

Vergaderjaar 2005–2006

**30 010**

## **Gedetineerdenbegeleiding buitenland**

**Nr. 5**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2006

Op 24 februari 2005 heeft de Algemene Rekenkamer het rapport «Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2005» gepubliceerd (kamerstuknummer 30 010, nr. 2). De Algemene Rekenkamer constateert in dit rapport een groot aantal verbeteringen op het gebied van het beleid, uitvoering en verantwoording van gedetineerdenbegeleiding in vergelijking met een eerder rapport uit 2000. In het rapport uit 2005 wordt door de Algemene Rekenkamer op onderdelen een aantal aanbevelingen gedaan. In deze brief wil ik de Kamer informeren over de wijze waarop ik deze aanbevelingen heb doorgevoerd of zal doorvoeren. Zulks zoals toegezegd en in aanvulling op mijn antwoorden (kamerstuknummer 30 010, nr. 4) op de schriftelijke vragen van 25 maart 2005 van de leden van de vaste commissie voor Rijksuitgaven over het Algemene Rekenkamer rapport van 2005 en mijn toezegging aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken tijdens het wetgevingsoverleg van 16 november jl. over de Begroting Buitenlandse Zaken 2006 (kamerstuk 30 300 V, nr. 83).

In het rapport «Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2005» heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven dat zij het opstellen en het toepassen van de begeleidingsnormen als een verbetering voor de begeleiding van gedetineerden door het Ministerie van Buitenlandse Zaken beschouwt. De Algemene Rekenkamer stelt in het rapport vast dat twee begeleidingsnormen nog voor verbetering vatbaar zijn:

De bezoekfrequentie is niet vastgesteld en daardoor voor de posten onduidelijk, waardoor deze op vergelijkbare posten verschillend wordt gehanteerd;

De maandelijkse gift van 30 euro voor Nederlandse gedetineerden buiten Europa levert volgens de Rekenkamer in de praktijk ongewenste neveneffecten op. Het Ministerie zou per land of regio een bepaalde indexering kunnen opstellen van het bedrag dat aan een gedetineerde wordt toegekend.

Ik merk op dat bij de discussie over mogelijke verbeteringen in de gedetineerdenbegeleiding een drietal zaken voor ogen moet worden gehouden: de eigen verantwoordelijkheid van de Nederlandse burger, de noodzaak tot maatwerk en de grenzen die aan de Nederlandse bemoeienis worden gesteld door het internationale recht.

Ten aanzien van de eigen verantwoordelijkheid van iedere Nederlandse burger kan gesteld worden dat iedereen zich moet houden aan de wetten van het land waarin hij zich bevindt. Degene die het recht van het land waar hij zich bevindt niet respecteert moet er rekening mee houden dat in het buitenland anders over sommige delicten gedacht wordt en rechters vaak ook zwaarder straffen. Dit betekent echter niet dat deze Nederlanders aan hun lot moeten worden overgelaten. Zij mogen rekenen op steun van familie, vrienden, steun van de overheid waaronder het Ministerie van Buitenlandse Zaken en steun van organisaties als Reclassering Nederland en Epafras.

Maatwerk bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden speelt een grote rol. De omstandigheden waaronder mensen gevangen zitten en wensen en behoeften van iedere individuele gedetineerde in relatie tot deze omstandigheden zijn bepalend voor de mate en vorm van de te verlenen consulaire bijstand. Zo zijn detentie-omstandigheden in landen buiten Europa in veel gevallen aanmerkelijk slechter dan in Nederland. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan omstandigheden van humanitaire en facilitaire aard, zoals voeding, hygiëne en medische zorg.

### **Bezoekfrequentie**

De huidige bezoekenorm «Nederlandse gedetineerden in landen *verder* verwijderd van Nederland en familie en in gevangenissen met minder goede omstandigheden dan in Nederland in het algemeen zullen *vaker* worden bezocht» geeft aan dat in principe gedetineerden buiten Europa vaker zullen worden bezocht dan gedetineerden die binnen Europa in hechtenis verblijven. Dit geldt eveneens al naar gelang de detentie-omstandigheden.

Teneinde echter aan de suggesties van de Algemene Rekenkamer tegemoet te komen en voor de posten meer duidelijkheid te scheppen over de wenselijke bezoekfrequentie is de huidige bezoekenorm geëvalueerd en op grond hiervan verder geconcretiseerd. Het aantal af te leggen bezoeken per gedetineerde zal bepaald worden door een standaard minimumfrequentie te hanteren en vervolgens een aantal aanvullende criteria toe te passen die in hogere bezoekfrequenties kunnen resulteren. In 2006 zal een minimum bezoekenorm per gedetineerde worden vastgesteld van twee bezoeken per jaar. Dit aantal bezoeken wordt op basis van de detentie-omstandigheden (hygiëne, sociale situatie etc.), geografische en culturele afstand tot Nederland aangevuld met extra bezoeken. Hiernaast wordt bij de bezoekfrequentie rekening gehouden met de individuele omstandigheden, zoals de fase in de rechtsgang, minderjarige gedetineerden, gedetineerden met fysieke of psychische problemen. In de praktijk zal toepassing van deze aanvullende criteria betekenen dat gedetineerden maximaal zes tot twaalf maal per jaar worden bezocht.

Naast het Ministerie van Buitenlandse Zaken zijn evenwel ook de Stichting Reclassering Nederland en de Stichting Epafras betrokken bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Beide organisaties ontvangen jaarlijks een subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Reclassering Nederland draagt zorg voor de maatschappelijke reïntegratie van (ex-)gedetineerden. Hiervoor maakt zij mede gebruik van (Nederlandstalige) vrijwilligers in het buitenland die bezoeken afleggen

aan deze gedetineerden. Ook de Stichting Epafraas bezoekt Nederlandse gedetineerden in het buitenland waarbij zij als doelstelling heeft het bieden van pastorale en diaconale steun. Mijn ministerie werkt nauw samen met beide organisaties. Het gestaag groeiende aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland – toename van 2357 in januari 2005 tot 2535 in december 2005 – en de hiermee gepaard gaande extra belasting van de personele bezetting op de ambassades blijven een knelpunt vormen. Keuzes moeten worden gemaakt om de vele belangen van Nederland in de wereld te kunnen behartigen.

Gezien genoemd knelpunt, de grote diversiteit van de individuele gevallen en verschillende geografische en detentieomstandigheden in de diverse landen streef ik naar een verbeterde afstemming van de individuele bezoeken met Reclassering Nederland en Epafraas. Hierbij blijft de uitbreiding van het vrijwilligersnetwerk en het aantal geestelijk verzorgers een belangrijk aandachtspunt.

Daar waar de personele capaciteit van ambassades beperkt is, zullen in goed overleg met Reclassering Nederland en Stichting Epafraas de bezoeken aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland worden afgestemd met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van deze organisaties.

### **Maandelijks gift**

Op aanbeveling van de Algemene Rekenkamer onderzoekt het ministerie de mogelijkheden voor een minder rigide toepassing van de 30 euro gift per gedetineerde. Doel is deze gift te relateren aan een koopkracht-indexering.

Tevens wordt de geografische toepassing van de gift van 30 euro herzien. Op grond van de overweging dat deze gift vooreerst bedoeld is om gedetineerden in staat te stellen in eerste levensbehoeften te voorzien daar waar de detentie-inrichtingen deze taak onvoldoende vervullen, wordt enerzijds overwogen een aantal Centraal- en Oost-Europese landen aan de lijst toe te voegen. Anderzijds wordt nagegaan of in «westerse» landen als de VS, Canada, Australië en Nieuw Zeeland de gift, al dan niet gefaseerd of met een overgangstermijn, kan worden afgeschaft. Nadere uitwerking en wijze van implementatie van dit beleidsvoornemen vereisen een zorgvuldige benadering die recht doet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In het voorjaar van 2006 zal hierover nadere besluitvorming volgen.

Overigens wordt – in aanvulling hierop – sinds 2005 aan alle posten in het buitenland een budget toegekend voor het aanschaffen van attenties variërend van 7,50 tot 15 euro per gedetineerde per maand. Het voor attenties gereserveerde bedrag kan door de post worden aangewend voor de aanschaf van onder andere fruit, postzegels en dergelijke.

Hoewel in eerste instantie de lokale autoriteiten verantwoordelijk zijn voor medicijnverstrekking wordt gezien de slechte levensomstandigheden in diverse landen tevens een budget voor de aanschaf van «kleine» medicijnen toegekend zoals, paracetamol, keeltabletten en eczeemzalf.

Dit attentie- en kleine medicijnenbudget wordt eveneens per regio vastgesteld aan de hand van genoemde koopkrachtindexering.

Zoals ik reeds heb aangegeven in reactie op het door de Algemene Rekenkamer genoemde neveneffect van het verstrekken van een geldelijke toelage aan gedetineerden kan dit altijd leiden tot ongewenste nevenef-

fecten in gevangenissen. Niet alleen wanneer deze toelage wordt verstrekt door de overheid, maar ook wanneer deze afkomstig is van familie. Het gevaar van bedreiging, afpersing en diefstal door medegedetineerden en bewakers is voortdurend aanwezig.

## **Overige aanbevelingen**

### **Institutionele kennis**

De Algemene Rekenkamer heeft voorts geconstateerd dat de kennis en het formele en informele netwerk van de post met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding zelden in kaart zijn gebracht. Ten aanzien van dit punt zullen voor de posten richtlijnen worden opgesteld waarmee gestreefd wordt naar het zo volledig mogelijk vastleggen van relevante informatie over de mogelijkheden van het lokale recht en netwerken.

De minister van Justitie is verantwoordelijk voor de interstatelijke strafrechtelijke samenwerking, zoals aan de orde is bij de overbrenging van gevonniste personen. Dit vergt derhalve kennis van het terzake geldende recht in de Staat van veroordeling. Deze kennis is in ruime mate aanwezig bij het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken van het ministerie van Justitie en bij de officieren van justitie in het land die dergelijke zaken behandelen.

### **Contactpersoon**

Zoals de Algemene Rekenkamer aangaf is het vanuit privacyoverwegingen wenselijk dat het Ministerie van Justitie één en dezelfde contactpersoon gebruikt als het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze aanbeveling is inmiddels opgevolgd, door beide ministeries wordt éénzelfde contactpersoon aangehouden.

Met verwijzing naar mijn reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer en beantwoording van eerdergenoemde vragen gesteld door de leden van de Vaste Commissie voor Rijksuitgaven informeer ik u hierbij wellicht ten overvloede tevens ten aanzien van overige constatering en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

### **Toekenning budgetten**

Met de Algemene Rekenkamer verschil ik van mening over de bevinding dat er geen duidelijke uitgangspunten zijn bij de toekenning van budgetten aan posten die specifiek bedoeld zijn voor de gedetineerdenbegeleiding. Posten kunnen onder het activiteitenbudget «consulaire bijstand/gedetineerden» voor verschillende activiteiten (giften, attenties, inzet van een vertrouwensadvocaat, medicijnen, vrijwilligersbijeenkomsten) een budget aanvragen. Deze aanvragen worden beoordeeld aan de hand van de opgestelde richtlijnen en begeleidingsnormen; het aantal gedetineerden en de omstandigheden in de gevangenissen zijn zaken die hierbij vooral worden meegewogen. Naast de jaarlijkse budgetaanvraag heeft een post de mogelijkheid tijdens het uitputtingsoverleg extra budget aan te vragen indien hiertoe aanleiding is. Zonder uitzondering wordt een budget toegekend wanneer binnen het ressort van een post Nederlandse gedetineerden in hechtenis verblijven. Indien posten bij de toekenning van budgetten knelpunten signaleren, kunnen deze aan het departement worden voorgelegd waarbij deze binnen de beschikbare begrotings- en personele ruimte zullen worden beoordeeld.

## **Handboek Bedrijfsvoering**

Het thema Consulaire Zaken in het in 2005 vernieuwde en gebruiksvriendelijker gemaakte Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken zal begin 2006 worden aangevuld en bijgewerkt.

### **Opleidingen**

Ook in 2006 zal het door de Rekenkamer geconstateerde in kwalitatief en kwantitatief opzicht sterk verbeterde opleidingenbeleid voor consulaire medewerkers en (reclasserings)vrijwilligers worden voortgezet middels jaarlijkse conferenties in Nederland en bij de vertegenwoordigingen in het buitenland.

### **Rapportage**

Vanaf december 2004 beschikken de posten over standaardrapportageformulieren en een lijst met aandachtspunten voor het afleggen van bezoeken aan Nederlandse gedetineerden. In overleg met Reclassering Nederland en Stichting Epafras zal bezien worden of een dergelijk standaardrapportageformulier tevens wenselijk is voor deze organisaties.

### **Automatisering**

Sinds de invoering van het centrale geautomatiseerde systeem voor de consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland, is er vanuit het departement en de posten een aantal verzoeken binnen gekomen ter verbetering van het systeem. Inventarisatie en beoordeling van deze wensen hebben inmiddels geresulteerd in een update van de applicatie.

### **Drugsgelateerde delicten**

Naar aanleiding van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer aandacht te besteden aan het – in verhouding tot enkele andere Europese landen – relatief hoge percentage van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland<sup>1</sup> dat vastzit in verband met een drugsgelateerd delict (tachtig procent) onderhoudt het Ministerie van Buitenlandse Zaken contact met het Ministerie van Justitie over de mogelijke opzet van een gericht onderzoek door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie in 2006. Met de Algemene Rekenkamer ben ik van mening dat een dergelijk onderzoek naar verwachting het inzicht, alsmede de effectiviteit van maatregelen waarmee wordt beoogd daarin wijziging te brengen, kan vergroten.

In aanvulling hierop deel ik u mede dat ook in 2006 de voorlichtings- en preventieactiviteiten, gericht op potentiële drugsmokkelaars, door mijn ministerie zullen worden voortgezet.

### **EU-samenwerking**

Zoals u bekend vindt ten minste vier keer per jaar een formele en twee keer per jaar een informele bijeenkomst plaats in EU-verband. Zowel op het niveau van hoofdsteden als tussen de EU-vertegenwoordigingen ter plekke wordt zeer gehecht aan intensivering van de consulaire samenwerking tussen de EU-lidstaten. Onder het Nederlandse voorzitterschap zijn hiertoe verschillende initiatieven genomen en afspraken gemaakt. Zo zijn door de EU-vertegenwoordigingen in een tiental niet EU-landen rapporten geschreven over de lokale detentie-omstandigheden en adviezen opgesteld over mogelijkheden tot samenwerking. Daarnaast zijn initiatieven

---

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ontplooid om derde landen te stimuleren partij te worden bij het Raad van Europa Verdrag inzake gevonniste personen. Op dit terrein onderhoudt mijn ministerie tevens nauw contact met het Bureau Internationale Rechtshulp van het Ministerie van Justitie.

Ten slotte merk ik op dat de werking van deze genoemde nieuwe beleidslijnen in 2007 geëvalueerd zal worden.

Ik verzeker u dat het welzijn van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland mijn uitdrukkelijke aandacht zal blijven behouden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot