

Vergaderjaar 2016–2017

30 010

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Nr. 33

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 augustus 2017

Ter uitvoering van de motie Pechtold uit 2011 (Kamerstuk 32 500 V, nr. 137) ontvangt u hierbij de zevende jaarlijkse rapportage over Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De vorige rapportage ging uw Kamer toe op 19 augustus 2016 (Kamerstuk 30 010, nr. 28).

Deze brief geeft onder meer informatie over het totaal aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland en het totaal aantal Nederlandse gedetineerden per land op 1 april 2017 (peildatum).

Conform mijn toezegging tijdens het wetgevingsoverleg met de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van 12 juni 2017 (Kamerstuk 34 725 V, nr. 8) verschaf ik tevens inzicht in de reallocatie van middelen in het kader van het in 2015 in werking getreden gedetineerdenbeleid (zie de brief aan uw Kamer van 10 oktober 2014, Kamerstuk 30 010, nr. 21).

Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Sinds 2013 is er een dalende trend in het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Ten opzichte van 2013 is het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland per peildatum afgenomen met ruim 14%. Op de peildatum 1 april 2017 verbleven 1997 Nederlanders en niet-Nederlanders die in aanmerking komen voor consulaire bijstand (personen met een vreemdelingenstatus of verblijfsvergunning voor Nederland) in detentie in het buitenland (in 2013 was dat aantal 2.333). Van de 1.997 gedetineerden is 207 vrouw en 1.790 man. Van de 1.997 Nederlandse gedetineerden hadden er 364 naast de Nederlandse nationaliteit nog een andere nationaliteit. Van deze 1997 gedetineerden bevonden er zich op de peildatum 332 in voorarrest, 40 waren voorwaardelijk vrij, 18 waren op borgtocht vrij en 4 hadden huisarrest.

Het merendeel van de gedetineerden (1.308) verblijft in Europa, waarvan 432 in Duitsland, 199 in Frankrijk, 192 in het Verenigd Koninkrijk, 187 in Spanje, 113 in België. Buiten Europa verblijven relatief veel gedetineerden

in de Verenigde Staten (88), Turkije (74), Peru (54) en Marokko (31). Deze gegevens zijn in tabellen opgenomen in de bijlage van deze brief (tabellen A en B en C).

Wets en Wots

In 2016 zijn door Nederland op grond van de Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) 219 vonnissen – gericht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbenemende maatregelen, of vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen – erkend. In 2016 zijn voorts 34 verzoeken tot overdracht van een gedetineerde of strafvonnis naar Nederland op grond van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (Wots) toegewezen.

	Inkomend	Uitgaand
Wots	34	1
Wets totaal	219	61
Wets-Kaderbesluit 947	12	56
Wets-Kaderbesluit 909	207	5

Gronden van detentie

Gedetineerden noch buitenlandse overheden zijn verplicht om de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland te informeren over de gronden van detentie. De in de bijlage (tabel D) genoemde percentages zijn gebaseerd op de gegevens die bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bekend zijn. 52% van de Nederlandse gedetineerden zit vast vanwege een drugsdelict. De overige 48% is gearresteerd om verschillende redenen, waaronder diefstal, moord, geweldpleging, mensenhandel, zedendelicten en oplichting. Alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland die aangeven consulaire bijstand te willen, ontvangen gedetineerdenbegeleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ongeacht wat de grond van hun detentie is.

Gedetineerdenbegeleiding

De Nederlandse gedetineerden in het buitenland ontvangen, voor zover zij daar prijs op stellen, begeleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en, via het Ministerie van Buitenlandse Zaken, van gespecialiseerde organisaties die daarvoor subsidie ontvangen. Het gedetineerdenbeleid beoogt de middelen en instrumenten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken zo doelmatig mogelijk in te zetten. Het gedetineerdenbeleid voorziet in maatwerk, zodat de bijstand meer kan worden gericht op de gedetineerden die de hulp echt nodig hebben. Het ministerie hanteert een lijst van landen waar de autoriteiten zich hebben gecommitteerd aan een humaan en menswaardig gevangenisbeleid en waar sprake is van behoorlijke detentie-omstandigheden in internationaal perspectief. In die landen biedt het ministerie sinds 2015 een basispakket aan. Het basispakket bestaat uit:

- uitgebreide schriftelijke informatie over consulaire bijstand en over overige instanties betrokken bij het Nederlandse gedetineerdenbeleid;
- één persoonlijk bezoek per detentie van een medewerker van de ambassade of het consulaat;
- bij ernstige signalen dat een Nederlandse gevangene in precare omstandigheden verkeert, zal Nederland de ambassade of het consulaat de verantwoordelijke autoriteit om aandacht en maatregelen vragen via demarches, op bilateraal niveau contacten en in EU verband;

- gedetineerden die het basispakket ontvangen maken ook aanspraak op diensten (waaronder ook bezoeken) die door derde partijen worden aangeboden. Het betreft hier de diensten «resocialisatie» en «juridisch advies». Hiervoor stelt het Ministerie van Buitenlandse Zaken subsidie beschikbaar aan derde partijen.
- het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt subsidie beschikbaar voor het uitgeven van een periodiek (vier keer per jaar) tijdschrift ten behoeve van alle gedetineerden wereldwijd waarin informatie wordt gegeven over consulaire bijstand, resocialisatie, juridische aspecten en zorg.

