

Voortgangscommissie Sint Maarten



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Zevenenveertigste rapportage aan het ministerieel overleg over de periode februari – augustus 2023

De Voortgangscommissie:

Dr. J. Hooi, voorzitter

Mr. F. Richards, lid

Drs. M. van Veen, lid

D.S. van Geertruij – Jacobs, MBA en A.T. Rey, secretariaat

Oktober 2023

Inhoudsopgave

Voorwoord

Samenvatting

Summary

1. Inleiding

1.1. Introductie

1.2. Kennismaking en eerste indrukken nieuwe commissie werkbezoek 15 – 19 mei 2023

1.3. Observaties werkbezoek 15 – 19 mei 2023

1.4. Werkbezoek 7 – 11 augustus 2023

2. Bevindingen gevangeniswezen

2.1. Kaders

2.2. Gesprekken en inzichten op diverse niveaus

2.3. Unops

2.4. Andere punten in relatie tot gevangeniswezen

3. Bevindingen Korps Politie Sint Maarten (KPSM)

3.1. Kaders

3.2. Gesprekken en inzichten op diverse niveaus

4. Overzicht van aanbevelingen en adviezen rapportage 46 en 47

Overview of recommendations report 46 and 47

5. Bijlagen

- **Bezochte organisaties en ministeries mei 2023**
- **Bezochte organisaties en ministeries augustus 2023**
- **Lijst ontvangen documenten**

Voorwoord

Met genoegen presenteert de Voortgangscommissie Sint Maarten hierbij de zevenenveertigste rapportage¹ betreffende de uitvoering van Sint Maartens plannen van aanpak gedurende het eerste half jaar van 2023. Dit rapport is het eerste van de commissie in haar nieuwe samenstelling.

Naast het rapporteren over de voortgang heeft de huidige commissie extra invulling gegeven aan de extra rol van klankbord en ondersteunende adviezen gegeven, daar waar er behoefte was bij de stakeholders. Deze extra rol heeft de commissie vorm gegeven met inachtneming van haar rol, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

De commissie hanteert een nieuwe wijze van rapporteren, in combinatie met de adviezen van de voorgaande rapportage. De commissie onderscheidt 3 voortgangsfasen

- Going Concern
- Transitiefase
- New Concern

Per onderwerp brengt de commissie advies uit op 3 niveaus:

- Strategisch
- Tactisch
- Operationeel

De commissie hoopt met deze nieuwe opzet scherper bij te dragen aan de voortgang van verbetervoorstellen voor de politie en de ontwikkelingen in de bestaande gevangenis organisatie op weg en in aanloop naar de nieuwe gevangenis op Sint Maarten .

Met vriendelijke groet,

Dr. Jurenne Hooi
Voorzitter

¹ Deze rapportages verschijnen sinds de inwerkingtreding van de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak Curaçao en Sint Maarten.

Samenvatting

In mei en augustus 2023 bracht de Voortgangscmissie werkbezoeken aan Sint Maarten om de voortgang van de plannen van aanpak² van de politie en gevangenis te monitoren. De commissie constateert dat het land Sint-Maarten hard werkt aan het uitvoeren van deze plannen. Daarbij worstelt Sint-Maarten met het ontbreken van specifieke, deels specialistische kennis en capaciteit.

Gevangenis

In relatie tot de gevangenis heeft de commissie knelpunten vastgesteld die een ingewikkelde situatie in de besluitvorming (zowel op bestuurlijk/strategisch, tactisch als operationeel niveau) in de samenwerking met partners aan het licht brengen.

Op dit moment staat de gevangenis voor de uitvoering van een omvangrijk programma en meerdere projecten, conform het plan van aanpak 2018 – 2023, dat destijds opgesteld is op verzoek van de minister van justitie. Binnen deze projecten wordt beoogd een geloofwaardige sanctie-uitvoering te bereiken met nadruk op efficiëntie, effectiviteit en samenwerking. Echter de commissie ziet uitdagingen als het gaat om nog meer verheldering van de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, goed bestuur, communicatie, samenwerking op strategisch niveau en het formuleren van een gedeelde visie op detentie. Een nieuwe programmamanager en samenwerking met United Nations Office for Project Services (UNOPS) en National Recovery Program Bureau St Maarten (NRPB) zijn positieve stappen, maar ook daar dient de taakverdeling en de lijnen waarlangs formeel verantwoording wordt afgelegd helder te worden.

Het gebrek aan een eenduidige definitie op de genoemde terreinen heeft geleid tot onduidelijkheid in de toegewezen rollen, wat het voor betrokkenen bemoeilijkt om te begrijpen wie wanneer welke verantwoordelijkheden heeft. Veel gesprekken vinden hierdoor naast elkaar plaats, waardoor het overzicht verloren gaat en meerdere betekeniswerelden naast elkaar bestaan. De commissie heeft dit gemerkt aan het verschil in de interpretatie van taken en afspraken in de keten van samenwerking tussen justitie, de gevangenis, UNOPS en de beoogde taken voor het NRPB. Het is van belang om de hiervoor genoemde zaken en de taken van de nieuwe programmamanager verder te omlijnen. Als laatste zijn operationele problemen te zien, zoals een tekort aan voldoende opgeleid personeel.

Politie

Wat de politie betreft, ziet de commissie in het algemeen dat er op strategisch niveau besluiten genomen dienen te worden om doelstellingen te realiseren ten aanzien van de laatste 4 punten van het plan van aanpak voor de politie:

1. Het is van belang dat conform de *“Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten”*, het besluit genomen wordt om de nieuwe plannen van aanpak van de politie te bekrachtigen. De plannen zijn reeds geformuleerd door de minister van justitie van Sint Maarten en de voortgangscmissie heeft advies hierop uitgebracht (zie bijlage 1).

² Een veilige samenleving: bouwen aan een verantwoorde en duurzame sanctie uitvoering op Sint Maarten (2018-2023)

2. Het formaliseren van de politieorganisatie. De verwachting is dat dit eind 2023 gerealiseerd is.
3. De realisatie van een bezetting van minimaal 75% van de formatie van het korps³. Hiervoor is de formalisatie van de politieorganisatie, zoals genoemd in punt 2, van essentieel belang.
4. De realisatie van een centrale meldkamer van belang voor een goed functionerend politieapparaat.

