Eerste voortgangsrapportage van de voortgangscommissie Curaçao aan het ministerieel overleg

Over de periode 10 oktober 2010 tot 1 augustus 2011

De commissie:
Mr. M.J.H. Marijnen (voorzitter)
Drs. E.J. Mulock Houwer (lid)
Vacature

november 2011

Een late eerste rapportage
De eerste voortgangsrapportage van de voortgangscommissie Curaçao is tot stand gekomen één jaar na de datum van transitie. De oorzaak daarvan is gelegen in de samenstelling van de commissie. Nadat in mei 2011 de gezamenlijke voorzitter en het Nederlandse en Curaçaose lid bij Koninklijk besluit waren benoemd heeft de commissie een aanvang gemaakt met de werkzaamheden. Dit werd ernstig bemoeilijkt, doordat het Curaçaose lid zijn ontslag indiende nog voordat de commissie haar eerste formele bijeenkomst op Curaçao kon hebben.
De leden zijn van mening dat het niet deelnemen van een Curaçaos lid de beraadslagingin de commissie en het uitspreken van een oordeel over de voortgang in de uitvoering van de plannen van aanpak ernstig bemoeilijkt.

Nog geen opvolger
De commissie, in onvolledige samenstelling, betreurt het bijzonder dat tot het moment van het schrijven van deze voortgangsrapportage de minister-president van Curaçao nog geen voordracht ter opvolging van het teruggetreden lid heeft gedaan.

- *De commissie dringt er bij het ministerieel overleg krachtig op aan om deze kwestie hoog op de agenda van het eerste overleg te plaatsen, mocht het dan nog niet tot een voordracht zijn gekomen.*

Waar in deze voortgangsrapportage wordt gesproken van “de commissie” dan is dat in de betekenis van de commissie in onvolledige bezetting.

Ondersteuning door het secretariaat
Voor de werkzaamheden van de commissie is het van essentieel belang over een goed werkend secretariaat te beschikken. Besluiten over het secretariaat dienen naar de mening van de commissie in volledige samenstelling te worden genomen, zodat ook de Curaçaose inbreng in zowel de commissie als het secretariaat een plaats kan krijgen.

De commissie realiseert zich dat sinds de inwerkingtreding van de Samenwerkingsregeling waarborging plannen van aanpak landstaken Curaçao en Sint Maarten al bijna een jaar verstreken is en de eerste rapportage, hoe dan ook, dient te verschijnen. De commissie stelt het dan ook zeer op prijs voorlopig gebruik te kunnen maken van het secretariaat van de voortgangscommissie Sint Maarten en dankt die commissie en haar secretariaat voor de bereidheid ten dienste te zijn van de commissie Curaçao.

Bezoek aan Curaçao
Tijdens het bezoek van de commissie aan Curaçao in mei van dit jaar werden onder meer bezoeken gebracht aan de gevangenis en de politie.
Er is gesproken met direct betrokkenen bij de uitvoering van de plannen van aanpak.
In het bijzonder de vastbeslotenheid tot uitvoering van de plannen van aanpak en de bereidheid tot medewerkingwas opvallend. De commissie betreurt het des te meer dat door de perikelen rond het terugtreden van het Curaçaose lid en agendaproblemen tijdens het eerste bezoek geen gesprekken met de minister-president en de minister van Justitie konden plaatsvinden.
Bij het bezoek van de commissie in oktober 2011 aan Curaçao werd dat door de minister van Justitie goedgemaakt. De commissie voerde tweemaal constructief overleg met de minister. De minister verzekerde de commissie van zijn volle medewerking. De commissie heeft er met instemming kennis van genomen dat de minister het orde op zaken stellen en het op een hoger plan brengen van gevangenis en politie tot zijn eerste prioriteit rekent.

De uitvoeringsrapportages
De van de minister ontvangen uitvoeringsrapportages van de plannen van aanpak hebben betrekking op de periode van 10 oktober 2010, de transitiedatum, tot juli 2011. De uitvoeringsrapportages zijn beschrijvend van aard en gaan vooral in op wat er nog moet worden uitgevoerd.

- *De commissie ziet bij de volgende uitvoeringsrapportages graag een korte en bondige opsomming van gerealiseerde activiteiten in de verstreken periode, die nauw aan dient te sluiten bij wat in de plannen van aanpak is opgenomen.*

Uit de rapportages blijkt dat sinds de transitiedatum veel tijd is verloren, doch de commissie kan zich goed voorstellen dat de statuswijziging en het vrijwel tegelijkertijd aantreden van een volledige nieuwe regering tot een vertraging in de uitvoering van plannen van aanpak heeft geleid.
Positief is dat op 27 mei 2011, hoewel aan de late kant, bij ministeriele beschikking de Projectorganisatie Implementatie Plannen van Aanpak Korps Politie Curaçao en Gevangeniswezen Curaçao is ingesteld. De opzet van de organisatie en de inhoud van de overwegingen in de beschikking duiden op de wil de ambitieuze plannen van aanpak in relatief korte tijd uit te voeren.

De planning
Voor wat betreft de ambitie van de plannen van aanpak merkte de commissie van deskundigen in 2010 al op dat de haalbaarheid binnen de gestelde tijd, twee tot drie jaren, betwijfeld moet worden.
Ook de Voortgangscommissie is van mening dat complexe organisaties als politie en gevangenis zorgvuldig opgebouwd en/of hervormd moeten worden. Lange doorlooptijden, bijvoorbeeld van voorbereiding voor personele uitbreiding (werving en selectie), opleidingen, beschrijving van werkprocessen en de implementatie daarvan etc. nopen tot een realistische planning. De verbeterplannen van de gevangenis en de politie zijn omvangrijk en complex. Veel activiteiten kunnen niet parallel worden uitgevoerd, ook al niet omdat de uitvoeringscapaciteit van de genoemde diensten beperkt is.

- *De commissie geeft het ministerieel overleg dan ook in overweging de looptijd van de uitvoering van de plannen van aanpak van de gevangenis en de politie te verlengen en in overeenstemming te brengen met einddata die volgen uit de doorlooptijden van de activiteiten en de minister van Justitie te verzoeken de planning daarop aan te passen. De commissie verwacht de nieuwe planningen bij de volgende uitvoeringsrapportage aan te treffen.*

Beschikbaar budget.
Geen van de gesprekspartners tijdens dit bezoek van de commissie heeft aangegeven dat er grote financiële belemmeringen zijn voor de uitvoering van de plannen van aanpak. Verkregen informatie duidt daar ook niet op.
De commissie heeft zich er echter nog niet van kunnen overtuigen dat voor de onverkorte uitvoering dit en volgend jaar voldoende middelen voorhanden zullen zijn.

- *De commissie ziet in de volgende uitvoeringsrapportage van de minister graag een overzicht van de te verwachten uitgaven bij de gevangenis en de politie en de dekking daarvan in de begroting van 2012 (ontwerpbegroting).*

KPC (Korps Politie Curaçao)

De commissie heeft bij het relatief jonge managementteam van de politie volledige medewerking en openheid ontmoet. Het belangrijkste probleem bij de politie is het niet kunnen uitvoeren van de meeste punten van het plan van aanpak, omdat de formele plaatsingen van het personeel in de nieuwe organisatie nog niet heeft plaatsgevonden. De minister heeft wel de nieuwe organisatiestructuur formeel vastgesteld, doch over een (plaatsings)convenant, is nog geen overeenstemming met de vakbonden verkregen kunnen worden.
De korpsleiding informeerde de commissie over deze situatie, en gaf aan dat nu vooral anticiperend wordt gewerkt aan de voorbereiding voor de overgang naar de nieuwe organisatie en het invullen van de randvoorwaarden.
Formeel werken met bijvoorbeeld buurtregisseurs en informatiegericht werken, onderdelen van het plan van aanpak, is nu nog niet mogelijk. Wel zijn op kleine schaal informele pilotprojecten gestart om ervaring met nieuwe werkwijzen op te doen en die worden als positief ervaren, zowel bij betrokkenen als de korpsleiding.
De korpsleiding gaf desgevraagd aan dat de goede motivatie van het personeel voor de geplande veranderingen onder druk komt te staan door het uitblijven van een snelle implementatie.
De minister hecht veel waarde aan opleidingen en trainingen. Daarom wordt door het management van de politie stevig geïnvesteerd in trainingen. Zo lopen al enige tijd leiderschapstrainingen en wordt binnenkort een inventarisatie van de opleidingenbehoefte afgerond. Al langere tijd worden er integriteittrainingen gegeven. Voor sommige functies gaat personeel voor cursussen naar de Verenigde Staten.
Voor het opleidingsniveau van politiemensen zijn er eindtermen vastgesteld waaraan de politieopleiding moet gaan voldoen. Deze zogenaamde gemeenschappelijke eindtermen zijn in september door de minister van Justitie met zijn ambtgenoten binnen het Koninkrijk formeel vastgesteld tijdens een vergadering op Sint Maarten.

Feit blijft dat in de rapportageperiode door het laat opstarten van de projectorganisatie en het nog niet kunnen starten van de formele plaatsingen van personeel in de nieuwe organisatie, de uitvoering van het plan van aanpak nog niet tot concreet resultaat heeft geleid.
Het is van belang op korte termijn de planning aan te passen en specifiek, doch realistisch, te zijn in het vermelden van data waarop (deel)projecten dienen te zijn afgerond.

SDKK (Sentro di DetenshoniKorekshonKorsou)

Ook het directieteam van de gevangenis deed alle moeite de commissie met informatie van dienst te zijn. De commissie maakte kennis met de nieuw aangetreden directeur, de heer Martina, en stelt met genoegen vast dat deze samen met de DJI-leidinggevende als team overtuigend overkomt. Het is positief te constateren dat de minister van Justitie ervoor heeft gekozen een directeur te plaatsen met veel ervaring in het gevangeniswezen in andere landen binnen het koninkrijk.

Vooral de personele situatie in de gevangenis behoeft nog sterke verbetering. Het huidige personeel moet in de nieuwe opzet van de gevangenis een veranderingsslag doormaken. Waar de kwantiteit van personeel niet de grootste belemmering vormt, is de kwaliteit dat wel. Het plaatsen van personeel op de juiste functies en de bijscholing vergt intensieve inzet van deskundig en ervaren personeel die binnen de inrichting nog niet voorhanden is. De verdere inzet van deskundig personeel uit het Nederlandse gevangeniswezen is daarom naar de mening van de commissie, onontbeerlijk.

- *De commissie wil daarom pleiten voor een langere inzet van het DJI-personeel.En wel bij voorkeur tot het plan van aanpak is uitgevoerd.*

Hoeveel rapportages?
Gebleken is dat over de gevangenis door meerdere instanties wordt gerapporteerd. Op dit moment zijn dat er vier:

1. Rapportage, jaarlijks, door de heren Vegter en de Lange over het CPT proof zijn van de instelling;
2. Rapportage per vier maanden over de inzet van DJI personeel in de gevangenis; en
3. De voortgangsrapportage, per drie maanden, van deze commissie, over het op niveau brengen van de (nieuwe) landsorganisatie, zodat de landsstatus gedragen kan worden.
4. Rapportage, jaarlijks, aan de Commissie van Toezicht van de gevangenis.

Binnenkort komen daar nog de rapportages van de Raad voor de Rechtshandhaving bij.

Alle genoemde rapportages hebben verschillende opdrachtgevers of volgen uit wettelijk voorschrift. In wezen gaan de rapportages over hetzelfde, tenminste hebben zij een forse overlap. Het hoeft geen nadere toelichting dat het

rapportagecircuit een forse aanslag doet op vooral het management van de gevangenis. De commissie heeft er in het licht van de vele rapportages die gemaakt moeten worden begrip voor dat de wijze van presentatie van de informatie (nog) niet goed aansluit bij het plan van aanpak.

- *De commissie stelt voor de eerste 3 genoemde rapportages te vervangen door één integrale rapportage per 3 maanden.De 4de rapportage kan apart blijven want is van andere orde en betreft concrete voorvallen en situaties in de dagelijkse bedrijfsvoering en bejegening.*

Naar de mening van de commissie zijn voor de gevangenis drie onderwerpen van groot belang: personeel, huisvesting en regime. Alle drie hebben sterk met elkaar te maken.
Voor verbouwingen van de bestaande huisvesting is extra (bewakings)personeel nodig. Dat personeel moet veelal worden onttrokken aan andere onderdelen, wat ten koste gaat van het regime; dagbesteding en bejegening komen onder druk te staan.
Als het gaat om voldoende personeel is het goed dat de minister een uitbreiding van het personeelsbestand met in totaal 32 fte bij de ministerraad in procedure heeft. Een deel van de uitbreiding is tijdelijk, om ingezet te worden bij de verbouwingen, die er aan de gevangenis plaatsvinden. Aannemers en hun personeel kunnen zich alleen onder toezicht over het terrein begeven.
Na deze uitbreiding is er geen sprake meer van numerieke structurele onderbezetting.
De directie heeft aangegeven veel werk te maken van scholing in combinatie met plaatsing van de medewerker op de juiste functie. Daarvoor moet nog veel werk worden verricht, doch met tientallen medewerkers zijn reeds gesprekken gevoerd, die moeten leiden tot interne verplaatsingen.
De commissie adviseert met klem deze ingezette lijn doortastend en tot het eind door te voeren, omdat daarmee de bedrijfscultuur op een hoger plan kan worden gebracht.

Voor de gevangenis is uitvoerig beschreven welke activiteiten uitgevoerd dienen te worden. Een aantal is (deels) gerealiseerd of in voorbereiding. De commissie acht het daarom niet dienstig in dit stadium de gedetailleerde lijst " af te vinken", doch heeft het voornemen dat bij een commissie in volledige samenstelling dat wel te doen.

De commissie heeft bij de gevangenis geconstateerd dat bij het aanvragen van kredieten en bij betalingen van goederen en diensten omslachtige en langdurige procedures ten koste gaan van de operationaliteit van het bedrijf.

- *De commissie pleit daarom voor een, al dan niet geclausuleerde mandaatregeling, waarbij de directie van de gevangenis binnen de begroting en binnen een (meerjaren)plan en tot een bepaald plafond zelfstandig uitgaven kan doen. Dit kan de uitvoering van (deel)activiteiten aanzienlijk bespoedigen.*

Samenvatting van adviezen en aanbevelingen:

Samenstelling van de commissie:

- *De commissie dringt er bij het ministerieel overleg krachtig op aan om deze kwestie hoog op de agenda van het eerste overleg te plaatsen, mocht het dan nog niet tot een voordracht zijn gekomen.*

Gerealiseerde activiteiten vermelden:

- *De commissie ziet bij de volgende uitvoeringsrapportages graag een korte en bondige opsomming van gerealiseerde activiteiten in de verstreken periode, die nauw aan dient te sluiten bij wat in de plannen van aanpak is opgenomen.*

Looptijd plannen van aanpak:

- *De commissie geeft het ministerieel overleg dan ook in overweging de looptijd van de uitvoering van de plannen van aanpak van de gevangenis en de politie te verlengen en in overeenstemming te brengen met einddata die volgen uit de doorlooptijden van de activiteiten en de minister van Justitie te verzoeken de planning daarop aan te passen. De commissie verwacht de nieuwe planningen bij de volgende uitvoeringsrapportage aan te treffen.*

Gevangenis:

- *De commissie wil daarom pleiten voor een langere inzet van het DJI-personeel. En wel bij voorkeur tot het plan van aanpak is uitgevoerd.*

- *De commissie stelt voor de eerste 3 genoemde rapportages te vervangen door één integrale rapportage per 3 maanden. De 4de rapportage kan apart blijven want is van andere orde en betreft concrete voorvallen en situaties in de dagelijkse bedrijfsvoering en bejegening.*

- *De commissie pleit daarom voor een, al dan niet geclausuleerde mandaatregeling, waarbij de directie van de gevangenis binnen de begroting en binnen een (meerjaren)plan en tot een bepaald plafond zelfstandig uitgaven kan doen. Dit kan de uitvoering van (deel)activiteiten aanzienlijk bespoedigen.*