In de landen die niet op de lijst staan, de zogenoemde «zorglanden», krijgen gedetineerden een aanvullend maatwerkpakket. Gedetineerden ontvangen deze bijstand op maat gesneden naar de omstandigheden. Het aanvullend maatwerkpakket bestaat uit:

- vervolfbezoeken door medewerkers van ambassades of consulaten (in de zorglanden geldt een flexibele bezoekfrequentie van maximaal viermaal per jaar;
- een maandelijks gift van EUR 30 (of een gift in de vorm van noodzakelijke goederen ter waarde van ca. EUR 30) ter ondersteuning in de kosten voor levensonderhoud;
- budget voor noodzakelijke medische zorg voor zieke gedetineerden indien de lokale autoriteiten de medische zorg niet kunnen leveren en de gedetineerde zelf of zijn familie deze zorg niet kunnen betalen;
- gesubsidieerde (extra) zorg voor gedetineerden in landen die niet op bovengenoemde landenlijst staan. Deze zorg op sociaal, maatschappelijk en/of geestelijk vlak wordt gedifferentieerd ingezet om effectiever en efficiënter te kunnen inspelen op de verschillende omstandigheden en behoeften van de gedetineerden. Deze zorg is middels lokale vrijwilligers van de subsidiepartners dicht bij de gedetineerde ingericht.

De totale uitgaven in 2016 op het specifiek voor gedetineerdenbegeleiding bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken gereserveerde budget bedroeg EUR 2.072.706. Hiervan werd EUR 1.551.475 uitgegeven aan subsidies. De middelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor gedetineerdenbegeleiding in het buitenland zijn niet verminderd, maar meer op maat en naar behoefte ingezet. Het Ministerie van Buitenlandse zaken richt zich op de specifieke rol die voorbehouden is aan de overheid bij de begeleiding van gedetineerden in het buitenland, zoals het contact met lokale autoriteiten over het waarborgen van een eerlijke procesgang, humane detentieomstandigheden, gelijke rechten en voorzieningen voor Nederlandse gedetineerden als voor andere gedetineerden en bijstand in doodstrafzaken. De gedetineerdenbegeleiding die het ministerie biedt door subsidieverlening aan derde partijen sluit aan op het maatwerk van het ministerie en vormt zowel financieel als inhoudelijk een kernonderdeel van de individuele gedetineerdenbegeleiding.

Ontwikkelingen in gedetineerdenbegeleiding door het ministerie

De dalende trend in het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland wordt veroorzaakt door diverse, deels bekende, factoren. Eén van de bekende factoren is de toepassing van de Wets en Wots. Ook het aantal bezoeken aan gedetineerden door medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is afgenomen. De belangrijkste reden daarvoor is niet het afgenomen aantal gedetineerden, maar de beleidswijziging per 2015 ten aanzien van de bezoekfrequentie. Per 2015 geldt dat gedetineerden in de zogeheten zorglanden maximaal vier keer per jaar worden bezocht en gedetineerden in de niet-zorglanden één keer per detentie. Meer dan de helft van alle Nederlandse gedetineerden bevinden zich in

Europa (niet zorg-landen) en deze gedetineerden ontvangen sinds 2015 één bezoek per detentie waar dit voorheen twee keer per jaar was. Tegenover deze daling staat dat de bezoeken die plaatsvinden met meer maatwerk en een hogere kwaliteit worden uitgevoerd. In de zorglanden wordt in sommige gevallen per gedetineerde ook met een hogere frequentie dan voorheen bezocht (van minimaal twee naar maximaal vier bezoeken per jaar). Bezoeken worden beter voorbereid en meer gericht op de individuele situatie van de gedetineerde. Dit betekent onder andere dat individuele bezoeken in de regel arbeidsintensiever en soms ook langer duren dan vroeger.