Op strategisch niveau dient het functieboek nog afgerond te worden. Door de implementatie van het functieboek wil de politie verder stappen maken in de opbouw van de politieorganisatie en continuïteit hierin aanbrengen. Door financiële uitdagingen waar het land St Maarten mee kampt, speelt ook een grote mate van onzekerheid.

Die financiële onzekerheid vertaalt zich ook naar de autonomie van het functioneren van de politie, in de zin dat er nog geen mandaat is gerealiseerd.

Op tactisch en operationeel niveau ziet de commissie ook een aantal obstakels. Het verloop van personeel bij de politie, dat mede een gevolg is van de huidige onzekere arbeidsvoorwaarden, is problematisch en verdient nader onderzocht te worden om effectieve maatregelen te kunnen nemen.

Een beeld wat in het algemeen naar voren komt en ook voor de politie van toepassing is, is de behoefte aan meer bestuurlijk overleg en coördinatie. Dit is ook voor het realiseren van het functieboek van belang.

³ Conform het “*Besluit methode vaststelling minimale sterkte politie Curaçao, Sint Maarten en Bonaire, Sint Eustatius en Saba*”.

Summary

In May and August 2023, the Progress Committee paid working visits to Sint Maarten to monitor the progress of the police and⁴ prison's action plans. The committee notes that the country of Sint Maarten is working hard to implement these plans. In addition, Sint Maarten struggles with the lack of specific, partly specialist knowledge and capacity.

Prison

In relation to prison, the committee has identified bottlenecks that reveal a complex situation in decision-making (both administrative/strategic, tactical and operational) in the cooperation with partners.

At the moment, the prison is facing the implementation of an extensive programme and several projects, in accordance with the 2018 – 2023 action plan, which was drawn up at the request of the Minister of Justice at the time. Within these projects, the aim is to achieve credible sanction implementation with emphasis on efficiency, effectiveness and cooperation. However, the committee sees challenges when it comes to further clarification of the tasks, responsibilities and powers, good governance, communication, cooperation at a strategic level and the formulation of a shared vision on detention.

A new programme manager and collaboration with the United Nations Office for Project Services (UNOPS) and the National Recovery Program Bureau St Maarten (NRPB) are positive steps, but the division of tasks and the lines of formal accountability must also be clarified. The lack of an unambiguous definition in the areas mentioned has led to a lack of clarity in the assigned roles, which makes it difficult for those involved to understand who has what responsibilities and when. As a result, many conversations take place side by side, which means that the overview is lost and multiple worlds of meaning coexist. The Committee has noticed this in the difference in the interpretation of tasks and agreements in the chain of cooperation between the judiciary, the prison, UNOPS and the intended tasks for the NRPB. It is important to further define the aforementioned matters and the tasks of the new programme manager.

Finally, operational problems can be seen, such as a shortage of adequately trained personnel.

Police

As far as the police are concerned, the committee generally sees that decisions need to be taken at a strategic level in order to achieve objectives with regard to the last 4 points of the plan of action for the police:

1. It is important that in accordance with the "*Cooperation Arrangement for Safeguarding Plans of Action for National Tasks Curaçao and Sint Maarten*", the decision is taken to ratify the new plans of action of the police. The plans have already been formulated by the Minister of Justice of Sint Maarten and the progress committee has issued advice on them (see appendix 1).
2. Formalizing the police organization. This is expected to be completed by the end of 2023.

⁴ A safe society: building a responsible and sustainable sanction implementation on Sint Maarten (2018-2023)

3. The achievement of an occupancy of at least 75% of the formation of the corps⁵. To this end, the formalisation of the police organisation, as mentioned in point 2, is essential.
4. The realisation of a central control room is important for a well-functioning police force.

At a strategic level, the job book still needs to be finalized. Through the implementation of the job manual, the police want to take further steps in the structure of the police organisation and bring continuity to it. Due to financial challenges that the country of St Maarten is facing, there is also a high degree of uncertainty.

This financial uncertainty also translates into the autonomy of the functioning of the police, in the sense that no mandate has yet been realised.

At the tactical and operational level, the committee also sees a number of obstacles. The turnover of police personnel, which is partly a consequence of the current precarious working conditions, is problematic and deserves further investigation in order to be able to take effective measures.

A picture that emerges in general and also applies to the police is the need for more administrative consultation and coordination. This is also important for the realisation of the job manual.

⁵ In accordance with the "Decree on the method of determining the minimum strength of the police of Curaçao, Sint Maarten and Bonaire, Sint Eustatius and Saba".

1. Inleiding

1.1. Introductie

In de huidige samenstelling heeft de voortgangscommissie twee formele werkbezoeken afgelegd op St Maarten. Het eerste bezoek vond plaats in mei 2023 gevolgd door een tweede bezoek in augustus 2023. Tijdens deze werkbezoeken heeft de voortgangscommissie met diverse sleutelfiguren gesproken. In de volgende paragrafen wordt inzicht gegeven in de bezoeken.

1.2. Kennismaking en eerste indrukken werkbezoek 15 – 19 mei 2023

Het werkbezoek van 15 – 19 mei 2023 was het eerste van de nieuwe voorzitter, dr. Jurenne Hooi, en het nieuwe lid, drs. Marijke van Veen, naast de heer mr. Franklyn Richards die sinds 1 maart 2021, lid is van de commissie. Beide nieuwe leden zijn op 27 januari 2023 bij Koninklijk Besluit benoemd. Het zwaartepunt tijdens deze gesprekken lag dan ook op kennismaking met alle bezochte stakeholders. De commissie heeft verschillende ministeries, organisaties en personen gesproken, hen bevraagd op voortgang en de opvolging van eerdere adviezen doorgenomen. Daarnaast heeft de commissie een bezoek gebracht aan de Gevangenis in Point Blanche en het Miss Lalie Centre (MLC) voor jeugddetentie. Bijlage 1 bevat de bezochte organisaties, ministeries en de personen die aanwezig waren.

1.3. Observaties werkbezoek 15 – 19 mei 2023

Na het eerste bezoek in mei concludeerde de commissie dat er vorderingen worden geboekt, maar dat er nog significante belemmeringen zijn. De commissie constateert op basis van de gesprekken o.a. gebrek aan personeel en specifieke expertise, onvoldoende financiële middelen en verouderde wetgeving.

UNOPS presenteerde aan de commissie een ambitieus plan, waarbij ruimte is voor mogelijke vertraging bij het verzamelen van informatie aan de voorkant. De commissie houdt echter zorgen over het voorgestelde tijdsplan en het feit dat er nog geen nieuwe programmamanager is aangewezen. De minister van justitie van Sint Maarten heeft over beide zaken een brief (d.d. 18 mei 2023)⁶ naar de staatsecretaris van Koninkrijksrelaties en Binnenlandse Zaken (BZK) gestuurd met het verzoek om technische bijstand.

De commissie constateert dat het functieboek voor de politieorganisatie zich in afrondende fase bevindt en dat de achterstallige betaling van politiemensen is gestart.

De commissie heeft de Minister van Justitie suggesties gedaan om te kiezen voor een integrale, een samenhangende benadering van het totale bouwproces waarin alle aspecten van detentie van een betrouwbare, menswaardige en rechtvaardige tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen aan de orde komen. Hierin wordt het bouwen van een nieuw gevangeniscomplex dat gaat voldoen aan daarvoor geldende standaarden gezien als een cruciaal onderdeel voor het creëren van een veiliger samenleving. Over deze integrale benadering, die de betrokkenheid van alle ketenpartners noodzakelijk maakt, is de Minister voornemens om in het najaar een congres te organiseren.

1.4. Werkbezoek 7 – 11 augustus 2023

⁶ Request for technical assistance for the year 2023 – ref nr: DIV#14858

In dit werkbezoek is de commissie meer de diepte ingegaan. Met de bezochte partijen heeft de commissie gesproken over de huidige situatie, de mate waarin tastbare resultaten zijn geboekt of nog bereikt moeten worden en de strategie om binnen de kaders van de overeenkomsten die resultaten in samenwerking te realiseren.

De commissie heeft met name veel tijd gestoken in de bezoeken aan de gevangenis, UNOPS, een ingelaste overleg met NRPB en de politie.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de bezochte organisaties, ministeries en de personen die hierbij aanwezig waren.

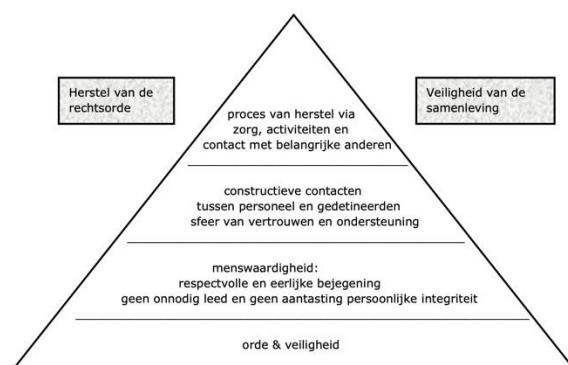
De commissie heeft tijdens beide werkbezoeken meer inzicht gekregen in de knelpunten met betrekking tot de politie en gevangenis. Hiervoor verwijst de commissie naar hoofdstuk 2 en 3.

2. Bevindingen gevangeniswezen

2.1. Kaders

Op verzoek van de minister van Justitie van Sint Maarten is een plan van aanpak voor de gevangenis op Sint Maarten opgesteld voor de periode 2018-2023. Voor de totstandkoming hiervan is de expertise van een team van Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) benut. In het plan zijn de te vervullen taken met betrekking tot de gevangenis vastgelegd.

Het uitgangspunt is om een geloofwaardige uitvoering van sancties te bereiken, waarbij onder meer, efficiëntie, effectiviteit en integrale samenwerking met partners centraal staan. Het doel is om een stevig fundament te leggen voor zowel het denken als voor de uitvoering. De hoofdlijnen zijn in het onderstaande figuur opgenomen.



In het plan wordt benadrukt dat goed bestuur, leiderschap en hoogwaardig management, cruciaal zijn voor veilige, foutloze sanctie uitvoering. Het plan bevat ook doelstellingen voor human resource management en gebouwen (waaronder nieuwbouw).

2.2. Gevoerde gesprekken en inzichten op diverse niveaus

Op strategisch niveau ziet de commissie dat – in het belang van goed bestuur en effectieve communicatie - een herzien plan van aanpak nodig is voor het realiseren van een adequaat gevangeniswezen. Het is daarbij van belang dat de wijze van samenwerking tussen partijen verhelderd wordt, opdat partijen elkaar beter aan kunnen spreken op hun toezeggingen en verantwoordelijkheden.

Op tactisch niveau constateert de commissie de behoefte aan een nieuwe programmamanager om het (herziene) plan van aanpak efficiënt en effectief te realiseren. De commissie vindt het positief dat vanuit UNOPS en NRPB ondersteuning geregeld is of wordt en bij het schrijven van deze rapportage gesprekken gaande zijn. Ook is het daarbij van wezenlijk belang dat de taken verduidelijkt worden.

Op operationeel niveau signaleert de commissie knelpunten in de personele capaciteit, ook binnen het MLC.

Strategisch niveau – going concern en transitiefase

Op strategisch niveau constateert de commissie tijdens het bezoek van augustus 2023 aan Sint Maarten een aantal zaken:

1. NRPB is door BZK en de minister van justitie benaderd om eventuele ondersteuning te bieden in het proces. Dit is een goede stap naar een gecoördineerde realisatie van het plan van aanpak van de gevangenis. Op moment van schrijven vinden er gesprekken plaats over de verdere opdrachtformulering en organisatie van leiderschap van het programma. De gesprekken gaan ook over de verheldering van de verantwoordelijkheden gedurende de uitvoering van het programma. Dat helpt niet alleen de betrokkenen, maar ook de commissie om gericht de vorderingen te monitoren en daarover aanbevelingen te kunnen doen.
2. Er is ruimte voor verbetering en optimalisatie van de governance structuur met een duidelijke opdrachtgever. Ook is er aandacht nodig voor een heldere structuur en bevordering van eigenaarschap met betrekking tot de veranderingen die binnen het gevangeniswezen gerealiseerd moeten worden.
3. Top down versterking van de communicatiestructuren en planning en control cyclus is noodzakelijk. Op dit moment verschilt soms de perceptie bij partijen in de keten van de opgave en taken dusdanig dat dit ten koste gaat van de coördinatie en hiermee ook de implementatie van de plannen. Hierdoor komt de efficiënte werking van de (veranderings)organisatie onder druk, waarbij het gevaar kan ontstaan dat signalen van dreigende problemen in het project niet op tijd op het juiste verantwoordelijkheidsniveau worden opgepakt.
4. Het plan van aanpak 2018 – 2023 behoeft formele herziening. De richting, de te behalen concrete doelstellingen (inclusief de verwachte tijdsspanne) en de financiële effecten blijken in het huidige plan van aanpak niet altijd helder te zijn. Dit kan een financieel risico vormen voor het programma en op termijn ook een strategisch risico voor Land Sint Maarten. Het huidige plan maakt niet voldoende inzichtelijk welke partijen bij welke besluitvorming betrokken (moeten) worden. Hoewel in het huidige plan van aanpak opgenomen is dat Sint Maarten het project ondersteunt, laat de omschrijving hiervan verschillende interpretaties toe door de partijen die bij de praktische uitvoering van de plannen betrokken zijn. Mede door deze onduidelijkheid wordt er soms onvoldoende aansluiting gezocht bij de lokale behoeften en prioriteiten.
5. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden verdienen scherpere afbakening. Dit is in het belang van een goede en efficiënte samenwerking, opdat de doelen uit het plan van aanpak behaald kunnen worden. Daarbij is vastlegging van de voortgang van het programma en projecten van essentieel belang. Voor wat betreft de vastlegging is hier reeds mee begonnen.

Tactisch niveau going concern en transitiefase

Op tactisch niveau signaleert de commissie een aantal zaken:

1. Er wordt, met weinig middelen en personeel, hard gewerkt om de going concern draaiende te houden en zaken die dienen te gebeuren in de transitiefase uit te voeren en bij te houden. Hier ziet de commissie ook de goede inzet van de betrokken medewerkers.

2. Naast de verduidelijking van de taken van de directeur van de gevangenis in het kader van de realisatie van het plan van aanpak en het nieuwbouwproject, ziet de commissie ruimte om de directeur beter te faciliteren bij zijn rol en positie. Gezien de omvang en complexiteit van het programma en uit te voeren projecten lijkt het de commissie noodzakelijk om deze ondersteuning op korte termijn te realiseren zodat de taken goed uitgevoerd kunnen worden.
3. De commissie constateert dat niet alleen de omvang van het totale takenpakket als uitvloeisel van het plan van aanpak een enorme opgave is. Ook voor de gevangenis met een beperkte capaciteit (nu het projectmanagement team niet meer functioneert) kan een dergelijke zeer arbeidsintensieve opdracht slechts ten dele worden uitgevoerd nl voor dat deel dat ook daadwerkelijk binnen de bevoegdheid structuur van de gevangenis in casu de directeur ligt. De commissie is van mening dat dit nu in het huidige plan van aanpak onvoldoende helder is. De commissie heeft derhalve voorstellen gedaan voor een herbenoeming van uit te voeren taken in het kader van het plan van aanpak die wel “op het bordje” van de directeur liggen.
4. Er is noodzaak van betere samenwerking met ketenpartners gedurende de detentie en bij de voorbereiding op de terugkeer in maatschappij. Die samenwerking ontbreekt nog op een efficiënte en duurzame manier. De commissie heeft geconstateerd dat er behoefte is aan integraliteit, in het veld en op bestuurlijk niveau.
5. Het functieboek van de gevangenis² is een belangrijk deel van het bestaande plan van aanpak voor de gevangenis. Het functieboek is echter nog niet geformaliseerd. In de voorgaande rapportage maakte de commissie de wijzigingen in gewenste fulltime equivalenten (Fte's) inzichtelijk. Deze aantallen waren nog niet voldoende verantwoord.⁷
6. De voortgangscmissie constateert dat er een stagnatie is van personele werving en selectie, waardoor er een structureel tekort is op de werkvloer op dit moment waardoor het ook lastig is om opleidingen tijdig te kunnen laten starten. De Raad voor de Rechtshandhaving heeft haar zorgen hierover ook geuit.
7. De commissie acht ondersteuning aan de gevangenis gericht op opbouw wenselijk. Echter gefragmenteerde of incidentele bijstand in reactie op structurele zwakte is onwenselijk. Ondersteuning moet gericht zijn op structurele oplossingen.
8. Om de gekozen strategie uit te voeren, is het van belang dat het programma aangestuurd wordt. Momenteel ontbreekt een programmamanager. De commissie is verheugd te constateren dat de verkenningsgesprekken zijn gestart met het NRPB. Doel van deze gesprekken is: bestendige ondersteuning van de minister van justitie bij de implementatie van het programma van de gevangenis.
9. Naast de beoogde taken van het NRPB, vervult UNOPS een belangrijke rol in de voortgang van het bouwproject. In het project “nieuwbouw gevangenis” levert UNOPS extra capaciteit voor de uitwerking en het leiden van het project en zij zijn voortvarend te werk gegaan. Desondanks heeft de commissie haar zorgen uitgesproken, zowel aan UNOPS als aan de minister van justitie. In de structuur van aansturing kent UNOPS een “internal” en “external” board. Sint Maarten en

⁷ Zie de vorige voortgangsrapportages

Nederland zijn in beide boards vertegenwoordigd. Kort gezegd is de internal board een werkgroep en draagt de external board zorg voor beslissingen binnen het project, waaronder de financiering en de reikwijdte van het project en eventuele risicobeheersmaatregelen. De commissie constateert dat de taken van beide boards en leidinggevende rollen in het project niet duidelijk omlind zijn.

Operationeel niveau going concern en transitiefase

Op operationeel niveau constateert de commissie ook een aantal knelpunten:

1. Detentiecapaciteit Uit gesprekken blijkt dat de capaciteit nog steeds onder de maat is en dat dit een geloofwaardige tenuitvoerlegging van gevangenisstraffen in de weg staat en daarmee het vertrouwen in een veilige samenleving schaadt . Een aantal jaren geleden is de aanpak op ondermijning versterkt. Echter door het achterblijven van (kwalitatief ook juiste) detentiecapaciteit is het niet haalbaar gebleken om de sancties daadwerkelijk ten uitvoer te leggen. Op moment van schrijven vinden gesprekken plaats tussen het Openbaar Ministerie (OM) en het bestuur over uitbreiding van de huidige detentiecapaciteit (op dit moment 85 cellen).
2. Dat de capaciteit en operationele staat van het gevangeniswezen nog niet optimaal is, blijkt ook uit het feit dat de gevangenis niet op adequate wijze opvang kan bieden aan specifieke groepen gedetineerden, zoals mensen die psychische zorg behoeven. Ook de zorg die gevangenis medewerkers, kunnen bieden bij bijvoorbeeld bij het begeleiden van deze gedetineerden, is nog onvoldoende.
3. Tijdens het bezoek aan de gevangenis bleek dat er eveneens inzicht nodig is in de uit te voeren taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en dat de rollen bestuurlijk verder omlind dienen te worden in de komende periode. Ten slotte constateert de commissie dat er een splitsing nodig is in termijnen waarop mijlpalen gehaald moeten worden. De te realiseren doelen verdienen beter gedefinieerd te worden en verbonden te worden aan een projectplan om de prioriteiten kenbaar te maken en om een meer gestructureerd en gefaseerd plan te bewerkstelligen. Voor het vaststellen van nieuwe termijnen en deadlines is het aan te bevelen om meer rekening te houden met realistische doorlooptijden.

New concern

Het Land Sint Maarten is en zal in de toekomst verantwoordelijk zijn voor (de exploitatie van) de (nieuwe) gevangenis. Daarbij vervult de gevangenis een belangrijke rol in de veilige en zekere ten uitlegging van vrijheidsstraffen, het creëren van een menswaardig detentieklimaat en het leveren van een bijdrage aan het re-integreren van gedetineerden. Hierdoor is het van belang dat:

1. Beslissingen over de lokale behoeften binnen de keten van justitie van Sint Maarten plaatsvindt, met oog voor lokale de samenleving en essentiële input van de directeur van de gevangenis.
2. Meer samenhang komt tussen de partijen die bij de uitvoering van het programma betrokken worden. Door het reeds uitgestippelde tijdspad en het niet op tijd aanleveren van relevante stukken/input is UNOPS onder hoge druk om uitvoering te geven aan de gedefinieerde zaken en deadlines in het project. Dit levert risico's op voor een efficiënte en effectieve uitvoering van het project

op (korte en) vooral lange termijn. Te denken valt aan de exploitatiekosten wanneer de gevangenis er eenmaal staat.

2.3 Unops

De commissie constateert dat UNOPS oog heeft voor lokale behoeften en voor efficiëntie. Tijdens het gesprek met zowel UNOPS en het OM bleek de commissie dat UNOPS steeds streeft naar informatie om de keuzes binnen het project aan te scherpen. Tegelijkertijd constateert de commissie dat de lijnen naar het bestuur meer aangescherpt kunnen worden om de besluitvorming ten aanzien van de inrichting van de gevangenis daar neer te leggen waar de formele verantwoordelijkheden thuishoren: het bestuur van Sint Maarten.

De commissie heeft aan alle betrokkenen haar zorgen geuit over de verschillende beelden van de financiering van het bouwproject. De opdrachtnemer (UNOPS) gaat uit van een open financieringsmodel, waar gaandeweg berekeningen (van financiële consequenties) worden gemaakt. BZK en de minister van justitie St Maarten gaan niet uit van een open financieringsmodel. De commissie adviseert om hierin duidelijkheid te creëren.

2.4. Andere punten in relatie tot gevangeniswezen

Op twee na zijn de functies voor diensthoofden binnen het ministerie van justitie, nog niet geformaliseerd. Dit geldt ook voor de functie van diensthoofd gevangenis. Ook het hoofd van het Miss Lalie Centre (MLC) is nog niet benoemd. De commissie acht het van groot belang deze benoemingen op korte termijn te realiseren.

3. Bevindingen Korps Politie Sint Maarten

3.1. Kaders

De belangrijkste vier aspecten van het plan van aanpak voor het Korps Politie Sint Maarten (KPSM)⁸ die aandacht verdienen zijn:

1. De bekrachtiging van de nieuwe plannen van aanpak voor de politie.
2. De formalisering van de politieorganisatie door Land Sint Maarten, dit staat gepland voor het laatste kwartaal van 2023.
3. De bezettingsgraad qua formatie op peil brengen tot minimaal 75%. Dit hangt samen met het voorgaande punt. Om die reden dient er op beide punten krachtig ingezet te worden.
4. De realisatie van een centrale meldkamer, die van groot belang is voor de optimale werking van het politieapparaat.

3.2. Gevoerde gesprekken en inzichten op diverse niveaus

De commissie heeft uitgebreide gesprekken gevoerd met de korpschef en het management team van KPSM over met name de stand van zaken, voortgang en afrondende fase van het functieboek. De commissie constateert dat er bij de politie vooruitgang is geboekt in de loop der jaren vanwege beschikbare financiële middelen. Door dreigende bezuinigingen kan dit (deels) teniet worden gedaan. De opbouw is verder vooral toe te schrijven dankzij de leiding en sturing van de huidige korpschef en zijn managementteam, die planmatig werken en gericht zijn op samenwerking.

Strategische niveau going concern en transitiefase

Op strategisch niveau constateert de commissie een aantal zaken:

1. Het functieboek van de politie is zo goed als afgerond. Echter, voor de formalisering van het functieboek van de politie is budget nodig. Hiervoor worden op moment van schrijven van deze voortgangsrapportage, door het ministerie van financiën St Maarten berekeningen uitgevoerd. De financiering hiervan kan een knelpunt vormen voor de formalisering van het functieboek. Desondanks is de verwachting dat het functieboek in het laatste kwartaal van 2023 geformaliseerd zal zijn. De vastberadenheid waarmee de minister van justitie van St Maarten dit probleem heeft aangepakt heeft zeker bijgedragen aan de vorderingen hierin.
2. Het hoeft geen betoog dat de politie organisatie financieel draagbaar dient te zijn voor St Maarten, ondanks de financiële uitdagingen die St Maarten heeft. Formalisering van de organisatie en een minimale bezettingsgraad van 75% zijn echter nodig om continuïteit te borgen. Dit hangt ook nauw samen met de formalisering van KPSM in de nieuwe staatkundige structuur sinds 10-10-10. De commissie adviseert daarom met prioriteit te investeren in de formalisering en tegelijkertijd te werken aan een haalbaar plan om de 75% bezetting te verwezenlijken.

⁸ Vastgelegd in de "Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten".

3. De commissie heeft, tijdens het bezoek bij het KPSM, van de korpschef begrepen dat deze, in tegenstelling tot hetgeen is besproken tijdens het bezoek van de voortgangscommissie in mei jl., geen verantwoordelijkheid voor financieel mandaat meer wil hebben / dragen door de bezuinigingen die worden doorgevoerd over alle ministeries, inclusief de ministerie van justitie. Deze bezuiniging op het ministerie van justitie is tegen de bestuurlijke afspraak die tussen St Maarten en BZK is gemaakt. De commissie constateert dat het hebben van financieel mandaat van essentieel belang is voor het politiekorps in het kader van de autonome uitoefening van taken. Deze autonomie is essentieel om snel te handelen, vooral in opsporingsonderzoeken vanwege het vertrouwelijke karakter, maar ook bij crises (zoals bij orkanen) en bijvoorbeeld op andere terreinen waar operationele beslissingen snel en onpartijdig genomen moeten worden. Van belang is wel dat het politiekorps hiervoor een verantwoordingsstructuur/-proces opzet en dat het bestuur (ministerraad) voortvarend hiermee aan de slag gaat.
4. Een positieve ontwikkeling is dat er meer bestuurlijke overleggen plaatsvinden tussen de korpschef en de ministerie van justitie. De commissie adviseert om deze overleggen te continueren en een meer duurzame en effectieve overlegstructuur hiervoor op te zetten.

Tactisch niveau going concern en transitiefase

Op tactisch niveau spelen een aantal zaken:

1. Het aantrekken van capaciteit alleen op Sint Maarten is complex. De kweekvijver is niet groot vanwege de schaal van het eiland. De commissie is zich daarbij bewust van de financieel/economische omstandigheden op St Maarten waardoor het niet gemakkelijk is om mensen van buitenaf aan te trekken. Er is daarom binnen het Koninkrijk flexibiliteit nodig om creatief hiermee om te gaan om tot een oplossing te komen. Het structureel en planmatig aanpakken van de situatie met betrekking tot het tekort en verloop van personeel zal tot stabilisering en wegwerken van personele problemen leiden. Daar heeft het korps en Land St Maarten baat bij. Tijdelijke ondersteuning helpt, maar behoort soms niet tot de meest ideale oplossing. Met de wisselingen gaat telkens kennis verloren, wat doorwerkt op de effectiviteit van de politie. De juiste beslissingen zullen leiden tot een versterking van de operationele capaciteit van het KPSM, zowel kwalitatief als kwantitatief.
2. De realisatie van een nieuwe meldkamer die aandacht behoeft ter optimalisatie van de werkzaamheden van het korps.

Operationeel niveau going concern en transitiefase

1. De politie kampt zoals aangegeven nog steeds met een te lage personele bezetting.
2. Daarnaast is er nog steeds sprake van een hoog verloop binnen de politie organisatie. Zoals ook in de vorige rapportages beschreven heeft dit met name te maken met betere arbeidsvoorwaarden elders binnen het Koninkrijk. De vertraging van het functieboek en in combinatie met betere arbeidsomstandigheden draagt ook bij aan het hoge verloop.
3. De negatieve omstandigheden omtrent het hoofdgebouw naar aanleiding van orkaan Irma zijn nog niet helemaal opgelost ondanks de inzet van NRPB.

New concern

Het is van groot belang dat de formalisering van de politieorganisatie door het Land St Maarten doorgaat in het vierde kwartaal van 2023. Het plan van aanpak moet nog wel vorm krijgen en bekrachtigd worden, zoals ook vastgelegd in de *"Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten"*.

Na inmiddels bijna 13 jaar waarin de problemen binnen de politie opgebouwd zijn, zal met de veranderingen niet alles direct opgelost zijn in het nieuwe concern. Het vergt veel inspanning en zal nog jaren duren om de financiële achterstanden recht te zetten. Belangrijk is dat het land de financiële consequenties over meer jaren begroot om de uitgaven behapbaar te maken voor het land. Het voordeel is dat het opbouwen van achterstanden met het nemen van een beslissing en doorvoeren naar het personeel (juiste inschaling), zal stoppen.

4. Overzicht van aanbevelingen en adviezen rapportage 46 en 47

De commissie adviseert het Ministerieel Overleg, voortbouwend op de aanbevelingen van voortgangsrapportage 46, het volgende:

