



Evaluatie

Gesubsidieerde gedetineerdenbegeleiding

**Onderzoeksrapportage in opdracht van het
ministerie van Buitenlandse Zaken**

Dr. Femke van der Meulen

26 augustus 2024

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE	2
1. INLEIDING EVALUATIE	4
1.1 AANLEIDING EN DOELSTELLING	4
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN	4
1.3 OPZET EVALUATIE.....	4
1.4 DOELSTELLING CONSULAIRE BEGELEIDING.....	5
1.5 SUBSIDIEKADER EN SUBSIDIEMIDDELEN	6
1.5.1 KAVELS.....	7
1.5.2 KENMERKEN NIEUW SUBSIDIEKADER.....	8
1.6 LEESWIJZER	8
2. NEDERLANDERS IN BUITENLANDSE DETENTIE	9
2.1 CIJFERS	9
2.1.1 BETROUWBAARHEID CIJFERS.....	9
2.2 TRENDS	10
2.3 INTERNATIONALE CONTEXT.....	11
2.4 PROFIEL	12
2.5 DETENTIEOMSTANDIGHEDEN EN BEHANDELING	12
2.6 STRAFPROCES	13
2.7 RE-INTEGRATIE	14
2.7.1 RE-INTEGRATIE TIJDENS EEN BUITENLANDSE DETENTIE	15
2.7.2 RE-INTEGRATIE TIJDENS DETENTIE IN NEDERLAND	15
2.8 STRAFOVERDRACHT	16
2.8.1 WOTS.....	16
2.8.2 WETS	17
2.9 RECIDIVE.....	18
2.10 POLITIEKE AANDACHT	19
3. GESUBSIDIEERDE GEDETINEERDEN BEGELEIDING	21
3.1 BUREAU BUITENLAND – RECLASSERING NEDERLAND	21
3.2 EPAFRAS	23
3.3 DUTCH&DETAINED	24
3.4 LAWYERS ACROSS BORDERS.....	26
3.5 TOEGANG TOT GEDETINEERDEN	27
3.6 OVERZICHT ACTIVITEITEN SUBSIDIE-PARTNERS.....	28
4. HULPVRAGEN EN BEHOEFTE GEDETINEERDEN	29
4.1 BELANGRIJKSTE HULPVRAAG	29
4.2 OVERZICHT BELANGRIJKSTE BEHOEFTE	34

5. ERVARINGEN MET GESUBSIDIEERDE BEGELEIDING	38
5.1 VAN WELKE ORGANISATIE(S) KRIJGEN GEDETINEERDEN ONDERSTEUNING?	38
5.2 HOE ZIET DE ONDERSTEUNING PER KAVEL ERUIT?	40
KAVEL A: RESOCIALISATIE	40
KAVEL B: AANVULLENDE JURIDISCHE ONDERSTEUNING	42
KAVEL C: ZORG	43
KAVEL D: TIJDSCHRIFT COMEBACK	44
5.3 AANSLUITING ONDERSTEUNING BIJ HULPVragen EN BEHOEFTEEN	44
5.4 WAARDERING ONDERSTEUNING	47
5.5 CONTEXT	50
6. SUBSIDIEKADER	56
6.1 CONCRETE SUGGESTIES VOOR HET NIEUWE SUBSIDIEKADER	57
6.1.1 BEZOEKFREQUENTIE IN DE NIET-ZORGLANDEN	57
6.1.2 RE-INTEGRATIEBEHOEFTE	58
6.1.3 FACTSHEET STRAFPROCES EN STRAFOVERDRACHT	60
6.1.4 BEKENDHEID ACTIVITEITEN SUBSIDIE-PARTNERS EN SAMENWERKING	60
7. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	61
8. BIJLAGEN	63
BIJLAGE 1 - BRONNENOVERZICHT	63
BIJLAGE 2 – OVERZICHT AANTAL GEDETINEERDEN EN VRIJWILLIGERS 2023	67
BIJLAGE 3 – VRAGENLIJST GEDETINEERDEN	69

1. Inleiding evaluatie

1.1 Aanleiding en doelstelling

De Hoofd Directie Consulaire & Visumzaken (HDCV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken biedt in samenwerking met derde partijen begeleiding aan Nederlanders in buitenlandse detentie. De financiering van de gespecialiseerde begeleiding door derde partijen is op basis van een subsidieverlening. Deze samenwerking bestaat al drie decennia. Medio 2023 is de subsidieverlening voor de periode 2020-2023 met twee jaar verlengd.¹ Het is de opzet van HDCV om de tussenliggende periode te gebruiken voor het evalueren van de gesubsidieerde gedetineerdenbegeleiding en om begin 2025 een nieuw subsidiekader te publiceren waar externe organisaties zich op kunnen inschrijven.