Het ministerie zelf houdt een (verruimd) budget aan voor de betaling van noodzakelijke medicijnen voor zieke gedetineerden indien de lokale autoriteiten de medische zorg niet kunnen leveren en de gedetineerden of hun familie niet over de middelen daartoe beschikken. Om kennis en ervaring van consulaire medewerkers te borgen, is consulairstandsonderwijs voor consulaire medewerkers op het departement en de posten ontwikkeld. De module over gedetineerdenbegeleiding biedt consulaire medewerkers kaders, informatie, training en instructies waarmee zij hun rol bij gedetineerdenbegeleiding nog beter kunnen invullen.

Bij knelpunten, zoals zorgelijke detentiesituaties of geen eerlijk proces, worden lokale autoriteiten door Nederland of in EU-verband op hun verantwoordelijkheden en internationale verplichtingen aangesproken. Waar mogelijk werken posten op lokaal niveau samen met vertegenwoordigers van andere landen, zowel EU-lidstaten als Canada en de Verenigde Staten. Het uitgangspunt is dat de lokale autoriteiten eerstverantwoordelijk zijn voor alle (ook buitenlandse) gedetineerden en dat de detentieomstandigheden in de niet-zorglanden adequaat worden geacht. Mede op initiatief van Nederland vonden in 2016 consulaire EU-demarches plaats op het gebied van detentieomstandigheden (Japan en Cambodja) en voorarrestduur (Dominicaanse Republiek).

Ontwikkelingen in gedetineerdenbegeleiding door subsidiepartners

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft in 2016 meer uitgegeven aan subsidies voor activiteiten op het gebied van gedetineerdenbegeleiding buitenland dan voor dat jaar was gebudgetteerd. Het subsidiebudget bedroeg in 2016 EUR 1.400.000 terwijl EUR 1.551.475 werd besteed. De hogere realisatie heeft deels te maken met de versterkte aandacht van de subsidiepartners voor uitbreiding en verbetering en professionalisering van hun dienstverlening, deels met het gegeven dat bepaalde betalingen over het kalenderjaar heen hebben plaatsgevonden. De subsidiepartners hebben in alle activiteiten onder de vier subsidiekavels (resocialisatie, zorg, juridische bijstand, tijdschrift) mede op wens van het ministerie extra geïnvesteerd. Omdat een deel van de toegenomen kosten structureel gewenst is, heeft het ministerie het subsidiebudget per 2017 verhoogd.

	Subsidiebudget 2015	Subsidiebudget 2016	Subsidiebudget 2017
Resocialisatie	550.000	550.000	625.000
Zorg	475.000	475.000	475.000
Juridische bijstand	300.000	300.000	325.000
Tijdschrift	75.000	75.000	100.000
Totaal	1.400.000	1.400.000	1.525.000

Er is in 2016 veel aandacht en zorg besteed aan uitbreiding van de activiteiten, kwaliteitsverbetering en verdere professionalisering van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door de subsidiepartners en waar mogelijk, met hulp van lokale vrijwilligers. Ter illustratie van de ontwikkeling bij de subsidiepartners kunnen de activiteiten van het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland (BBRN), één van de drie subsidiepartners, worden genoemd. BBRN heeft in 2016 het resocialisatieaanbod in het basispakket voor alle gedetineerden uitgebreid met de zogenoemde sociaal netwerkinterventies.

Dit betekent dat alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland (zorglanden én niet-zorglanden) en hun thuisfront gebruik kunnen maken van de nieuw ontwikkelde instrumenten voor onder meer stresshantering en contactverbetering met het thuisfront, die van belang zijn voor het beperken van detentieschade en het verkleinen van de kans op recidive. Het mondiale netwerk van reclasseringsvrijwilligers (2016: 280) bracht aan 1.327 gedetineerden 4.380 bezoeken. BBRN en diens reclasseringsvrijwilligers wereldwijd zijn daarmee in belangrijke mate extra ogen en oren voor het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het tijdschrift «Comeback» is digitaal beschikbaar gesteld voor gedetineerden die toegang tot internet en email hebben. Inhoudelijk is het blad verder verbeterd. Het tijdschrift wordt door gedetineerden hoog gewaardeerd.

Vanwege de behoefte van gedetineerden aan onafhankelijk juridisch advies is meer subsidie beschikbaar gesteld aan PrisonLAW. PrisonLAW had eind december 2016 ca. 100 zaken in behandeling.

De door het ministerie ingezette differentiatie en maatwerk in de gedetineerdenbegeleiding zijn voortgezet. Daarbij is extra aandacht besteed aan kwetsbare gedetineerden. Met onder meer het nieuwe rapportagesysteem van het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland (BBRN) komen kwetsbare gedetineerden bij BBRN en het ministerie sneller in beeld en bieden de door BBRN nieuw ontwikkelde zorgactiviteiten betere mogelijkheden voor het verlenen van geïntensiveerde en passende zorg aan kwetsbare gedetineerden.

De volgende (achtste rapportage) ontvangt u medio 2018.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders