

Voortgangscommissie

Sint Maarten

Vijfenveertigste rapportage aan het ministerieel overleg over de periode

1 juli 2022 – 1 oktober 2022

De Voortgangscommissie:

N. Schoof, voorzitter

Mr. M. Marijnen, lid,

Mr. F. Richards, lid,

Mr G.J. Stortelers en A.T. Rey, secretariaat

November 2022

Inhoudsopgave

1. Algemeen	3
2. Korps Politie Sint Maarten (KPSM).....	5
3. Detentieplan Sint Maarten.....	7
4. Overzicht van aanbevelingen	10

Bijlagen:

- Uitvoeringsrapportage van KPSM, ontv. dd. 17 oktober 2022
- Uitvoeringsrapportage Detentieplan, ontv. 17 oktober 2022

1. Algemeen

De voortgangscommissie van Sint Maarten biedt u hierbij de vijfenveertigste voortgangsrapportage aan over de uitvoering van de plannen van aanpak van Sint Maarten over het derde kwartaal van 2022. De commissie dankt de minister en de diensthooften voor de tijdig toegezonden uitvoeringsrapportages.

Tijdens het werkbezoek dat plaatsvond van 23 tot en met 28 oktober 2022 sprak de commissie met de minister-president en de minister van justitie, Voorts met de directeur van de gevangenis en de programmamanager van het detentieplan, de korpschef en zijn MT leden, de hoofdofficier van justitie, het Sint Maartense lid van de Raad voor de Rechtshandhaving, de SG van justitie, de Vertegenwoordiger van Nederland en een vertegenwoordiger van de Inmates Association . De commissie maakte kennis met het nieuwe lid van Sint Maarten van het CFT en de onlangs aangetreden gouverneur, die zoals gebruikelijk door de commissie werd geïnformeerd over de eerste bevindingen van de commissie tijdens het werkbezoek.

Algemeen beeld

De politie gaat onverdroten voort op de ingeslagen weg, maar het functieboek is nog niet ingevoerd, waardoor personeelsleden dreigen weg te lopen.

In de gevangenis is zichtbaar hard gewerkt aan verbeteringen en de sfeer in de gevangenis is rustig, mede door de inzet van de programmamanager. Planmatige uitvoering van het detentieplan en de bouw van een nieuwe gevangenis heeft de commissie nog niet kunnen constateren.

Aan de randvoorwaarde van een goed functionerend ministerie is nog geenszins voldaan is. Enig licht van verbetering gloort als de SG haar plan voor de versterking heeft ingediend en gehonoreerd krijgt. Het indienen van het plan wordt in de komende rapportageperiode verwacht.

Verlenging samenwerkingsregeling.

Met ingang van 10 oktober 2022 is de samenwerkingsregeling plannen van aanpak Sint Maarten voor de zesde keer met twee jaar verlengd en wel tot oktober 2024.

Nu de voortgang van de plannen van aanpak opnieuw ernstig stagneert en er geen of weinig signalen van voortgang zichtbaar zijn, roept de commissie de vraag op hoe zinvol het is op deze wijze door te gaan. De vraag stellen is al bijna het geven van een antwoord. Daarmee wordt echter geen toereikende politiefunctie gecreëerd en evenmin een ordentelijk detentiewezen. De rechtshandhaving op Sint Maarten blijft dan ernstig te kort schieten en daarmee de rechtshandhaving in het Koninkrijk.

Daarom roept de commissie het Ministerieel Overleg op om zich aan het begin van de nieuwe verlengingsperiode diepgaand te bezinnen op de vraag hoe de voortgang kan worden bewerkstelligd die met de verlenging wordt beoogd. Posities en verantwoordelijkheden zijn wel duidelijk. Tegelijk is duidelijk dat het vasthouden daaraan de stagnatie niet zal beëindigen en niet tot het beoogde resultaat zal leiden.

Er is een nieuwe impuls nodig. Een nieuw arrangement waarbij de beide landen gezamenlijk proberen de rechtshandhaving te verbeteren.

De commissie kan zich voorstellen dat een goed voorbereid bestuurlijk en ambtelijk topperleg tussen beide landen daartoe kan leiden.

