelen beschikbaar is op de reguliere begroting, mogelijk blijven. De Raad constateert dat de uitvoeringsorganisaties (verder UO's) ook een beroep zouden kunnen doen op financiering van projecten door het CF maar dat deze

mogelijkheid bij hun onvoldoende bekend is. De Raad meent dat de organisaties actiever moeten worden geïnformeerd over deze mogelijkheid.

De Raad constateert dat de SG belast is met de dagelijkse leiding van het CF, de Unit Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder UCF) belast is met de uitvoering van de taken en dat de Commissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder CCF) belast is met het toezicht. De Raad constateert ook dat er twee externe personen benoemd zijn als tekenbevoegden. De Raad is van oordeel dat deze structuur bijdraagt aan de transparantie, de objectiviteit, de onpartijdigheid en de doelmatigheid van het CF.

Ondanks het feit dat er een duidelijke structuur op papier is, constateert de Raad dat er in de uitvoering van de taken knelpunten zijn die de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF aantasten. De Raad constateert dat er onvoldoende sturing wordt gegeven aan het CF. Verder blijkt dat de functies van de UCF niet opgevuld zijn met als gevolg dat onder meer de financiële administratie niet volledig wordt bijgehouden. Uit de dossiers blijkt niet dat de CCF al de toezicht taken uitvoert.

Middelen

De Raad constateert dat de inkomsten van het CF in de wet worden genoemd en acht dit bevorderlijk voor de transparantie. Het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (verder GHvJ), het Openbaar Ministerie (verder OM) en de Financiën (verder Financiën) zijn de verantwoordelijke organisaties die zorg moeten dragen dat het CF over zijn wettelijke inkomsten kan beschikken. De Raad constateert dat er geen procedure is vastgesteld voor de wijze waarop het CF zijn financiële middelen moet ontvangen waardoor misverstand en onduidelijkheid bestaat bij de respondenten, bijvoorbeeld met betrekking tot de werkelijke bedragen die in het CF moeten worden gestort en de kosten die al dan niet afgetrokken mogen worden. De Raad is daarom van oordeel dat dit niet bevorderlijk is voor de transparantie en dat de stakeholders duidelijke afspraken met elkaar moeten maken en deze afspraken moeten vastleggen.

De Raad constateert dat het CF verschillende formulieren hanteert om een verzoek tot financiering af te handelen en is van oordeel dat het hanteren van standaardformulieren de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF bevordert. Echter meent de Raad dat er ruimte is om bij dit proces de doelmatigheid en transparantie te verbeteren. Er wordt bijvoorbeeld geen informatie verzameld van de deelnemers aan de projecten van de instellingen om na te gaan of deze deelnemers daadwerkelijk baat hebben bij het project. De Raad is van oordeel dat de beoordeling van de CCF aan bepaalde criteria moet voldoen.

Voorts constateert de Raad dat er een softwareprogramma Quickbooks is aangeschaft dat naar oordeel van de Raad geschikt is om de financiële administratie uit te voeren.

Processen en procedures

De processen en procedures van het CF zijn beschreven in een handboek welk door de SOAB is opgesteld. Tijdens het onderzoek was de SOAB bezig met het opstellen van een nieuw handboek. De Raad is van oordeel dat het hanteren van een handboek waarin de processen en procedures zijn beschreven ten goede komt van de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF. In het handboek worden de volgende processen beschreven:

- opstellen beleidsplan, vaststellen overhevelingen in het beleidsplan en opstellen aanvullingen op het beleidsplan;
- afhandeling aanvragen voor financiering van projecten;
- verrichten van betalingen;
- uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten;
- uitoefenen van toezicht op de uitvoeringsorganisatie;
- bijhouden van financiële administratie en diverse registraties;
- opstellen van rapportages en verantwoording CF; en
- uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten.

De Raad constateert echter dat een aantal procedures beschreven in het handboek niet of niet voldoende worden uitgevoerd. Er wordt een beleidsplan opgesteld maar in het beleidsplan wordt de begroting van het CF niet vermeld. Het beleidsplan wordt niet naar Financiën gestuurd en in het beleidsplan worden de projecten, die in aanmerking komen voor financiering, niet genoemd.

De afhandeling van de projectaanvragen is naar het oordeel van de Raad ook voor verbetering vatbaar. Er is geen termijn vastgesteld, waarbinnen een aanvraag moet zijn afgerond. Niet alle beslissingen die van het advies van de CCF afwijken zijn gemotiveerd. Voorts wordt er weinig fysieke controle uitgevoerd, niet alle instellingen stellen een verslag op ter verantwoording van de uitgaven, er wordt geen controleplan opgesteld en het formulier “rapportage toezicht op de uitvoering van projecten” wordt niet ingevuld. De Raad constateert ook dat het proces “toezicht op de uitvoeringsorganisatie” niet wordt uitgevoerd doordat de functie van interne controller niet is ingevuld. De financiële administratie wordt door gebrek aan voldoende personeel en het feit dat het softwareprogramma Quickbooks niet operationeel is, niet optimaal bijgehouden. Wegens de laatst genoemde gebreken kan de SOAB geen volledige controle van de financiële administratie uitvoeren en een accountantsverklaring opstellen. Hierdoor wordt niet voldaan aan de eis van verantwoording van de uitgaven van het CF aan de Staten. Het

CF stelt jaarverslagen op, die volgens het handboek bestaan uit een bestuursverslag en een financieel verslag. Er is geen jaarrekening en geen accountantsverklaring. Tevens blijkt dat het proces “uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten” niet is uitgewerkt, hetgeen de transparantie van het CF negatief beïnvloedt.

Conclusie en aanbevelingen

De Raad concludeert dat ondanks het feit dat het CF bij wet is ingesteld, de taken en bevoegdheden in regelgeving zijn verwerkt en de processen en procedures in een handboek zijn opgenomen, er risico's zijn ten aanzien van het beheer van het CF. De Raad concludeert dat deze risico's de objectiviteit, transparantie, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF in gevaar brengen en kwetsbaar maken.

De Raad constateert onder meer dat er geen afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie, het OM, het GHvJ en de Financiën met betrekking tot de inkomsten van het CF. Voorts blijkt dat het begrip criminaliteitsbestrijding vaag en rekbaar is en dat in de praktijk behoefte bestaat aan verduidelijking daarvan. De sturing en het toezicht moeten worden verbeterd. De SG was ten tijde van het onderzoek onvoldoende betrokken bij het CF. De functies van de UCF zijn niet opgevuld waardoor onder meer de financiële administratie niet optimaal wordt bijgehouden. Het is uit het onderzoek niet gebleken dat de controle/toezichthoudende taken van de CCF, onder meer de controle op de financiële administratie, worden uitgevoerd. Het softwareprogramma Quickbooks is aangeschaft en geïnstalleerd maar was ten tijde van het onderzoek nog niet operationeel. Verder blijkt dat niet alle procedures conform het handboek worden uitgevoerd. Er is geen begroting van de projecten in het beleidsplan opgenomen. Er wordt weinig controle ter plekke uitgevoerd en niet alle instellingen stellen een verslag op ter verantwoording van de uitgaven. Doordat er geen degelijke administratie wordt bijgehouden kan de SOAB geen volledige controle van de financiële administratie uitvoeren en een accountantsverklaring opstellen.

Aanbevelingen

Algemeen

1. zorg dat op korte termijn de sturing van het CF verbetert;
2. duid op korte termijn in het beleidsplan de projecten aan die in het begrotingsjaar in aanmerking komen voor financiering, stel prestatie indicatoren vast en maak duidelijke afspraken met de Financiën over het opsturen van het beleidsplan;

3. definieer op korte termijn het begrip criminaliteitsbestrijding en introduceer de mogelijkheid om ook activiteiten die een duurzaam karakter hebben en aanmerkelijk bijdragen aan criminaliteitsbestrijding te financieren voor een periode langer dan drie jaar;
4. bewerkstellig op korte termijn dat tussen het OM, het GHvJ, de Financiën, en het CF afspraken worden gemaakt over het proces voor verwerving van de inkomsten van het CF;
5. vul op middellange termijn de openstaande vacatures bij de UCF in;
6. overweeg op middellange termijn om de ministers van Financiën en VVRP de leden van de CCF, respectievelijk het lid met financieel- en het lid met sociaal achtergrond, te laten voordragen;
7. laat de SOAB het proces van “Uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten” uitwerken en rond het herstructureringsproces op middellange termijn af;
8. motiveer alle toekenningen of afwijzingen van projecten die van het advies c.q. goedkeuring van de CCF afwijken en zorg er voor dat de autorisatie van de projecten worden vastgelegd;
9. overweeg om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het CF.

Ten aanzien van de UCF

10. informeer op korte termijn alle stakeholders over het bestaan van en de regels met betrekking tot het CF en introduceer een procedure om een instelling of UO in kennis te stellen dat zijn aanvraag is ontvangen en binnen afzienbare tijd zal worden afgehandeld;
11. neem op korte termijn het softwareprogramma Quickbooks in gebruik en bewerkstellig dat de jaarverslagen conform de eisen van de SOAB worden opgesteld;
12. bewerkstellig op korte termijn dat alle opdrachtnemers aan het einde van het project een verslag opstellen en dit indienen ter verantwoording van het project;
13. laat op middellange termijn de nodige applicaties in het computersysteem invoeren ten einde de digitale invulling van formulieren te bewerkstelligen;
14. betrek bij de beoordeling de sociale achtergrond en opleiding van de deelnemers aan de projecten en de capaciteit van de instellingen (expertise om rapportages vast te stellen);
15. draag zorg voor de volledigheid van dossiers;

Ten aanzien van de CCF

16. stel op middellange termijn criteria vast om de aanvragen voor financiering van projecten te beoordelen;
17. draag zorg dat de CCF alle toezichtstaken uitvoert en hun bevindingen vastlegt.

1

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Raad stelt jaarlijks in zijn jaarplan de onderzoeken voor het eerstvolgende kalenderjaar vast. Volgens het jaarplan 2018 verricht de Raad een inspectie-onderzoek om vast te stellen in hoeverre het beheer van het criminaliteitsbestrijdingsfonds (CF) conform de daarvoor geldende normen wordt uitgevoerd. De inkomsten van het CF worden op verschillende manieren verkregen, bijvoorbeeld door inning van boetes en door ontneming van het door middel van een gepleegd strafbaar feit behaald voordeel. Inning van boetes en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel vormen de laatste jaren speerpunten van het beleid van het ministerie van justitie, in het bijzonder van het openbaar ministerie en de politie.

1.2. Doelstelling

De Raad wil met dit onderzoek de wijze waarop vorm is gegeven aan het criminaliteitsbestrijdingsfonds toetsen aan vastgestelde normen en best practices en tevens beoordelen of de structuur waarborgen biedt om de doelstelling van het fonds te realiseren. Centraal staat in hoeverre er knelpunten en of risico's zijn die de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF kunnen beïnvloeden. De doelstelling van het fonds is de financiering van projecten voor de criminaliteitsbestrijding. In dit kader zal de Raad de organisatie van het CF, de vastgestelde criteria om projectvoorstellen te financieren, de middelen die het CF ter beschikking heeft, de processen en de procedures, het toezicht, de controle op het CF en de vordering en de resultaten (prestaties en effecten) van de projecten inzichtelijk maken en toetsen. De Raad zal nagaan in hoeverre deze aspecten in wet en regelgeving en beleid zijn vastgelegd. Voor zover nodig zal de Raad aanbevelingen doen om het beheer te verbeteren.

1.3. Centrale vraag en onderzoeksvragen

1.3.1. Centrale vraag

De Raad heeft het onderzoek toegespitst op beantwoording van de volgende centrale vraag:

Op welke wijze is het Criminaliteitsbestrijdingsfonds georganiseerd en in hoeverre voldoet het CF aan zijn doelstelling?

1.3.2. Onderzoeksvragen

Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Hoe is het CF georganiseerd?
2. Welke middelen heeft het CF ter beschikking?
3. Welke processen en procedures worden gehanteerd?
4. Hoe worden beslissingen door de beheerder van het CF genomen?
5. Op welke wijze vindt toezicht en controle plaats op het CF, de vorderingen en de resultaten van de projecten?
6. In welke mate vindt verantwoording, vastlegging en evaluatie van de resultaten van projecten plaats?

1.4. Toetsingskader

Als toetsingskader voor dit onderzoek hanteert de Raad de bestaande wet- en regelgeving, het beleid, de relevante documenten en de door de Raad geformuleerde normen.

1.5. Afbakening

Het onderzoek bestrijkt de periode 2010 tot en met 2017. De Raad verricht geen financieel onderzoek. De Raad beschrijft en toetst de organisatie en de relevante processen en procedures.

1.6. Onderzoeksaanpak

De inspecteurs hebben de relevante literatuur bestudeerd. Er zijn oriëntatiegesprekken gevoerd met (financierings)instellingen. Daarna zijn er vragenlijsten opgesteld. Verschillende vertegenwoordigers van uitvoerings- en non-gouvernementele organisaties zijn geïnterviewd. Van alle interview gesprekken zijn verslagen opgesteld en ter fiattering aan de respondenten voorgelegd. Het conceptrapport is voor wederhoor

voorgelegd aan de betrokken organisaties en aan de minister. Het concept-rapport werd waar de reacties aanleiding daarvoor gaven aangepast.

1.7. Leeswijzer

Na het inleidende hoofdstuk wordt in het tweede hoofdstuk de bevindingen beschreven. Het derde hoofdstuk bevat de analyse en in het vierde hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen verwerkt.

2

2. Bevindingen

2.1. Organisatie

De inkomsten van het Criminaliteitsbestrijdingsfonds moeten ten behoeve van het algemeen belang worden aangewend. Daarvoor is het noodzakelijk dat de organisatie van het CF wordt vastgelegd bij wet- en regelgeving. De doelstelling van het CF moet ondubbelzinnig zijn zodat objectief kan worden bepaald of een project in aanmerking komt voor financiering. Het CF moet zodanig ingericht zijn dat er voldoende checks & balances zijn om de transparantie, objectiviteit, onafhankelijkheid en doelmatigheid te waarborgen. De taken en bevoegdheden moeten beschreven zijn en de bevoegdheden moeten door verschillende personen worden uitgeoefend.

2.1.1. Wet- en regelgeving

Het CF is bij Landsverordening van de 16^{de} november 1995 ingesteld. De Landsverordening Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder LvC) bestaat uit zeven artikelen.

Verschillende respondenten menen dat de LvC zeer beknopt is. De taken en verantwoordelijkheden zijn hoofdzakelijk bij Ministeriële beschikking (verder MB) vastgesteld. Dit vergroot het risico van politieke inmenging, aldus een aantal respondenten. Een voorbeeld is dat de minister van Justitie de leden van de Commissie Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder CCF) naar huis kan sturen en de taken en verantwoordelijkheden kan wijzigen, aldus respondenten. De minister kan tevens andere leden benoemen als hij de invloed op de CCF wil vergroten. De respondenten vinden daarom dat bepaalde regels over het CF in een LvC of in een landsbesluit houdende algemene maatregelen opgenomen moeten worden. Ten tijde van het onderzoek van de Raad was de Stichting Overheidsaccountantsbureau (verder SOAB), in opdracht van het ministerie van Justitie, bezig met een traject om het CF te herstructureren. Er is een concept LvC opgesteld.

De uitwerking van de regels met betrekking tot het CF die voorheen in verschillende MB's waren vastgelegd, zijn per 8 december 2015 in één MB (no. 2015/060657) vastgelegd. Per genoemde datum zijn de afzonderlijke MB's ingetrokken.

De MB van 8 december 2015 regelt het volgende:

- artikel 1 de subsidiabele verzoeken, beleidsterreinen en reikwijdte;

- artikel 2 de werkzaamheden, taken, verantwoordelijkheden, werkwijze, samenstelling en de leden van het uitvoeringsteam CF;
- artikel 3 de taken, verantwoordelijkheden, werkwijze, samenstelling en de leden van de CCF;
- artikel 4 de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de minister van justitie; en
- artikel 5 de tekenbevoegdheid.

Vervolgens zijn de artikelen 2, 3 en 5 van de MB van 8 december 2015 gewijzigd bij de MB's van 22 december 2017 en 16 februari 2018. In de MB van 22 december 2017 heeft de minister tevens nieuwe leden benoemd.

De meeste respondenten weten dat het CF bij landsverordening is ingesteld maar zijn niet bekend met de MB.

2.1.2. Doelstelling

Volgens artikel 2, eerste lid, van de LvC is het CF opgericht ten behoeve van de financiering van projecten voor de Criminaliteitsbestrijding. De LvC noch de Memorie van Toelichting bevatten een definitie voor criminaliteitsbestrijding. Bij de respondenten bestaat nogal onduidelijkheid over de strekking van het begrip "criminaliteitsbestrijding". Diverse bevrageden geven aan dat bepaalde gefinancierde projecten niet kunnen worden beschouwd als projecten ter bestrijding van criminaliteit. Als voorbeeld wordt genoemd de financiering van projecten voor uitoefening van sport en aanschaf van uniformen voor UO's. Respondenten stellen dat de motivering van de aanvrager een rol speelt bij de beoordeling van de aanvraag. Als de aanvraag goed wordt gemotiveerd kan een project, die in principe niet onder "criminaliteitsbestrijding" zou moeten vallen, toch voor financiering in aanmerking komen.

De beleidsplannen vermelden dat projecten die effect hebben op de aandachtsgebieden van het ministerie in aanmerking komen om mede gefinancierd te worden. Voor 2016 en 2017 zijn de aandachtsgebieden: Bestrijden, Resocialisatie/rehabilitatie, Preventie en Opleiding en trainingen. In het beleidsplan 2017 zijn er voorbeelden gegeven van welke soort projecten gefinancierd zullen worden voor elk aandachtsgebied. Voor het aandachtsgebied "Bestrijden" zijn dat projecten ter bestrijding van overvallen, drive by shootings en het investeren in manschap en *knowhow*. Voor wat betreft resocialisatie/rehabilitatie worden genoemd projecten met betrekking tot het creëren van arbeidsplaatsen voor ex gedetineerden, hulp bieden om in hun eigen levensonderhoud te voorzien en bijstand verlenen aan de familieleden. Ten aanzien van "preventie" is de

aandacht hoofdzakelijk gericht op jeugd en voor het aandachtsgebied “opleiding en trainingen” is de aandacht gericht op jongeren, achtergestelde volwassenen en justitiepersoneel. Uit de jaarverslagen blijkt dat projecten van sport en spel, conferentie, ontwerping van competenties voor professionele beveiligingssector, muzikale vorming, wetenschappelijk onderzoek, opknappen van sportfaciliteiten en opvang van jeugdigen zijn ingediend en toegekend. De jaarverslagen vermelden niet in welk opzicht deze projecten aan de bestrijding van criminaliteit bijdragen. Er wordt slechts melding gemaakt van de mate waarin het CF in staat was om projecten te financieren. Volgens het ministerie is het stellen van concrete prestatie indicatoren in de beleidsplannen niet mogelijk doordat de inkomsten die het CF jaarlijks moet ontvangen onbekend is. Ook is het voor sommige projecten moeilijk om prestatie indicatoren vast te stellen doordat die projecten zich daarvoor niet lenen.

De looptijd van een project is maximaal drie jaar. De aanvang- en beëindigingsdatum worden in een financieringsovereenkomst vastgelegd. Een looptijd langer dan drie jaar wordt als structureel beschouwd en moet gedekt worden door de reguliere begroting. Lopende projecten worden niet door het CF gefinancierd. De financiering van projecten geschiedt in tranches, maar de mogelijkheid bestaat om voorschotten te verstrekken. Het is voorgekomen dat projecten zijn gefinancierd voor langer dan drie jaar.

Sinds medio 2017 kan een UO ook in aanmerking komen voor financiering door het CF. Het beleidsplan 2017 bepaalt dat 60% van de totale inkomsten van het CF zal worden besteed aan projecten afkomstig van de UO's en 40% aan projecten afkomstig van rechtspersonen. Ten tijde van het onderzoek bleek dat de UO'S KPC en JJIC van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Sentro di Detenshon Kòrsou (verder SDKK) had ten tijde van het onderzoek weinig ervaring met het CF. De organisatie heeft behoefte aan financiering van verschillende trajecten waarvoor onvoldoende financiën beschikbaar is op de reguliere begroting. Een voorbeeld daarvan is het resocialisatietraject dat deze organisatie wil uitvoeren voor gedetineerden.

2.1.3. Inrichting, personeelcapaciteit en taken

2.1.3.1. Inrichting

Artikel 1, eerste lid, van de MB van 16 februari 2018 bepaalt dat er een Unit Criminaliteitsbestrijdingsfonds (verder UCF) is voor het CF maar die is nimmer opgericht.

Artikel 2, eerste lid, van de MB van 22 december 2017, vermeldt dat er een commissie is, de CCF, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de toezichts-, beoordelings-

en controlewerkzaamheden. Deze leden werden via een MB, gedateerd 22 december 2017, benoemd.

De tekenbevoegdheid voor het uitschrijven van cheques en/of bankopdrachten is in artikel 2 van de MB van 16 februari 2018 geregeld. Conform het vierde lid van dit artikel worden de cheques en/of bankopdrachten telkens door twee personen, namelijk een interne functionaris (ambtenaar) en een externe persoon, ondertekend. De personen met tekenbevoegdheid worden in de MB genoemd. Er zijn twee interne- en twee externe personen met tekenbevoegdheid aangewezen.

2.1.3.2. Personeelcapaciteit

Volgens artikel 2, vijfde lid, van de MB 16 februari 2018, moet de UCF in principe uit twee beleidsmedewerkers, een beleidsondersteuner bij de beleidsorganisatie en een financieel medewerker bij de afdeling financiën bestaan. Deze medewerkers zijn niet aangesteld. Artikel 1, achtste lid, van de MB van 16 februari 2018 wijst drie medewerkers van het ministerie, in afwachting van de invulling van de vacatures binnen de UCF, tijdelijk als leden van de UCF aan. Twee van deze medewerkers werken bij de beleidsafdeling van het ministerie en waren reeds belast met de taken van het CF. De andere medewerker is een financiële medewerker van de ministeriële staf. In de praktijk worden de taken van de UCF hoofdzakelijk door twee medewerkers van de beleidsafdeling van het ministerie uitgevoerd. Deze medewerkers voeren de taken van het CF naast hun reguliere taak uit. Binnenkort zal het ministerie (binnen het overheidsapparaat) een sollicitatie procedure opstarten om 4 Fulltime equivalent (verder Fte) voor de UCF op te vullen. Het aan te werven personeel zal uitsluitend met de taken van het CF worden belast. Het ministerie onderzoekt de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan de uitvoering van de taken van de UCF doordat het CF soms niet over (voldoende) middelen beschikt.

De CCF bestaat conform de MB uit drie nieuwe leden die kort voor de aanvang van het onderzoek van de Raad door de minister werden aangesteld. Het uitgangspunt was dat de CCF uit leden met verschillende disciplines zou moeten bestaan zodat kennis, expertise, onpartijdigheid en onafhankelijkheid zoveel mogelijk geborgd blijven. Zo is er een lid met financiële achtergrond, een lid met juridische achtergrond en een lid met sociale achtergrond in de CCF benoemd. Volgens een nieuw lid van de CCF hadden de nieuwe commissieleden ten tijde van dit onderzoek nog onvoldoende ervaring met het CF.

2.1.3.3. Taken

Artikel 4, eerste en tweede lid van de LvC, bepaalt dat het CF wordt beheerd door de minister en dat de dagelijkse leiding is opgedragen aan de Directeur van het Departement van Justitie¹ onder het toezicht van de minister. De respondenten zien risico's van ongewenste politieke inmenging in de uitoefening van de beheerstaak. Ter beperking van de risico's moeten er voldoende checks & balances zijn, aldus deze respondenten. In de praktijk was de beleidsdirecteur van het ministerie tijdelijk belast met de dagelijkse leiding van het CF, aangezien de werkzaamheden door medewerkers van deze afdeling werden verricht. De Secretaris Generaal (verder SG) heeft deze taken weer overgenomen. De medewerkers van de beleidsafdeling van het ministerie zijn voor 80% beschikbaar gesteld om de taken bij het CF, onder de verantwoordelijkheid van de SG, uit te voeren.

Volgens artikel 1, zesde lid, van de MB van 16 februari 2018 moet de UCF de volgende taken verrichten:

- a. het opstellen van het jaarlijkse beleidsplan;
- b. het bijhouden van een registratie en archiveringssysteem;
- c. de administratieve voorbereiding van ingediende projectvoorstellen en het voor beoordeling en goedkeuring daarvan voorleggen aan de CCF;
- d. het houden van administratie inclusief financiële administratie;
- e. het houden van toezicht op de uitvoering van geaccordeerde projecten en het maken van voortgangsrapportage;
- f. het maken van halfjaarlijkse rapportages;
- g. het opmaken van het jaarlijkse verslag bestaande uit bestuursverslag, financieel verslag en overige gegevens (accountantsverklaring en overzicht uitgaven van het project).

Als gevolg van personeelsgebrek bij de UCF worden verschillende van de voorgeschreven taken van het CF niet of niet optimaal uitgevoerd. De financiële administratie wordt niet conform procedure bijgehouden, de halfjaarlijkse rapportages worden niet vastgelegd en de jaarlijkse verslagen voldoen volgens de SOAB niet aan de eisen. De personeelsleden van de beleidsafdeling van het ministerie voeren hoofdzakelijk de administratieve voorbereiding uit van de ingediende projectvoorstellen. De medewerkers van de beleidsafdeling leggen hun bevindingen vast en stellen tevens een advies op. Het ministerie onderzoekt op welke wijze de taken doelmatig kunnen worden uitgevoerd.

¹ Deze functiebenaming komt niet meer voor in de huidige structuur van het Ministerie van Justitie. In plaats daarvan is er een Secretaris Generaal belast met de leiding van het ministerie. De SG is sindsdien uit dien hoofde belast met de dagelijkse leiding van het CF.

Het tweede lid van dit artikel vermeldt dat de CCF de volgende taken moet uitvoeren:

- a. het houden van toezicht op de realisatie van de doelstelling van de LvC en het strategisch beleidsplan;
- b. het beoordelen van en adviseren over (de financiering van) ingediende en voorgedragen financieringsvoorstellen;
- c. het houden van toezicht op de naleving van de voorschriften uit de LvC, procedureregels, het strategisch beleidsplan en het geldende handboek;
- d. het uitoefenen van controle ter plaatse op de realisatie van de doelstelling van de gefinancierde projecten, in de lijn van in sub a aangeduide richtlijnen;
- e. het houden van toezicht op de financiële administratie en de verantwoording van de besteding van gelden uit het CF;
- f. het goedkeuren van door de UCF opgesteld jaarverslag;
- g. het voeren van werkoverleggen met de SG met betrekking tot ontwikkelingen aangaande het CF.

Ten tijde van het onderzoek gaf een lid van de huidige CCF aan nog onvoldoende informatie over de taken van de CCF aan de Raad te kunnen verschaffen wegens het feit dat de leden pas door de minister waren benoemd. Volgens het ministerie beoordeelt de CCF het afhandelingsproces, de voorgelegde stukken en het advies van de medewerkers van de beleidsafdeling. In het geval de CCF van oordeel is dat nader onderzoek moet worden gedaan of aanvullende stukken moeten worden overgelegd, wordt het dossier teruggestuurd met een daartoe strekkend verzoek, aldus het ministerie. De CCF moet gemotiveerd aangeven of zij zich kunnen vinden in het advies van de medewerkers van de beleidsafdeling. Uit verschillende dossiers blijkt dat het advies van de CCF handmatig wordt vastgelegd op het formulier afhandeling van projectaanvragen. Uit het onderzoek blijkt niet of de CCF de andere taken, zoals beschreven in artikel 2 van de MB van 22 december 2017, uitvoert. Er zijn geen rapportages van de CCF met betrekking tot de uitvoering van deze taken. Ook bevatten de dossiers geen rapportage van onder meer het toezicht op de financiële administratie dat door de CCF moet worden verricht. Er zijn evenmin jaarverslagen van de CCF die dergelijke informatie bevatten. Respondenten stellen dat er absoluut onvoldoende toezicht is op het CF, in het bijzonder op de financiële administratie.

2.1.4. Beoordeling

De Raad constateert dat het CF bij landsverordening is opgericht en dat de inrichting, personeelscapaciteit en taken in een MB zijn opgenomen. De Raad onderkent dat de wet- en regelgeving aangevuld zou kunnen worden om mogelijke risico's van intransparantie, subjectiviteit, partijdigheid en ondoelmatigheid beter te borgen. De Raad

meent dat in verband met de checks and balances meerdere ministers zouden kunnen worden betrokken bij de benoeming van de leden. De Raad zou zich bijvoorbeeld kunnen voorstellen dat het lid met juridisch achtergrond, het lid met financieel achtergrond en het lid met sociale achtergrond, respectievelijk door de minister van justitie, de minister van financiën en de minister van de SOAW zouden kunnen worden voorgedragen.

De Raad is voorts van oordeel dat de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid kan worden bevorderd door rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het fonds. In een dergelijk geval zouden de voor rechtspersonen geldende toezichts- en controlemechanismen inzake corporate governance van toepassing worden verklaard. Het fonds zou over een afgescheiden vermogen moeten beschikken. Bijvoorbeeld bij landsverordening zou kunnen worden vastgesteld dat er jaarlijks een jaarrekening voorzien van een accountsverklaring moet worden ingediend en dat de accountant een oordeel moet geven over de doelmatigheid en de rechtmatigheid van de bestedingen.

Het feit dat er geen prestatie indicatoren zijn vastgesteld acht de Raad een gemis en meent dat de transparantie en controle onvoldoende worden geborgd. De Raad begrijpt van het ministerie dat geen prestatie-indicatoren worden vastgesteld wegens het gebrek aan informatie over de te verwerven inkomen in een kalenderjaar. De Raad acht het noodzakelijk dat het CF van de noodzakelijke informatie wordt voorzien zodat prestatie indicatoren kunnen worden vastgesteld.

De Raad constateert dat het begrip criminaliteitsbestrijding vaag en rekbaar is en dat in de praktijk behoefte bestaat aan verduidelijking daarvan. De Raad meent daarom dat het begrip “criminaliteitsbestrijding” nader moet worden gespecificeerd. De Raad constateert dat het uitgangspunt van het CF is dat projecten niet structureel worden gefinancierd. Na een periode van drie jaar wordt de financiering niet voortgezet. De bedoeling is dat langdurige activiteiten ten laste moeten komen van de reguliere begroting. Het is echter algemeen bekend dat op de reguliere begroting steeds wordt ingekort en dat de middelen niet toereikend zijn. Hierdoor ontstaat het niet te miskennen risico dat activiteiten die een duurzaam karakter hebben en een aanmerkelijke bijdrage leveren aan de bestrijding van criminaliteit wegens structurele begrotingstekort uiteindelijk niet (behoorlijk) zullen worden uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan zijn de resocialisatietrajecten die door het SDKK moeten worden uitgevoerd. De Raad is daarom van oordeel dat financiering van projecten/activiteiten langer dan drie jaar ook na die periode niet op voorhand moet worden uitgesloten. Het feit dat de UO's ook in aanmerking kunnen komen voor financiering van projecten is toe te juichen. De Raad constateert echter dat deze mogelijkheid niet voldoende bij de UO's bekend is. De Raad meent dat de organisaties actiever moeten worden geïnformeerd over deze mogelijkheid.

Naar het oordeel van de Raad bevat de inrichting van het CF vier schakels die de checks & balances bevorderen. De SG moet sturing geven, de CCF moet alle procedures van het CF controleren, er zijn externe personen benoemd met tekenbevoegdheid terwijl de UCF belast is met de uitvoering. De verdeling van de verantwoordelijkheden draagt bij aan de nodige transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid.

De sturing en het toezicht moeten worden verbeterd. De SG was ten tijde van het onderzoek onvoldoende betrokken bij het CF.

De Raad constateert dat de functies van de UCF niet zijn opgevuld. Er zijn slechts drie medewerkers, waarvan twee actief, aangewezen om vier dagen per week de taken van de UCF uit te voeren. Door personeelstekort wordt onder meer de (financiële) administratie niet degelijk bijgehouden. De Raad is daarom van oordeel dat de functies bij de UCF opgevuld moeten worden. Het voornemen van de minister hiertoe juicht de Raad toe. De Raad hoopt dat dit proces spoedig wordt afgerond.

Verder is de Raad van oordeel dat de toezichthoudende rol die de CCF moet vervullen voor verbetering vatbaar is. Uit onderzoek van de Raad blijkt dat de CCF de financieringsaanvragen beoordeelt en daarover adviseert. In verschillende dossiers is het advies en de goedkeuring door de CCF handmatig vastgelegd. De Raad heeft niet geconstateerd dat de adviezen van de CCF in het digitaal systeem worden vastgelegd en is daarom van oordeel dat de (digitale) registratie van gegevens vatbaar is voor verbetering. Verder blijkt dat de andere taken van de CCF, onder meer de controle op de financiële administratie, niet worden uitgevoerd, althans worden deze niet vastgelegd. De Raad is van oordeel dat dit een tekortkoming is. (Taak CCF beschreven in artikel 2, lid 2 onder sub b van de MB 22 december 2017). Er zijn geen rapportages over de uitvoering van de andere taken van de CCF. De verantwoording van het toezicht door de CCF, bijvoorbeeld in een jaarverslag, is essentieel voor de checks and balances. De vastlegging bevordert de objectiviteit, transparantie, onafhankelijkheid en doelmatigheid van het CF. De rapportages geven nuttige managementinformatie aan de minister, de SG en andere leidinggevendenden. Voorts kunnen de inspectie-organen en auditors deze rapportages bij de uitvoering van inspectietaken gebruiken.

Het feit dat een externe persoon is aangewezen die samen met de SG moet tekenen om betalingen te verrichten acht de Raad ook positief. De Raad acht dit bevorderend voor de objectiviteit en transparantie.

2.2. Middelen

2.2.1. Inkomsten

Om de doelstelling van het CF te verwezenlijken moeten voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld. De inkomsten moeten zijn vastgelegd. Tevens moeten er procedures beschreven zijn om de wijze waarop het CF zijn inkomsten verwerft en de functionarissen/organisaties die daarvoor verantwoordelijk zijn, aan te duiden.

In de LvC worden de inkomstenbronnen van het CF opgesomd. Volgens artikel 3 van de LvC heeft het CF de volgende inkomsten:

- de netto-opbrengsten verkregen uit de verkoop van bij onherroepelijk vonnis verbeurdverklaarde goederen;
- de netto-opbrengsten verkregen uit de verkoop van bij onherroepelijk vonnis aan het verkeer onttrokken voorwerpen;
- de bij onherroepelijk vonnis vastgestelde geldbedragen ter ontneming van het door middel van een strafbaar feit behaald voordeel;
- de opbrengsten verkregen uit "asset sharing";
- de opbrengsten verkregen uit de inning van boetes; met uitzondering van de boetes die zijn geïnd in verband met economische delicten;
- een bijdrage ten laste van de algemene middelen van het Land voorzover daaraan behoefte bestaat;
- bijdragen door particulieren.

Uit onderzoek blijkt dat er geen procedure is vastgelegd met betrekking tot de wijze waarop de wettelijk vastgestelde inkomsten van het CF naar het fonds moeten worden doorgesluisd. Het OM, het GHvJ en de Financiën zijn de organisaties die op grond van de wet een rol vervullen met betrekking tot de inkomsten van het CF. Het bedrag dat periodiek of in ieder geval jaarlijks is geïnd en in het CF moet worden gestort, is bij het ministerie van justitie niet bekend. De opbrengsten uit verbeurdverklaarde goederen, aan het verkeer onttrokken voorwerpen, ontneming van door middel van een strafbaar feit behaald voordeel worden door het GHvJ op een rekening ten behoeve van het CF gestort. Het OM stelt dat geïnde boetegeld ten behoeve van het CF op een rekening wordt gestort. De Financiën behoort het geld van deze rekening af te halen en in het Criminaliteitsbestrijdingsfonds te storten, aldus het OM. Volgens Financiën wordt bij de overschrijving niet vermeld of de bedragen afkomstig zijn van geïnde boetegeld, onttrekking van voorwerpen uit het verkeer, ontneming van het door middel van het strafbaar feit behaald voordeel of verbeurdverklaring van goederen. De organisatie kan derhalve niet aangeven hoeveel geld ten aanzien van deze onderwerpen is gestort. Voorts heeft de organisatie geen zicht op de bedragen die het OM en het GHvJ ten

aanzien van deze inkomstenbronnen in het kalenderjaar hebben geïnd en of de daarmee gemoeide kosten zijn afgetrokken. Het ministerie beschikt evenmin over deze informatie maar heeft wel kunnen vaststellen dat de stortingen van boetegeld in het CF soms helemaal niet of niet volledig worden verricht. Hierdoor is er bijvoorbeeld ten aanzien van boetegeld minder geld ontvangen dan het CF recht op heeft. De kosten die in mindering worden gebracht hebben naar het oordeel van het ministerie geen verband met de afwikkeling van het vonnis.

Enkele respondenten stellen dat de opbrengsten van het Afpakteam niet onder de inkomsten van het CF genoemd in artikel 3 van LvC vallen. De ministers van Financiën en Justitie zouden overeen zijn gekomen dat 50% van de opbrengsten van het Afpakteam naar de algemene middelen gaan en 50% naar Justitie. Ondanks het verzoek daartoe is dit document niet aan de Raad overhandigd. Volgens het ministerie is nimmer geld afkomstig van het Afpakteam in het CF gestort.

2.2.2. Administratie

Om de objectiviteit, transparantie, onafhankelijkheid en doelmatigheid van het CF te borgen moet het besluitvormingsproces nauwkeurig op standaardformulieren worden uitgewerkt. De formulieren dienen criteria te bevatten om objectief vast te stellen of een projectaanvraag aan vastgestelde criteria voldoet. De criteria zijn: de relevantie en doelstelling van een project, de mate waarin dit project bijdraagt aan de doelstelling van het CF (bestrijden van criminaliteit), de capaciteit van de instelling, de doelgroepen die baat hebben bij uitvoering van het project, het resultaat dat de aanvrager beoogd te bereiken, de begroting en duurzaamheid.

Het CF hanteert twee modelformulieren, te weten:

1. Format verzoek projectfinanciering;
2. Modelbrief inzake onvolledige aanvragen

Een aanvraag voor (mede)financiering van een project moet formeel worden ingediend middels het invullen van de Format verzoek projectfinanciering. De Format verzoek projectfinanciering van het CF bevat, onder andere, de hierboven genoemde criteria waaraan een project moet voldoen. Er worden in verband hiermee tweeëntwintig vragen aan de aanvragers gesteld. De door de Raad gecontroleerde dossiers bevatten genoemde modelformulieren met de hierboven bedoelde informatie.

De bevindingen en het advies van de medewerkers van de beleidsafdeling worden vastgelegd in een memo.

Volgens een respondent heeft het CF en de CCF onvoldoende zicht op de instellingen die financiering aanvragen en ook op de organisatie van deze instellingen. Uit onderzoek blijkt dat de doelgroepen op het aanvraagformulier van het CF worden vermeld maar er is geen informatie beschikbaar over de specifieke deelnemers aan de projecten. Volgens de respondent is dit onwenselijk aangezien niet kan worden nagegaan of een deelnemer die aan een project deelneemt reeds aan een soortgelijk project heeft deelgenomen. Er wordt niet gecontroleerd of een deelnemer daadwerkelijk baat heeft bij een project. Volgens de respondent wordt hun instelling benaderd door andere instellingen die door het CF zijn gefinancierd om deelnemers aan projecten te verwerven. Ook blijkt dat het CF projecten financiert die reeds door hen of een andere instelling zijn uitgevoerd, aldus deze respondent. Volgens een respondent van een UO is het Format 'verzoek projectfinanciering' niet klantvriendelijk. Het Format verzoek projectfinanciering bevat verschillende vragen die niet voor UO's zijn bedoeld, aldus deze respondent. Wegens het feit dat voorheen alleen particuliere instellingen in aanmerking kwamen voor financiering, zijn er geen specifieke formulieren voor UO's vastgesteld.

Het advies, de beoordeling en de goedkeuring van de CCF over de aanvraag tot financiering worden op het standaardformulier "Afhandeling van projectaanvragen en ad hoc uitgaven" vastgelegd. Dit formulier bevat geen criteria. Het formulier bestaat uit een onderdeel waarbij de motivering voor de toekenning of de afwijzing door de CCF moet worden vastgelegd en een onderdeel waarbij de goedkeuring van het advies door de voorzitter CCF moet worden vastgelegd. In de praktijk blijkt dat alle drie commissieleden de goedkeuring of afwijzing paraferen. De dossiers bevatten het standaardformulier "Afhandeling van projectaanvragen en ad hoc uitgaven".

De UCF hanteert modelformulier "overeenkomst van projectfinanciering" om informatie te verstrekken omtrent de verplichtingen van de projectaanvrager/opdrachtnemer.

Artikel 5, eerste en tweede lid, van het model "overeenkomst van projectfinanciering" bevat de verplichting voor de opdrachtnemer om twee maanden na het beëindigen van het project een verantwoording af te leggen. Bij deze verantwoording moet onder meer de volgende gegevens worden opgenomen:

- a. evaluatie van het project (onder andere in hoeverre de doelstellingen zijn bereikt en redenen waarom niet);
- b. ontvangen gelden en/of voorschotten; en
- c. overzicht van de besteding per begrotingsonderdeel van de ontvangen gelden/voorschotten.

2.2.3. ICT

Het CF moet over degelijke software programma's beschikken zodat de administratie conform vastgestelde financiële normen en verwachtingen kan worden bijgehouden.

Er zijn PC's beschikbaar die gebruikt worden om de modelformulieren in te vullen. Sommige dossiers bevatten adviezen van de CCF die handmatig zijn ingevuld. Ten tijde van het onderzoek werd het softwareprogramma Quickbooks aangeschaft en geïnstalleerd maar was nog niet operationeel.

2.2.4. Beoordeling

Het feit dat de inkomsten van het CF in de wet worden genoemd bevordert de transparantie. De Raad acht het als gemis dat er geen procedure is vastgelegd met betrekking tot de wijze waarop de inkomsten in het CF moeten worden gestort. Naar het oordeel van de Raad moet duidelijkheid komen over de verantwoordelijkheid van functionarissen dan wel organisatie(s) voor de storting van de bedragen in het fonds en welke kosten al dan niet afgetrokken kunnen worden. Het CF moet tevens over informatie beschikken van de geprojecteerde inkomsten en ook de geïnde bedragen om het beleidsplan en de begroting te kunnen opstellen. Het gebrek aan een formele procedure leidt onnodig tot misverstanden tussen de partners en bevordert niet de transparantie bij het CF. De Raad constateert dat er geen afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie, het OM, het GHvJ en de Financiën met betrekking tot de inkomsten van het CF en is van oordeel dat verbetering hierin moet komen. Verder constateert de Raad dat over de opbrengsten van het afpakteam ook geen duidelijkheid is. Aan de ene kant wordt gesteld dat er geen wettelijke grondslag is om deze opbrengsten in het CF te storten. Aan de andere kant schijnt dat de ministeries van Justitie en Financiën hebben afgesproken dat elk 50% voor de opbrengsten zou ontvangen. De Raad heeft de vastlegging van deze afspraak niet ontvangen en kan niet in de beoordeling daarvan treden maar merkt op dat artikel 3 van de LvC bepaalt dat in strafrechtelijke zaken (verbeurdverklarde goederen, aan het verkeer onttrokken goederen en ontneming van het door middel van een strafbaar feit behaald voordeel) een onherroepelijk vonnis de grondslag is om genoemde opbrengsten naar het CF door te sluizen.

Het hanteren van standaardformulieren om informatie te vergaren voor het CF alsook om informatie aan de aanvrager/opdrachtnemer te verstrekken, bevordert naar het oordeel van de Raad de transparantie, objectiviteit, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF. De Raad juicht deze werkwijze toe, maar meent dat er ruimte is voor verbetering.

Het “Format verzoek projectfinanciering” mist informatie die naar het oordeel van de Raad essentieel is. De Raad constateert dat de personalia van de deelnemers aan projecten (doelgroepen van de instellingen) niet bekend is, althans niet door de medewerkers van de beleidsafdeling wordt verzameld. Er is geen informatie over de achtergrond van deze deelnemers beschikbaar. Derhalve kan de CCF naar het oordeel van de Raad niet beoordelen of een deelnemer die aan een project deelneemt daadwerkelijk baat bij heeft. Doordat de namen van de deelnemers niet bekend zijn bij het CF, kan een deelnemer meerdere malen aan hetzelfde project hebben deelgenomen. De Raad is van oordeel dat het bovenstaande ondoelmatig is. Het CF moet het nodige doen om ook deze informatie te verzamelen. Verder blijkt dat het “Format verzoek projectfinanciering” een aantal vragen bevat die kennelijk niet bedoeld zijn voor de UO's. Naar het oordeel van de Raad moet uit het formulier blijken welke vragen bedoeld zijn voor de UO's.

Verder is de Raad van oordeel dat ook het standaardformulier “Afhandeling van projectaanvragen en ad hoc uitgaven”, waarop het advies en beoordeling van de CCF wordt vastgelegd, beknopt is. Uit het formulier kan niet worden geconcludeerd dat de aanvraag op grond van objectieve maatstaven wordt beoordeeld. Het blijkt bijvoorbeeld niet op grond waarvan de CCF tot het oordeel komt dat een project wel of niet bijdraagt aan de bestrijding van criminaliteit. Dit geldt eveneens ten aanzien van andere aspecten waaronder de haalbaarheid, de duurzaamheid van het project en de capaciteit van de instelling. Ten aanzien van de capaciteit blijkt bijvoorbeeld niet of de kwaliteit van de begeleiders en de interventies in acht zijn genomen. Naar het oordeel van de Raad moet een beoordelingsformulier worden ontworpen waarop (sub)criteria worden vastgesteld waaraan de projectaanvragen worden getoetst. Tevens moet de beoordeling van de aanvragen worden gemotiveerd.

De Raad acht positief het feit dat het softwareprogramma Quickbooks is aanschaf om de financiële administratie uit te voeren.

2.3. Processen en procedures

Ter uitvoering van de doelstelling van het CF moeten processen en procedures worden opgesteld. De behandeling van de aanvragen voor financiering van projecten (besluitvorming) dient conform deze vastgelegde processen en procedures te worden uitgevoerd.
--

Vanaf het jaar 2004 hanteert het ministerie een handboek genaamd “handboek financiële administratie” waarin de processen en procedures van het CF zijn vastgelegd.

Het handboek is door de SOAB in opdracht van het ministerie opgesteld. In het jaar 2011 is een nieuwe versie van het handboek vastgesteld. In verband met het herstructureringstraject werd ten tijde van onderzoek het handboek van het CF onder de loep genomen.

In het handboek 2011 worden de processen en de procedures van het CF beschreven. De volgende processen zijn van toepassing:

- opstellen beleidsplan, vaststellen overhevelingen in het beleidsplan en opstellen aanvullingen op het beleidsplan;
- afhandeling aanvragen voor financiering van projecten;
- verrichten van betalingen;
- uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten;
- uitoefenen van toezicht op de uitvoeringsorganisatie;
- bijhouden van financiële administratie en diverse registraties;
- opstellen van rapportages en verantwoording CF; en
- uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten.

2.3.2. Opstellen beleidsplan

Het doel van dit proces is hoofdzakelijk om inzicht te geven in de manier waarop de organisatie haar doelstelling wil bereiken. Centraal moet staan wat de organisatie wil bereiken, hoe zij dit wil bereiken en wat nodig is om dit doel te bereiken. Bij de opstelling van de strategie moet worden aangegeven welke activiteiten de organisatie gaat uitvoeren, op welke tijdstippen de activiteiten zullen worden uitgevoerd en welke de doelgroepen zijn. Artikel 5, eerste lid van de LvC, bepaalt dat de indiening van de begroting vergezeld moet zijn van een beleidsplan waarbij de projecten worden aangeduid die in het begrotingsjaar voor financiering door het CF in aanmerking komen. In het beleidsplan moet volgens het handboek de begroting van het CF worden opgenomen. De SG moet het beleidsplan na goedkeuring door de CCF aan de Financiën aanbieden zodat het beleidsplan samen met de concept-landsbegroting bij de Staten ter behandeling kan worden ingediend.

Uit onderzoek blijkt dat het ministerie (CF) beleidsplannen opstelt. De beleidsplannen over de jaren 2014, 2016 en 2017 zijn aan de Raad verstrekt. Deze beleidsplannen bevatten hoofdzakelijk het beleidskader van het CF. De uit te voeren projecten worden niet begroot. Aangezien de inkomsten van het CF niet van tevoren bekend zijn, is het onmogelijk om aan deze eis te voldoen, aldus het ministerie.

De beleidsplannen worden ter goedkeuring aan de CCF aangeboden. Financiën stelt dat zij de beleidsplannen van het CF niet ontvangen. Financiën moet de begroting van de projecten van het CF, vastgelegd in het beleidsplan, eerst controleren en samen met de conceptbegroting van het land aan de Staten aanbieden, aldus deze organisatie. Financiën acht het merkwaardig als dit proces anders verloopt, bijvoorbeeld als het CF zijn beleidsplan direct naar de Staten opstuurt. Uit onderzoek blijkt dat het ministerie aan Financiën een document algemene beschouwing (AB) aanbiedt. In dit document is de begroting van justitie, waaronder die van het CF, opgenomen. Het CF stelt dat Financiën een aantal pagina's met betrekking tot het CF uit het aangeboden document had verwijderd. Volgens Financiën was dit noodzakelijk doordat het aantal toegestane pagina's van het document was overschreden, aldus het ministerie. De verwijderde pagina's zijn niet ter goedkeuring aan de Staten aangeboden.

De beleidsplannen bevatten geen specifieke projecten. Het ministerie acht het noodzakelijk om flexibel te kunnen handelen en heeft gekozen om de aandachtsgebieden aan te duiden en geen specifieke projecten op te nemen. Indien specifieke projecten worden vermeld, zal geen rekening kunnen worden gehouden met onvoorziene gebeurtenissen of nieuwe projecten met goede doeleinden, aldus enkele respondenten. Enkele respondenten vinden dat op deze wijze het risico ontstaat dat projecten die niet de strekking van criminaliteitsbestrijding tot doel hebben zouden kunnen worden gefinancierd. Een respondent stelt dat het hanteren van een containerbegrip moet worden vermeden. Volgens deze respondent moeten de projecten ter wille van transparantie concreter worden benoemd.

2.3.3. Afhandeling aanvragen voor financiering van projecten

Bij dit proces zijn de volgende activiteiten van belang:

- het ontvangen en registreren van aanvragen voor financiering;
- het behandelen van de aanvragen;
- het goedkeuren danwel afwijzen van de aanvragen;
- de mededeling van de beslissing aan de aanvrager;
- het opstellen van de overeenkomst/opdrachtbrief/toekenningsbrief; en
- de registratie van de goedgekeurde projecten.

2.3.3.1. Ontvangen en registreren van aanvragen

De aanvraag moet een volgnummer hebben. De datum van binnenkomst en de namen van de afzender moeten worden genoteerd. De medewerkers van de beleidsafdeling moeten ook vaststellen of de aanvraag volledig is.

Het model aanvraagformulier voor (mede)financiering van een project wordt bij het ministerie ingediend bij de afdeling Agenda/registratie. Alle projectaanvragen krijgen een volgnummer en de gegevens van de aanvrager worden geregistreerd. Er is een register binnengekomen stukken waarin onder meer de datum van binnenkomst, de afzender en het nummer van het stuk worden genoteerd. Er is ook een stempel van afhandeling facturen/declaraties/voorschot aanvragen waarbij onder meer datum binnenkomst en volgnummer worden geregistreerd. Na de registratie zendt de SG het aanvraagformulier door naar de medewerkers van de beleidsafdeling belast met de taken van het CF. Deze medewerkers beoordelen of het project onder één van de beleidsprioriteiten genoemd in het beleidsplan van het ministerie van betrokken jaar valt en of het CF over voldoende middelen beschikt om het project te financieren. Indien de beantwoording van deze vragen negatief is, wordt de aanvraag niet verder behandeld en wordt het verzoek afgewezen. In dat geval wordt de aanvrager middels het versturen van de modelbrief “afwijzing aanvraag voor financiering” van deze beslissing in kennis gesteld.

2.3.3.2. Behandeling van de aanvragen

De aanvraag wordt door de medewerkers van de beleidsafdeling beoordeeld om na te gaan of:

- a. de projectaanvraag volledig, juist en conform de door het ministerie vastgestelde indeling is opgemaakt;
- b. de aanvrager/projectuitvoerder andere projecten in uitvoering heeft waarvan de verstrekte gelden/voorschotten niet zijn verantwoord;
- c. de voorgenomen doelstellingen en activiteiten niet door een ander (lopend) project worden uitgevoerd; en
- d. de aanvrager/projectuitvoerder over de nodige capaciteit (bekwaamheid personeel middelen), vermogen en organisatie beschikt om het project uit te voeren.

De medewerkers van de beleidsafdeling controleren het ingevulde aanvraagformulier (22 vragen) en gaan na of de relevante stukken, onder meer bewijzen van belastingschulden, eventuele lopende faillissement procedures, de statuten van de organisatie en de inschrijving in het register van de KvK, zijn ingeleverd. Sinds kort schijnt dat het CF onderzoekt of de verzoekende instelling andere financierders heeft. Of een dergelijk onderzoek wordt uitgevoerd blijkt niet uit de dossiers. Ook worden wegens tekort aan mankracht de processen en procedures van het CF niet conform het handboek uitgevoerd.

De CCF moet vervolgens de aanvraag beoordelen, de reden voor toekenning of afwijzing vastleggen en hun goedkeuring/afwijzing dateren en paraferen. Uit de dossiers blijkt dat het oordeel van de CCF wordt vastgelegd, geparafeerd en gedateerd.

Er is geen termijn vastgesteld voor de afhandeling van projectaanvragen. De meeste respondenten stellen dat het afhandelingsproces te lang duurt. Het CF handelt een aanvraag niet binnen een redelijke termijn af, aldus deze respondenten. De respondenten beleven dat het traject vertraagd wordt wegens het feit dat de afhandeling van aanvragen niet door alle medewerkers van het ministerie wordt beheerst. Het reorganisatietraject bij het CF en het telkens stellen van aanvullende voorwaarden spelen ook een rol, aldus de respondenten. Het stellen van aanvullende voorwaarden wordt als onproductief en tijdrovend ervaren. Bovendien zijn de aanvullende eisen die gesteld worden niet gebruikelijk in het kader van projectfinanciering, aldus deze respondenten. Een voorbeeld is de eis om een aparte bankrekening te openen. Aan de andere kant worden gangbare procedures zoals het indienen van een projectdossier (begroting en jaarplan) niet gehanteerd, aldus een respondent. In sommige gevallen wordt gesproken van een behandelingstermijn van ongeveer een jaar voordat een beslissing is genomen over het al dan niet toekennen van de financiering.

Het stellen van aanvullende voorwaarden aan de projectaanvragers en het vragen om aanvullende documenten over de projecten in te leveren, is volgens het ministerie een *conditio sine qua non*. Het CF kan bijvoorbeeld de voorwaarde stellen om een aparte bankrekening te openen. De mogelijkheid om aanvullende voorwaarden te stellen is vastgelegd in het handboek. Ondanks het feit dat er een checklist is, stuit het CF soms op vraagstukken die nader onderzoek, toelichting of aanvullende documenten vergen. De aard van een project noopt soms tot het stellen van aangescherpte voorzieningen. Een voorbeeld daarvan is het opvragen van salarisspecificatie van de personen die de projecten uitvoeren. Het is noodzakelijk dat het CF controleert of de betrokken organisatie/instelling aan de verplichtingen tot afdracht van belasting en sociale premies voldoet. Een ander voorbeeld is het nagaan of een organisatie/instelling andere financieringsbronnen (co-financiers) heeft. Volgens het ministerie moet het CF creatief zijn en zoveel mogelijk streven om de uitgaven van het CF (achteraf) degelijk te verantwoorden (aan de Staten). Het ministerie stelt dat het handboek van het CF in grote lijnen de processen en procedures beschrijft maar dat het handboek niet in beton is gegoten. Er kunnen aanvullende voorwaarden en procedures worden gesteld. Dit hoeft het proces (tijdsverloop) volgens het ministerie niet per se negatief te beïnvloeden doordat de medewerkers van het CF de aanvragers inlichten en bijstaan.

2.3.3.3. Goedkeuren/afwijzen van de aanvragen

De minister moet volgens het handboek de aanvraag beoordelen aan de hand van het bindend advies van de CCF. Hierna moet de minister zijn beslissing vastleggen, dateren en paraferen.

Van het bindend advies van de CCF is afgestapt. Volgens artikel 2, tweede lid, tweede volzin onder sub b, van de MB van 22 december 2017, moet het advies van de CCF door de minister worden opgevolgd, tenzij er gronden zijn- ontleend aan het algemeen belang- om gemotiveerd hiervan af te wijken. In de praktijk wordt aan het motiveringsvereiste niet voldaan.

Als de minister met het project instemt, moet deze beslissing op het formulier "Afhandeling van projectaanvragen en ad hoc uitgaven" onder de paragraaf "Autorisatie project door Minister van Justitie" worden vastgelegd. Er was een periode waarin niet alle projecten formeel door de minister werden geautoriseerd. Tijdens de wederhoorfase werd een rechtekkingsdocument aan de Raad aangeboden waaruit bleek dat de niet formeel geautoriseerde projecten alsnog door de minister zijn geaccordeerd.

De beslissing van de minister wordt aan de aanvrager bekend gemaakt middels het versturen van het formulier "Toekenning aanvraag voor financiering" of de modelbrief 'afwijzing aanvraag voor financiering'. De medewerkers van de beleidsafdeling stellen een concept financieringsovereenkomst op in het geval de financiering is toegekend. De financieringsovereenkomst wordt door de opdrachtnemer en de SG getekend.

2.3.4. Verrichten van betalingen

Voordat betalingen worden verricht moet het CF controle uitoefenen om de uitgaven te verantwoorden. De aanvragen van voorschotten en declaraties moeten worden opgevraagd, gecontroleerd en beoordeeld. De betalingen dienen binnen de geautoriseerde projectbudgetten in tranches te geschieden. Zoveel mogelijk geschiedt de betaling middels betalings/bankopdrachten. Het CF moet vaststellen of de levering van de goederen en of diensten waarvoor wordt gedeclareerd inderdaad hebben plaatsgevonden.

Een voorwaarde voor betaling van de eerste tranche is dat de financieringsovereenkomst moet zijn ondertekend. Het CF vraagt de originele facturen en de declaraties bij de instellingen en UO's op. De opdrachtnemer moet schriftelijk specifiek aangegeven waarvoor de voorschotten zijn aangewend.

Betaling vindt voornamelijk plaats via de bankrekening van de opdrachtnemer middels het uitschrijven van een betalingsopdracht. In sommige gevallen worden ook cheques uitgeschreven.

Het CF eist van de instelling of UO om een document “prestatielevering” te overleggen. Het CF stelt aan de hand van dit document vast of de levering van producten of diensten daadwerkelijk heeft plaatsgevonden. Bij sommige projecten vergewist het CF zich door waarneming of de levering van goederen heeft plaatsgevonden.

De dossiers bevatten het modelformulier financieringsovereenkomst, het document van prestatielevering, de facturen, de declaraties, de betalingsopdrachten, de kopieën van cheques en bankopdrachten. Ook bevatten de dossiers verschillende andere documenten, onder meer bankoverzichten, als bewijs van verrichte betalingen.

2.3.5. Uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten

Het doel van dit proces is om na te gaan of projecten conform de daarvoor vastgestelde voorwaarden worden uitgevoerd en om te monitoren of de verstrekte gelden daadwerkelijk voor de afgesproken doeleinden worden aangewend. Om dit te bereiken moeten fysieke controles worden uitgevoerd. De opdrachtnemer dient periodiek middels een rapportage de voortgang van de bestedingen te verantwoorden. Volgens het handboek moet het CF jaarlijks een controleplan opstellen. De wijze waarop toezicht op de uitvoering van projecten wordt uitgeoefend, is vastgelegd op het formulier “model overeenkomst van projectfinanciering” en zijn bijlage en op het model “opdrachtbrief”. Er wordt gesteld dat de medewerkers van de UCF toezicht uitoefenen op de voortgang van het project alsmede de uitvoering daarvan en dat genoemde medewerkers recht hebben op toegang tot de bescheiden van de opdrachtnemer.

In de praktijk wordt toezicht en controle op de (fysieke) uitvoering van projecten hoofdzakelijk gehouden door de ingeleverde verzochte documenten te controleren. Wegens personeelstekort worden relatief weinig fysieke controles gedaan door het CF op de uitvoering van projecten. Slechts bij wijze van uitzondering bezoeken de medewerkers van het ministerie (beleidsorganisatie) een UO of een instelling om bepaalde projecten waar te nemen. De respondenten, onder wie die van het ministerie, zien wel het belang van een dergelijke controle in. Het is de bedoeling dat dit proces uitgevoerd wordt nadat de Fte's van de UCF zijn ingevuld.

Het CF stelt ook als voorwaarde dat de opdrachtnemer tijdens het uitvoeren van projecten (periodiek) en na het beëindigen van het project verantwoording moet afleggen. In de praktijk komt het voor dat instellingen nalaten om verantwoording af te leggen. Er is gebrek aan expertise bij de instellingen om verslagen op te stellen. De dossiers bevatten geen verantwoording van de projecten. Er is een formulier “Rapportage toezicht op de uitvoering van projecten”. Dit formulier wordt niet ingevuld.

2.3.6. Uitoefenen van toezicht op de uitvoeringsorganisatie

Dit proces is bedoeld om een interne controle uit te oefenen op alle registraties van het CF en om toezicht te houden op softwareprogramma en bestanden. Volgens het handboek is dit proces voor de interne beheersing bedoeld. Het kan omschreven worden als het voortgangproces om de leiding van het CF optimale zekerheid te verschaffen over:

- a. effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsactiviteiten;
- b. de betrouwbaarheid van de verslaggeving; en
- c. de naleving van de toepassing van de wettelijke regels en voorschriften.

Deze procedures moeten door de interne controle worden uitgevoerd. Zoals reeds is vermeld is deze functie nog niet ingevuld. Dat dergelijke controles anderszins worden uitgevoerd is ook niet gebleken.

2.3.7. Bijhouden van financiële administratie en diverse registraties

De activiteiten van dit proces zijn:

- registratie van goedgekeurde projecten;
- bewaring van stukken betreffende projecten;
- registratie van geaccordeerde declaraties/voorschotten;
- registratie van bankmutaties.

De administratie van het CF wordt door genoemde medewerkers van de beleidsafdeling bijgehouden. Volgens het ministerie is personeelstekort de voornaamste reden dat registraties niet optimaal kunnen worden bijgehouden. Het CF stelt voor ieder project een specifiek dossier op waarin alle stukken en aanvullende documenten worden ingevoegd. De dossiers worden in enkele dossierkasten in een kantoor bij het ministerie opgeslagen. De hierboven genoemde formulieren worden in de dossiers gevoegd. De goedgekeurde projecten die in uitvoering zijn, worden geregistreerd. In het jaarverslag van het CF wordt ook melding van deze projecten gemaakt. Aan de dossiers worden alle stukken betreffende projecten, de geaccordeerde declaraties/voorschotten en bankmutaties toegevoegd.

Naast het opstellen en opslaan van de documenten in de dossiers is het de bedoeling om de financiële administratie (de documenten in het procesdossier) in het softwareprogramma Quickbooks te registeren en de binnenkomende, uitgaande en de

relevante gegevens met betrekking tot nieuwe projecten in spreadsheets bij te houden. Dergelijke registraties vinden echter niet plaats.

2.3.8. Opstellen rapportages en verantwoording CF

Volgens het handboek moet voor de verantwoording van het CF aan de Staten de volgende documenten worden opgesteld:

- a. Bestuursverslag;
- b. Jaarrekening (balans, staat van baten en lasten) met toelichting (specificatie van de reserveringen en de stand van de verstrekte voorschotten); en
- c. overige gegevens (accountantsverklaring, overzicht van de uitgaven per project en overzicht van de realisatie ten opzichte van de begroting).

In het handboek van het CF is een model opgenomen waarin de vereisten voor verantwoording van het CF zijn gesteld.

Het CF stelt jaarverslagen op die naar de Staten worden opgestuurd. De jaarverslagen bestaan uit twee delen, namelijk een bestuursverslag en een financieel verslag. Het bestuursverslag omschrijft het beleid en de doelstellingen, de realisatie/activiteiten die door het CF zijn uitgevoerd en de effectiviteit van de uitgevoerde activiteiten en projecten. Het financieel verslag bevat een verkorte jaarrekening, een financieel overzicht van activiteiten op projectniveau en de financiële status van het CF. Het financieel verslag dat het CF opstelt, bevattende de verkorte jaarrekening, kan volgens de SOAB niet als een samengestelde jaarrekening worden beschouwd. Volgens de SOAB is dit onvoldoende voor de controle die de organisatie moet uitvoeren om een accountantsverklaring op te stellen. Hierdoor heeft de SOAB nimmer kunnen vaststellen of de gelden rechtmatig zijn uitgegeven.

Het jaarverslag 2016 van het CF vermeldt ook dat het vooralsnog niet lukt om kwartaalrapportages op te stellen.

2.3.9. Uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten

In het handboek zijn er geen procedures voor dit proces beschreven. Er wordt slechts vermeld dat dit proces na de werkzaamheden die een consultant zou uitvoeren, in het handboek zou worden uitgewerkt. De bedoeling is om een procedure vast te leggen ten

aanzien van de inkomsten die volgens de LvC in het CF zouden moeten worden gestort, aldus de SOAB.

2.3.10. Beoordeling

De Raad is positief over het feit dat er een handboek is waarin de processen en procedures zijn beschreven. Dit biedt handvatten aan de werknemers van het CF bij de uitvoering van de taken. Daarnaast bevordert dit naar het oordeel van de Raad de transparantie van het CF en geeft inzicht aan de externe instanties, bijvoorbeeld inspectieorganen, auditors of (nieuwe) klanten, in de organisatie van het CF. De Raad is echter van oordeel dat niet alle procedures conform het handboek worden uitgevoerd.

Opstellen beleidsplan

De Raad constateert dat het ministerie, zoals voorgeschreven, beleidsplannen opstelt en ter goedkeuring aan de CCF voorlegt. Volgens het handboek moet in het beleidsplan de begroting van het CF worden opgenomen en naar de Financiën worden opgestuurd. De Raad constateert dat hieraan niet wordt voldaan. Het ministerie zendt een document met de algemene beschouwing naar de Financiën waarin onder andere de begroting voor alle UO's binnen justitie is opgenomen. De Raad is van oordeel dat het ministerie conform de bepaling in het handboek moet handelen en het beleidsplan aangevuld met de begroting naar de Financiën moet sturen.

De Raad is van oordeel dat het feit dat er geen projecten worden genoemd die in aanmerking komen voor financiering een tekortkoming is. Het aanduiden van aandachtsgebieden in plaats van projecten is niet conform de wettelijke vereiste.² De Raad is van oordeel dat het slechts aanduiden van aandachtsgebieden de controlemogelijkheden drastisch inperkt. Naar het oordeel van de Raad bevordert dit niet de transparantie van het CF en kan dit leiden tot willekeur.

De Raad constateert dat het OM het geïnde boetegeld in zijn jaarverslagen vermeld. Dit houdt in dat deze informatie bij het OM beschikbaar is en dat het CF in principe over deze informatie kan beschikken zodat de begroting kan worden opgesteld. Bij de beoordeling van de inkomsten van het CF is al opgemerkt dat een (formeel) beleid moet worden opgesteld. In het beleid moet naar het oordeel van de Raad onder meer de wijze waarop het CF informatie over de beschikbare fondsen verkrijgt, worden vastgelegd.

² Artikel 5, eerste lid, van de LvC.

Ontvangen en registreren van aanvragen

De indiening bij de afdeling Agenda/Registratie en de nodige registratie aldaar van de aanvraag geschiedt naar het oordeel van de Raad optimaal.

Behandelen van de aanvragen

De Raad constateert dat het CF een onderzoek doet om te toetsen of het project voldoet aan de voorwaarden. Echter wordt dit proces kennelijk wegens tekort aan personele capaciteit niet volledig uitgevoerd.

Er wordt geen termijn gesteld waarin de behandeling van een project moet worden afgerond. In de praktijk blijkt dat de termijn voor afhandeling van een aanvraag onredelijk lang is. De Raad acht dit ongewenst. De behandeling van een project dient binnen een redelijke termijn te worden afgerond en de aanvrager van het besluit moet daarvan in kennis worden gesteld. De Raad heeft begrip voor het feit dat de werkdruk hoog is doordat de aangewezen medewerkers de taken van het CF naast hun reguliere taak moeten uitvoeren. Het ministerie moet ervoor zorgen dat het reorganisatietraject binnen afzienbare tijd afgerond wordt en dat het CF van de nodige capaciteit wordt voorzien.

De Raad is positief over het feit dat de CCF een oordeel geeft over het advies van de medewerkers van de beleidsafdeling. Bij beoordeling van de taken van de CCF en het hanteren van modelformulieren is reeds ingegaan op tekortkomingen die de Raad heeft geconstateerd, bijvoorbeeld dat de beoordeling van de CCF over het advies van UCF niet volgens vastgestelde criteria plaatsvindt.

Goedkeuren/afwijzen van de aanvragen

De Raad constateert dat het advies van de CCF niet meer als bindend wordt beschouwd en dat de minister zijn beslissing zou moeten motiveren als van dit advies wordt afgeweken. In de praktijk blijkt dat niet (altijd) aan de motiveringsvereiste wordt voldaan. De Raad is van oordeel dat dit niet strookt met de transparantie, objectiviteit en onpartijdigheid dat het CF moet huldigen. De motivering is belangrijk in het kader van bijvoorbeeld de controle door de Staten.

De Raad constateert dat in het verleden niet alle projecten formeel door de minister waren geautoriseerd. De Raad is van oordeel dat deze procedure stipt moet worden nageleefd.

Verrichten van betalingen

De Raad constateert dat er verschillende eisen worden gesteld voordat uitbetalingen worden gedaan c.q. voorschotten worden verleend. De Raad is van oordeel dat hierdoor de transparantie, de controle die op het CF moet worden uitgeoefend en de verantwoording van de uitgaven van het CF worden bevorderd.

Uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten

De Raad is van oordeel dat het toezicht op de uitvoering van projecten voor verbetering vatbaar is. Er wordt weinig controle ter plekke uitgevoerd en niet alle instellingen stellen een verslag op ter verantwoording van de uitgaven. Er wordt geen controleplan opgesteld en het formulier “rapportage toezicht op de uitvoering van projecten” wordt niet ingevuld. Bij het uitoefenen van toezicht op de uitvoering van projecten dient naar het oordeel van de Raad veldcontroles te worden uitgevoerd en de bevindingen te worden vastgelegd. Deze controle is imperatief om de kwaliteit van projecten te controleren en tevens om na te gaan of de middelen efficiënt en conform de gestelde voorwaarden worden aangewend.

Uitoefenen van toezicht op de uitvoeringsorganisatie

De Raad acht het als een gemis dat er geen interne controle bij het CF wordt uitgevoerd. Controle van registraties, het toezicht op het softwareprogramma en bestanden vinden niet plaats. Bovendien, zoals hierboven aangehaald, schort het aan het toezicht dat de CCF op de administratie moet houden.

Bijhouden van financiële administratie en diverse registraties

De Raad constateert dat de medewerkers van de beleidsafdeling naast hun reguliere taak de afhandeling van de aanvragen, de registraties en de financiële administratie van het CF bijhouden. De Raad is van oordeel dat deze medewerkers zich inspannen om voornamelijk de (financiële) administratie zoveel mogelijk bij te houden maar constateert echter dat het niet 100% lukt door gebrek aan voldoende personeel en het feit dat het softwareprogramma Quickbooks niet operationeel is. Door deze gebreken kan de SOAB geen volledige controle van de financiële administratie uitvoeren en een accountantsverklaring opstellen. Naar het oordeel van de Raad is dit een ernstige tekortkoming. Het ministerie moet daarom zorgen dat het softwareprogramma Quickbooks in gebruik kan worden genomen en dat deskundig personeel de financiële administratie uitvoert. Bij de beoordeling van de taken van de CCF is al opgemerkt dat er geen rapportages van de CCF beschikbaar zijn over de controle van de financiële administratie.

Voorts is gebleken dat niet alle dossiers de modelbrieven toekenning opdracht voor financiering of afwijzing aanvraag voor financiering bevatten. De Raad is van oordeel dat het CF voor de volledigheid van de dossiers moet zorgen.

Opstellen van rapportages en verantwoording CF

Het ministerie/ de minister voldoet naar het oordeel van de Raad niet aan de eisen die gesteld worden om verantwoording van het CF af te leggen aan de Staten. Het CF stelt jaarverslagen op bevattende een gedeelte over bestuursverslag en een gedeelte over financieel verslag. Een jaarrekening en accountantsverklaring worden niet opgesteld. De Raad meent dat hierdoor geen degelijk toezicht en controle op het CF kan worden uitgeoefend. Het ministerie moet jaarrekeningen opstellen en accountantsverklaringen laten opstellen om aan de vereisten te voldoen.

Uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten

De Raad is van oordeel het spijtig dat dit proces niet is beschreven en acht de afronding daarvan noodzakelijk.

3

3. Conclusie en aanbevelingen

3.1. Conclusie

De Raad concludeert ondanks het feit dat het CF bij wet is ingesteld, de taken, en bevoegdheden in regelgeving zijn verwerkt en in vier facetten onderverdeeld en de processen en procedures in een handboek zijn opgenomen, dat er risico's zijn aan het beheer van het CF. De Raad concludeert dat deze risico's de objectiviteit, transparantie, onpartijdigheid en doelmatigheid van het CF in gevaar brengen en kwetsbaar maken.

De Raad constateert onder meer dat er geen afspraken zijn gemaakt tussen het ministerie, het OM het GHvJ en de Financiën met betrekking tot de inkomsten van het CF. Voorts blijkt dat het begrip criminaliteitsbestrijding vaag en rekbaar is en dat in de praktijk behoefte bestaat aan verduidelijking daarvan. De sturing en het toezicht moeten worden verbeterd. De SG was ten tijde van het onderzoek onvoldoende betrokken bij het CF. De functies van de UCF zijn niet opgevuld waardoor onder meer de financiële administratie niet optimaal wordt bijgehouden. De controle/toezichthoudende taken van de CCF, onder meer de controle op de financiële administratie, worden niet uitgevoerd, althans worden deze niet vastgelegd. Het softwareprogramma Quickbooks is aangeschaft en geïnstalleerd maar was ten tijde van het onderzoek nog niet operationeel. Verder blijkt dat niet alle procedures conform het handboek worden uitgevoerd. Er is geen begroting van de projecten in het beleidsplan opgenomen. Er wordt weinig controle ter plekke uitgevoerd en niet alle instellingen stellen een verslag op ter verantwoording van de uitgaven. Doordat er geen degelijke administratie wordt bijgehouden kan de SOAB geen volledige controle van de financiële administratie uitvoeren en een accountantsverklaring opstellen.

3.2. Aanbevelingen

Algemeen

1. zorg dat op korte termijn de sturing van het CF verbetert;
2. duid op korte termijn in het beleidsplan de projecten aan die in het begrotingsjaar in aanmerking komen voor financiering, stel prestatie indicatoren vast en maak duidelijke afspraken met de Financiën over het opsturen van het beleidsplan;
3. definieer op korte termijn het begrip criminaliteitsbestrijding en introduceer de mogelijkheid om ook activiteiten die een duurzaam karakter hebben en aanmerkelijk bijdragen aan criminaliteitsbestrijding te financieren voor een periode langer dan drie jaar;

4. bewerkstellig op korte termijn dat tussen het OM, het GHvJ, de Financiën, en het CF afspraken worden gemaakt over het proces voor verwerving van de inkomsten van het CF;
5. vul op middellange termijn de openstaande vacatures bij de UCF in;
6. overweeg op middellange termijn om de ministers van Financiën en VVRP de leden van de CCF, respectievelijk het lid met financieel- en het lid met sociaal achtergrond, te laten voordragen;
7. laat de SOAB het proces van “Uitoefenen van toezicht op de diensten belast met de bewaring en/of het beheer van de inkomsten” uitwerken en rond het herstructureringsproces op middellange termijn af;
8. motiveer alle toekenningen of afwijzingen van projecten die van het advies c.q. goedkeuring van de CCF afwijken en zorg er voor dat de autorisatie van de projecten worden vastgelegd;
9. overweeg om rechtspersoonlijkheid toe te kennen aan het CF

Ten aanzien van de UCF

10. informeer op korte termijn alle stakeholders over het bestaan van en de regels met betrekking tot het CF en introduceer een procedure om een instelling of UO in kennis te stellen dat zijn aanvraag is ontvangen en binnen afzienbare tijd zal worden afgehandeld;
11. neem op korte termijn het softwareprogramma Quickbooks in gebruik en bewerkstellig dat de jaarverslagen conform de eisen van de SOAB worden opgesteld;
12. bewerkstellig op korte termijn dat alle opdrachtnemers aan het einde van het project een verslag opstellen en dit indienen ter verantwoording van het project;
13. laat op middellange termijn de nodige applicaties in het computersysteem invoeren ten einde de digitale invulling van formulieren te bewerkstelligen;
14. betrek bij de beoordeling de sociale achtergrond en opleiding van de deelnemers aan de projecten en de capaciteit van de instellingen (expertise om rapportages vast te stellen);
15. draag zorg voor de volledigheid van dossiers;

Ten aanzien van de CCF

16. stel op middellange termijn criteria vast om de aanvragen voor financiering van projecten te beoordelen;
17. draag zorg dat de CCF alle toezichtstaken uitvoert en hun bevindingen vastlegt.