Tabel 1. Aanbevelingen rapportage 46 in relatie tot rapportage 47

Rapportage 46: oktober – januari 2023	Rapportage 47: februari – augustus 2023
1. De commissie adviseert het ministerieel overleg de afspraak niet te bezuinigen op de operationele diensten van justitie na te leven zodat vacaturevervulling bij de politie weer hervat kan worden.	Dit advies is vigerend in rapportage 47.
2. Bij de minister van justitie en de staatssecretaris van BZK te bepleiten om ook de mogelijkheden van technische ondersteuning te onderzoeken op moeilijk vervulbare functies voor het ministerie en het programmabureau detentieplan.	De commissie constateert vorderingen hierin en adviseert om de ingeslagen weg met NRPB te continueren. Zie voor verdere aanvulling tabel 2.
3. Bij de minister op aan te dringen in samenspraak met de minister van Financiën en de korpschef een financieel mandaat voor operationele uitgaven op te stellen voor de korpschef.	Dit advies is vigerend in rapportage 47. De commissie verwijst voor verdere aanvulling naar tabel 2.
4. De commissie adviseert het Ministerieel Overleg zeer dringend de 5 openstaande punten van de politie te bespreken en besluitvorming te bespoedigen.	De commissie constateert vorderingen hierin en adviseert om de ingeslagen weg te continueren. De commissie verwijst voor verdere aanvulling naar tabel 2.
5. 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.	Dit advies is vigerend in rapportage 47.
6. De commissie adviseert het ministerieel overleg de afstemming tussen het programmamanagement en het UNOPS project te bespreken.	Dit advies is vigerend in rapportage 47. De commissie verwijst voor verdere aanvulling naar tabel 2.
7. De commissie adviseert het ministerieel overleg de uitvoeringscapaciteit van het land Sint Maarten in relatie met de strakke planning van UNOPS te bespreken.	Dit advies is vigerend in rapportage 47. De commissie verwijst voor verdere aanvulling naar tabel 2.

Naast het voortborduren en de verdere aanvullingen op de adviezen van rapportage 46, geeft de commissie het Ministerieel Overleg de volgende (aanvullende) aanbevelingen mee over de periode februari 2023 – augustus 2023 (tabel 2):

Tabel 2. Aanbevelingen februari – augustus 2023 rapportage 47

<i>Overgenomen en aangescherpte aanbevelingen rapportage 46</i>	
1.	De commissie adviseert, conform rapportage 46, het ministerieel overleg de afspraak niet te bezuinigen op de operationele diensten van justitie na te leven zodat vacaturevervulling bij de politie weer hervat kan worden.
2.	Er zijn verkennende gesprekken gaande met NRPB om de mogelijkheden van technische ondersteuning te onderzoeken op o.a. moeilijk vervulbare functies voor het ministerie en het programmabureau detentieplan. De commissie adviseert deze ingeslagen weg te continueren om zo snel mogelijk tot een betere operationele sterkte te komen en verdere vertraging in (mogelijke vernieuwing en uitvoering) plan van aanpak te voorkomen.
3.	Bij de minister op aan te dringen in samspraak met de minister van Financiën en de korpschef een financieel mandaat voor operationele uitgaven op te stellen voor de korpschef. De commissie adviseert ook om mogelijke bezuinigen, mochten ze toch doorgaan, zo vroeg mogelijk in het proces te bespreken tussen ministerie van justitie en KPSM.
4.	De commissie adviseert, conform rapportage 46, het Ministerieel Overleg de openstaande punten van de politie te bespreken, inclusief de vorderingen die inmiddels zijn gemaakt en verdere besluitvorming te bespoedigen.
5.	Er bij de minister van Justitie op aan te dringen om het functieboek voor de gevangenis met spoed in te voeren, zodat de belangrijke besluiten door kunnen gaan.
6.	In rapportage 46 stond de volgende aanbeveling: ‘De commissie adviseert het ministerieel overleg de afstemming tussen het programmamanagement en het UNOPS project te bespreken.’ Deze aanbeveling is nog steeds geldend met de volgende adviezen: door te gaan met het inzetten van NRPB ter ondersteuning van dit traject/proces en het zo snel mogelijk inzetten van een nieuwe programmamanager.
7.	De commissie adviseert het ministerieel overleg de uitvoeringscapaciteit van het land Sint Maarten in relatie met de strakke planning van UNOPS te bespreken, analoog aan rapportage 46. Aanvullend raadt de commissie aan door te gaan met het inzetten van NRPB gedurende een langere periode met tussentijdse evaluatie voor bijstand ter ondersteuning van dit traject/proces.
<i>Nieuwe belangrijkste aanbevelingen</i>	
8.	De commissie constateert dat strategische en tactische zaken door elkaar lopen. Dit zorgt voor verwarring. Het verdient aanbeveling om de governance structuur, rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden meer aan te scherpen met heldere en smart geformuleerde overlegstructuren en communicatielijnen. Dit bevordert ook efficiëntie in het proces en eigenaarschap.
9.	Op twee na zijn de functies voor diensthoofden binnen het ministerie van justitie, nog niet geformaliseerd. Dit geldt ook voor de functie van directeur gevangenis en de

	secretaris generaal van justitie. De commissie acht het van groot belang deze benoemingen op korte termijn te realiseren.
10.	De commissie adviseert het ministerieel overleg om mogelijke financiële consequenties van de bouw en exploitatie van de nieuwe gevangenis te agenderen.
11.	De commissie adviseert om de afronding van functieboek politie de hoogst mogelijke prioriteit te geven en de voorgenomen totale implementatie eind 2023 – begin 2024 aan te houden.
12.	De commissie adviseert om de bijstand en ondersteuning in den breedte via NRPB zo snel mogelijk in te zetten om verdere vertraging te voorkomen
13.	Over de hele linie komt naar voren dat het kwalitatieve en kwantitatieve tekort aan personeel bij de meeste stakeholders nog niet succesvol is aangepakt. Dit belemmert operationele zaken, bemoeilijkt het proces van opbouw van het personele bestand bij meerdere diensten en veroorzaakt verstopping in de keten. Het is raadzaam om dit te agenderen en de oplossing breder (binnen het Koninkrijk) te zoeken. Benchmarking met andere landen in de regio kan ideeën opleveren.

4. Overview of recommendations report 46 and 47

Building on the recommendations of progress report 46, the Committee advises the Ministerial Consultation as follows:

Table 1. Recommendations report 46 in relation to report 47

Report 46: October – January 2023	Report 47: February – August 2023
8. The committee advises the ministerial consultation to comply with the agreement not to cut back on the operational services of the judiciary so that vacancies can be filled in the police force again.	This advice is valid in report 47.
9. To plead with the Minister of Justice and the State Secretary for the Interior and Kingdom Relations to also investigate the possibilities of technical support for positions that are difficult to fill for the Ministry and the Detention Plan Programme Office.	The Committee notes progress in this regard and recommends continuing along the same path with NRPB. For further additions, see Table 2.
10. Urge the Minister, in consultation with the Minister of Finance and the Chief of Police, to draw up a financial mandate for operational expenditure for the Chief of Police.	This advice is valid in report 47. The Committee refers to Table 2 for further addition.
11. The committee advises the Ministerial Consultation to discuss the 5 outstanding points of the police as a matter of urgency and to speed up decision-making.	The committee notes progress in this regard and advises to continue along the same path. The Committee refers to Table 2 for further addition.
12. To urge the Minister of Justice to introduce the prison job manual as a matter of urgency so that the important decisions can go ahead.	This advice is valid in report 47.
13. The committee advises the ministerial consultation to discuss the coordination between the programme management and the UNOPS project.	This advice is valid in report 47. The Committee refers to Table 2 for further addition.
14. The committee advises the ministerial consultation to discuss the implementation capacity of the country of Sint Maarten in relation to the tight planning of UNOPS.	This advice is valid in report 47. The Committee refers to Table 2 for further addition.

In addition to the continuation and further additions to the recommendations of report 46, the Committee provides the Ministerial Consultation with the following (additional) recommendations for the period February 2023 – August 2023 (table 2):

Table 2. Recommendations February – August 2023 report 47

<i>Adopted and strengthened recommendations report 46</i>	
14.	In accordance with report 46, the Committee advises the Ministerial Consultation not to make any cuts in the operational services of the Ministry of Justice so that vacancies in the police can be resumed.
15.	Exploratory talks are underway with NRPB to investigate the possibilities of technical support for, among other things, positions that are difficult to fill for the ministry and the detention plan programme office. The committee advises to continue along this path in order to achieve better operational strength as soon as possible and to avoid further delays in the (possible renewal and implementation) of the action plan.
16.	Urge the Minister, in consultation with the Minister of Finance and the Chief of Police, to draw up a financial mandate for operational expenditure for the Chief of Police. The committee also recommends that possible cuts, should they go ahead, be discussed as early as possible in the process between the Ministry of Justice and KPSM.
17.	In accordance with report 46, the Committee advises the Ministerial Consultation to discuss the outstanding issues of the police, including the progress that has been made in the meantime, and to speed up further decision-making.
18.	To urge the Minister of Justice to introduce the prison job manual as a matter of urgency so that the important decisions can go ahead.
19.	Report 46 contained the following recommendation: 'The committee advises the ministerial consultation to discuss the coordination between the programme management and the UNOPS project.' This recommendation is still valid with the following recommendations: to continue to use NRPB to support this process, and to deploy a new programme manager as soon as possible.
20.	The committee advises the ministerial consultation to discuss the implementation capacity of the country of Sint Maarten in relation to the tight planning of UNOPS, analogous to report 46. In addition, the committee recommends continuing to use NRPB for a longer period of time with interim evaluation for assistance to support this trajectory/process.
<i>New key recommendations</i>	
21.	The committee notes that strategic and tactical issues are intertwined. This causes confusion. It is recommended to tighten up the governance structure, roles, tasks, responsibilities and powers with clear and smartly formulated consultation structures and lines of communication. This also promotes efficiency in the process and ownership.
22.	All but two of the positions for heads of service within the Ministry of Justice have not yet been formalised. This also applies to the position of Director of Prison and the Secretary General of Justice. The Committee considers it very important to make these appointments in the short term.

23.	The committee advises the ministerial consultation to put possible financial consequences of the construction and operation of the new prison on the agenda.
24.	The committee recommends that the completion of the police function book be given the highest possible priority and that the intended total implementation at the end of 2023 – beginning of 2024 be maintained.
25.	The Committee advises that the assistance and support across the board via NRPB be deployed as soon as possible to avoid further delays
26.	Across the board, it appears that the qualitative and quantitative shortage of staff has not yet been successfully addressed by most stakeholders. This hinders operational matters, complicates the process of building up the workforce for multiple services and causes congestion in the chain. It is advisable to put this on the agenda and look for the solution more broadly (within the Kingdom). Benchmarking with other countries in the region can generate ideas.

Bijlagen

1. Bezochte organisaties en ministeries mei 2023

<i>Organisatie</i>	<i>Personen</i>
VNP	Naam
Openbare Ministerie	Naam
Raad voor Rechtshandhaving	Naam
Gevangenis	Naam
UNOPS	Naam
Politie	Naam
Voogdijraad	Naam
Reclassering	Naam
Toezicht Commissie Gevangeniswezen	Naam en Naam
Ministerie van Justitie	Naam en Voorn Naam
Ministerie van Financiën	Minister Ardwel Irion
Ministerie Algemene Zaken	Minister-president Silveria Jacobs
Koninkrijksorgaan	Gouverneur Ajamu Baly en Naam

2. Bezochte organisaties en ministeries augustus 2023

<i>Organisatie</i>	<i>Personen</i>
VNP	Naam en Naam
Openbare Ministerie	Naam en Naam
Raad voor Rechtshandhaving	Naam en Naam
Gevangenis	Naam
UNOPS	Naam
Politie	Naam
NRPB ⁹	Naam en Naam
Toezicht Commissie Gevangeniswezen	Naam
Ministerie van Justitie	Minister van justitie Anna Richardson en Naam
Ministerie Algemene Zaken	Minister-president Silveria Jacobs
Koninkrijksorgaan	Gouverneur Ajamu Baly

⁹ Dit bezoek ter plekke ingelast vanwege de beoogde rol van NRPB in de ondersteuning van de minister van justitie van Sint Maarten

3. Lijst ontvangen documenten

De belangrijkste documenten die de commissie heeft verkregen tijdens het eerste bezoek zijn:

- Uitvoeringsrapport van het 1e kwartaal van 2023 voor Progress Committee gevangenis Point Blanche;
- Uitvoeringsrapport van de gevangenis voor het 1e kwartaal van 2023 van KPSM
- Presentatie van Unops over fase 1 van het bouwproject;

Voor het werkbezoek van augustus 2023 ontvangen zijn de volgende documenten ontvangen:

- Uitvoeringsrapport 2^e kwartaal 2023 voor Progress Committee gevangenis Point Blanche
- Uitvoeringsrapport 2^e kwartaal 2023 KPSM
- Presentatie Unops fase 1 en aanloop fase 2