Van de zijde van Sint Maarten is deelname van de ministeries van AZ, Justitie en Financiën als kerndepartementen van belang. Van Nederlandse zijde is deelname van de ministeries van BZK en Justitie en Veiligheid onmisbaar.

Doorgaan op de huidige manier is onaanvaardbaar. De nieuwe verlengingsperiode is slechts zinvol met hernieuwde energie en samenwerking van beide partners in het koninkrijk. De commissie roept het MO op daartoe voorstellen te ontwikkelen.

Ministerie van Justitie

De commissie heeft vele malen onder de aandacht gebracht dat versterken van het ministerie van justitie een absolute randvoorwaarde is voor het functioneren van de politie en de gevangenis (en de overige diensten van justitie). Helaas heeft de commissie daar in deze rapportageperiode geen beweging in gezien. De SG heeft een conceptplan om het ministerie met drie functies te versterken besproken met de programmamanager landspakket Sint Maarten, doch dit plan moet nog worden ingediend. De commissie hoopt dat dit plan in het kader van het landenpakket of anderszins gehonoreerd wordt.

Een andere versterking van het ministerie zag de commissie in het aantreden van de programmamanager en diens medewerkers, maar de realiteit is dat die alleen in de gevangenis werkzaam zijn en niet vanuit het ministerie het programma uitrollen. Daarover meer onder het hoofdstuk Detentieplan.

De minister van justitie heeft de commissie gemeld dat het haar vast voornemen is het ministerie te versterken en dat daartoe onlangs twee functionarissen zijn aangetreden.

2. Korps Politie Sint Maarten

Functieboek KPSM

Hoewel het functieboek voor de politie geformaliseerd is wacht de invoering daarvan nog steeds op de totstandkoming van de rechtspositieregeling politieambtenaren. Deze regeling ligt nu bij de Raad van Advies. De minister verwacht dat de regeling rond de jaarwisseling ingevoerd kan worden. Alsdan zullen de financiële gevolgen voor de invoering in beeld en geregeld moeten zijn. Daarover heeft de commissie geen uitsluitsel kunnen krijgen.

Omdat het functieboek KPSM onderdeel is van het totale functieboek van Justitie worden de functieboeken van andere diensten ook nog niet ingevoerd. De commissie vindt dat spijtig, heeft geadviseerd tot splitsing, maar constateert dat de minister anders heeft besloten.

Sedert 2010 heeft het functieboek van de politie, met een positief advies van de commissie, meermalen op het punt van invoering gestaan en werd de invoering alsnog niet gerealiseerd. De commissie is daarom wellicht sceptisch geworden. Desalniettemin is de commissie ervan overtuigd dat de minister van justitie dit bovenaan haar prioriteitenlijst heeft staan en er alles aan doet om de invoering mogelijk te maken.

Terugkijken naar 12 jaar opbouw politie

Nu maar liefst twaalf jaar verstreken zijn sinds de plannen van aanpak in uitvoering zijn en de samenwerkingsregeling wederom met twee jaar is verlengd is het tijd om de staat op te maken van de vooruitgang op hoofdpunten bij de politie.

Bij de politie is zeker grote vooruitgang geboekt bij de opbouw van het korps. Gestaag zijn hiervoor in de loop der jaren enige financiële middelen beschikbaar gesteld. De opbouw is verder vooral toe te schrijven aan de leiding van de huidige korpschef en zijn managementteam, die planmatig werken en gericht zijn op samenwerking met andere korpsen en instanties. Verder valt de commissie op dat het korps de opbouw veelal op eigen kracht heeft uitgevoerd. Een voorbeeld daarvan is het al enige jaren operationele project cameratoezicht. Een groot deel van het oorspronkelijk plan van aanpak is uitgevoerd, maar vooral de personele groei blijft sterk onder de geplande omvang. Door organisatieverandering en een andere wijze van werken functioneert het korps aanzienlijk beter dan aan het begin van de periode.

Grote uitdagingen bedreigen nog immer de verdere opbouw van het korps. Het korps voldoet nog steeds niet aan de Onderlinge regeling minimale sterkte politie (een bezetting van 75% van het aantal executieve formatieplaatsen). Een groeiplan daartoe zal door de korpschef worden opgesteld, doch het uitzicht op financiële dekking daarvoor in de justitiebegroting is op dit moment ver weg. Buiten de kosten voor de huidige bezetting is er geen ontwikkelingsbudget. Ontwikkelactiviteiten zoals cursussen en opleidingen worden extern gefinancierd (college van korpschefs en Nederlandse fondsen). Voor noodzakelijke operationele kosten moet de korpschef een lange bureaucratische weg volgen om uitvoering mogelijk te maken, waardoor veel mensen buiten het korps op de hoogte zijn van voorgenomen politieacties. De commissie schreef daar al enkele malen over, omdat het de uitvoering ernstig

bemoelijkend en een veiligheidsrisico voor het personeel betekent. Enig financieel mandaat voor operationele kosten is er nog steeds niet.

Tot overmaat van ramp dreigen door het uitblijven van het functieboek en rechtspositieregeling meerdere agenten ontslag te nemen, ook al omdat zij (politie)werk kunnen vinden in de regio.

Een somber beeld van een vitale organisatie voor de Sint Maartense maatschappij en economie. De commissie vindt dat vooral zorgelijk omdat de stagnatie in de uitvoering van het plan van aanpak niet aan het politiekorps ligt. De korpschef en zijn MT leden volgen het jaarplan politie, werken samen met andere korpsen en doen wat binnen de mogelijkheden ligt. Daar heeft de commissie alle lof voor. De overgebleven punten van het plan van aanpak van de politie:

1. Invoering functieboek en rechtspositieregeling politie
2. Groei van de personele bezetting
3. Structureel opleidingsbudget
4. Vaste huisvesting voor centrale meldkamer, schietbaan, leslokalen
5. Operationeel werkbudget en mandaat voor de korpschef

zijn alle afhankelijk van bestuurlijke besluitvorming van de minister van justitie, c.q. de ministerraad van Sint Maarten die aangeven tegen de financiële beperkingen van de landsbegroting aan te lopen. Het betreft hier een verplichting die verbonden was aan het verkrijgen van de landsstatus en die ook vervat is in wettelijke regels (Onderlinge regeling minimale sterkte politie). Naar de mening van de commissie zou daar in de besluitvorming over de besteding van de middelen op de landsbegroting meer gewicht aan toegekend moeten worden.

De commissie heeft daarover vaak geschreven en adviezen en aanbevelingen aan de minister van justitie en het ministerieel overleg gedaan. Helaas kan de commissie geen voortgang bij die besluitvorming bespeuren.

De commissie vraagt het Ministerieel Overleg zeer dringend de hiervoor 5 openstaande punten te bespreken en besluitvorming te bespoedigen.

3. Detentieplan Sint Maarten

Terugkijken

Ook voor de gevangenis Point Blanche is het een goed moment om terug te kijken. Voor 2018, het jaar waarin het nieuwe plan van aanpak werd vastgesteld, werd jarenlang zeer matige voortgang geboekt bij de uitvoering van het in 2010 in de RTC vastgestelde plan van aanpak, hoofdzakelijk in de gebouwelijke sfeer. Tot de huidige inrichting zwaar werd getroffen door de orkanen in 2017 en door de toenmalige minister van justitie voor een andere aanpak voor de detentie gekozen werd. Dat leidde in oktober 2018 tot de vaststelling van een nieuw plan van aanpak: het detentieplan Sint Maarten 2018-2023. Dit plan, dat met inbreng van alle stakeholders door DJI is opgesteld, gaat uit van een ketenaanpak, teneinde te voorkomen dat gedetineerden terugkeren naar de gevangenis. Daarvoor is nodig dat alle betrokken organisaties in de keten versterkt worden en er een nieuwe gevangenis wordt gebouwd. In de bijlagen van het detentieplan is deze ketenaanpak verder uitgewerkt tot een programma detentieplan.

De commissie kijkt nu naar wat er geworden is van het huidige detentieplan van 2018.

Huidige situatie.

De beginperiode kenmerkt zich door het uitvoeren van een herstellijst die ook in oktober 2018 is vastgesteld. De lijst voorzag in een aantal reparatieactiviteiten van het gebouw en een actiepoint om het aantal personeelsleden op de werkvloer te verhogen. Inmiddels was door een rechterlijke uitspraak (niet meer dan twee gedetineerden in één cel) en het gebrek aan personeel de capaciteit van de gevangenis teruggebracht tot van 150 tot 80 personen.

Opnieuw moet vastgesteld worden dat ondanks een actiever HR beleid, het aantal executieve medewerkers ver beneden de vereiste omvang ligt. Hoewel de sfeer in de gevangenis aanzienlijk verbeterd is, blijft dit onder meer vanuit een oogpunt van veiligheid van personeel en gevangenen uiterst zorgelijk. Reële groei is niet in het vooruitzicht.

Dat klemt temeer daar de capaciteit van de gevangenis volstrekt onvoldoende is en al enige tijd slechts de zwaardere en gevaarlijkere delinquenten kunnen worden gehuisvest. Er is geen perspectief op uitbreiding van de capaciteit, ook niet tijdelijk.

Dat maakt de situatie in de gevangenis potentieel explosief.

Daarnaast is er sprake van groeiend maatschappelijk ongenoegen, omdat witteboordencriminaliteit niet daadwerkelijk wordt gestraft en veel andere vergrijpen evenmin tot opsluiting leiden. Criminele jeugd wordt niet of nauwelijks gecorrigeerd.

De uitvoering van de herstellijst, die binnen een jaar moest zijn afgerond, duurde enkele jaren tot de programmamanager in 2021 aantrad en met de in januari van dit jaar aangetreden nieuwe directeur vaart bracht in de uitvoering van vele activiteiten.

De termijnen van afhandeling van deze herstellijst is al een aantal keren opgeschoven en is nu (zie uitvoering landspakket) bepaald op juli 2023. De programmamanager is tevens coach voor de nieuwe directeur en beiden zijn succesvol in de samenwerking en het verbeteren van het arbeids- en detentieklimaat in de gevangenis.

Programma.

De voortgangscommissie is altijd voorstander geweest van het aanstellen van een programmamanager met medewerkers (programmamateam) voor de uitvoering van het plan van aanpak van 2018. De reden daarvoor was dat de uitvoering van het plan een programma is, dat uit diverse projecten bestaat, die gecoördineerd dienen te worden uitgevoerd. Hoofden van dienst zijn doorgaans projectleider voor hun eigen organisatie.

Bijvoorbeeld; een project is het nog een aantal jaren in bedrijf houden van de huidige inrichting te Point Blanche en het MLC. De gevangenisdirecteur is de leider van dat project. Een ander project is de nieuwbouw van de gevangenis. Daarvan is de projectleider vermoedelijk van UNOPS maar zo lang die er nog niet is neemt het programmamateam dat waar. Het programmamateam is nodig om die de projecten namens de minister van justitie aan te sturen en de medewerkers in het programmabureau om de contacten met de projecten te onderhouden.

Over die het belang van die sturing heeft de commissie in de 41^{ste} rapportage tot en met de 44^{ste} rapportage geschreven.

Dat neemt niet weg dat de commissie in deze rapportage positief is over de voortgang die bereikt is in de Point Blanche gevangenis. Uit de teksten van de eerdere rapportages is echter duidelijk dat de commissie de Point Blanche gevangenis als een van de projecten binnen het programma ziet. De mensen die daar werken, zoals de HR- medewerker, werken niet in het programmabureau, maar binnen het project upgrading Point Blanche (of welke naam aan dat project gaat worden gegeven).

In de ogen van de commissie moet de programmamateam vanuit het ministerie werken en zijn de medewerkers van het programmabureau daar ook werkzaam. Bijvoorbeeld: In ieder geval zal voor enige tijd een professionele planner in het programmabureau moeten werken om een nog op te stellen activiteitenlijst (implementatieplan) in een planning uit te werken voor ieder afzonderlijk project.

De commissie constateert daarbij ook dat door het ontbreken van een opdracht (performance agreement; zie bijlage is detentieplan) tussen de minister en de programmamanager, deze laatste gedurende ruim een jaar zijn inzet vrijwel geheel aan het coachen van de directeur (en interim leiding) heeft gewijd.

Samengevat, de commissie rapporteert al bijna een jaar dat het programmamateam weliswaar verdienstelijk werk heeft gedaan door de directeur van de gevangenis te coachen in het op orde brengen van de gevangenis, maar dat de hoofdtak, namelijk het uitwerken van het programma in projecten en vervolgens leidinggeven aan de uitvoering daarvan, nog niet is begonnen.

- Een stakeholders bijeenkomst heeft niet plaatsgevonden
- Een implementatieplan is niet gemaakt.
- Een opdracht aan de programmamanager (performance agreement) is niet aanwezig.
- Het programmateam voert zijn taakomschrijving zeer ten dele uit.

Het programma Detentieplan 2018-2023 is naar de mening van de commissie ook nu nog niet gestart.

UNOPS

In de vorige rapportage maakte de commissie gewag van een mogelijke vertraging in de betrokkenheid van UNOPS, doch de commissie heeft begrepen dat van Nederlandse kant een modus is gevonden om de contractonderhandelingen voort te zetten. Ten tijde van het werkbezoek moest de minister van justitie van Sint Maarten daarover nog haar oordeel geven en de commissie heeft haar verzocht dat spoedig te doen, opdat nog voor het eind van het jaar het voorgenomen contract met UNOPS kan worden gesloten en de uitvoering in het nieuwe jaar kan beginnen.

Ter vermijding van een governance conflict tussen programma en UNOPS brengt de commissie wederom onder de aandacht dat de programmamanager namens de minister van Justitie stuurt en toezicht houdt op de (project)uitvoering door UNOPS. Voor de aflegging van verantwoording door de programmamanager aan de minister van justitie van Sint Maarten dienen er behoorlijke afspraken te worden gemaakt en vastgelegd in de programmaopdracht. (zie bijlage 1 detentieplan). In een reactie op deze rapportage heeft de minister gemeld dat ondertekening van een overeenkomst met UNOPS op 7 december 2022 zal plaatsvinden.

Hoe verder ?

Continuïteit in de concrete verbetering van de huidige Point Blanche gevangenis vereist voortzetting van de huidige ondersteuning van de directeur gedurende een aantal maanden.

Daarnaast vereist de verwezenlijking van het Plan van Aanpak detentie 2018 dat daadwerkelijk en met onmiddellijke ingang begonnen wordt met het programma zoals hiervoor beschreven.

4. Overzicht van aanbevelingen en adviezen

De commissie adviseert het Ministerieel Overleg:

1. de minister van justitie te verzoeken opdracht te geven tot het opstellen van een volledig implementatieplan met tijdplanning en toedeling van activiteiten aan (deel)projectleiders onder de regie van de programmamanager.
2. de minister te verzoeken met de programmamanager afspraken te maken hoe invulling gaat worden gegeven aan de actiepunten van bijlage 1 van het detentieplan.
3. bij de minister van justitie aan te dringen zo spoedig mogelijk te voorzien in de fulltime vervulling van de functie van SG, zodat de versterking van het ministerie onder aansturing van de SG, kan worden opgepakt.
4. bij de minister van justitie en de staatssecretaris van BZK te bepleiten om ook de mogelijkheden van technische ondersteuning e onderzoeken op moeilijk vervulbare functies in het nog op te stellen plan van aanpak voor het ministerie
5. er bij de minister op aan te dringen in samenspraak met de minister van Financiën en de korpschef een financieel mandaat voor operatdionele uitgaven op te stellen voor de korpschef;
6. De commissie adviseert het Ministerieel Overleg zeer dringend de 5 openstaande punten van de politie te bespreken en besluitvorming te bespoedigen.
7. er bij de minister van Justitie op aan te dringen om het functieboek voor de gevangenis nu met spoed in te voeren, zodat de belangrijke besluiten door kunnen gaan.