1.2 Onderzoeksvragen

PrisonWatch Advice is in september 2023 gevraagd om de gesubsidieerde begeleiding te evalueren aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Kan het effect van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland, die wordt gegeven door de vier externe onafhankelijke organisaties op basis van subsidie (resocialisatie, zorg, aanvullende juridische ondersteuning, tijdschrift), op de gedetineerde worden gemeten? Zo ja, wat zijn de effecten?
2. Wat zijn de belangrijkste hulpvragen van Nederlandse gedetineerden in het buitenland?
3. In hoeverre sluit de gesubsidieerde gedetineerdenbegeleiding van de vier subsidie-partners aan op de hulpvraag van de gedetineerde?
4. Welke concrete aanbevelingen voor het volgende subsidiekader per 1.1.2026 (inclusief de relatieve subsidiebudgetverdeling over de activiteiten) komen hieruit naar voren?

1.3 Opzet evaluatie

Ter beantwoording van de onderzoeksvragen heeft PrisonWatch Advice eind 2023 en begin 2024 in totaal 37 fysieke en digitale interviews afgenomen met in totaal 65 personen. Het gaat hierbij voornamelijk om vertegenwoordigers van de gesubsidieerde partijen; casemanagers van HDCV; vrijwilligers en regio-

¹ Staatscourant nr. 16707: Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 juni 2023, nr. Min-BuZa.2023.15459-41, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Optopping Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023).

coördinatoren van Bureau Buitenland; vrijwilligers van stichting Epafras, ex-gedetineerden; familieleden van gedetineerden en consulaire medewerkers van veertien diplomatieke posten (zie in bijlage 1 een gedetailleerd overzicht). Deze posten zijn geselecteerd op basis van het (grote) aantal gedetineerden (peildatum november 2023) en de geografische spreiding.

Tabel 1: Aantal gedetineerden peildatum november 2023

Niet-zorglanden	Zorglanden
België (187)	Brazilië (17)
Bulgarije (11)	Dominicaanse Republiek (29)
Denemarken (30)	Japan (5)
Duitsland (329)	Marokko (37)
Frankrijk (118)	Thailand (16)
Spanje (95)	Turkije (98)
Verenigd Koninkrijk (164)	Verenigde Staten (51)

In deze veertien landen zijn tevens door de consulaire medewerkers op de post, en met behulp van vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras, vragenlijsten uitgezet voor Nederlandse gedetineerden. In totaal hebben 147 gedetineerden in deze veertien landen de vragenlijst ingevuld.²

1.4 Doelstelling consulaire begeleiding

Het doel van gedetineerdenbegeleiding is om, met inachtneming van een evenwichtige inzet wereldwijd van beschikbare middelen, bij te dragen aan het welzijn van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen.³ Dit gebeurt door het bevorderen van menswaardige omstandigheden tijdens detentie, resocialisatie, psychosociale ontwikkeling en het bevorderen van een adequate rechtsgang.⁴ Gedetineerden die aangeven dat ze consulaire bijstand op prijs stellen kunnen ondersteuning ontvangen van de diplomatieke post en van de gesubsidieerde organisaties.

'Bevordering van menswaardige omstandigheden tijdens detentie, resocialisatie, psychosociale ontwikkeling en een adequate rechtsgang.'

**Doelstelling consulaire begeleiding
aan Nederlanders in buitenlandse detentie**

² Met dank aan Thomas Demoet, Rijkstraineë bij HDCV, die de ingevulde vragenlijsten vakkundig heeft verwerkt en geanalyseerd.

³ Bijlage 1.2 Inleiding en doelstelling uit publicatie Staatscourant Besluit vaststelling subsidieplafond en beleidsregels subsidiëring Subsidieregeling [...] (Optopping Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023) gepubliceerd op 24-11-2023.

⁴ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 9 juli 2019, nr. Min-BuZa.2019.4009-26, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023) Staatscourant, Nr. 39859, p 3

Onderscheid zorglanden en niet-zorglanden

Sinds 2015 maakt het ministerie bij het bieden van ondersteuning onderscheid tussen zogenaamde 'niet-zorglanden'⁵ en 'zorglanden'⁶. Bij zorglanden gaat het om landen die niet 'voldoen aan de minimumvoorwaarden die in het licht van internationale verdragen en afspraken zijn gesteld aan behoorlijke detentie-omstandigheden'.⁷ Bij de samenstelling van de lijst baseert het ministerie zich op haar eigen waarneming tijdens bezoeken en op informatie uit openbare bronnen.

Basispakket en aanvullend maatwerkpakket

Voor gedetineerden in de zorglanden waar de detentieomstandigheden te kort schieten biedt het ministerie 'op maat gesneden' ondersteuning; oftewel een aanvullend maatwerkpakket dat bestaat uit vervolfbezoeken door een consulaire medewerker, een maandelijks gift (in geld of natura) en, indien nodig, extra zorg en/of medicijnen.⁸ De begeleiding in de niet-zorglanden bestaat uit een basispakket met daarin één bezoek door de consulaire medewerker per detentie en ondersteuning vanuit de gesubsidieerde organisaties.

1.5 Subsidiekader en subsidiemiddelen

De huidige subsidieverlening 'Gedetineerdenbegeleiding buitenland' hanteert een subsidieplafond van jaarlijks € 1.550.000.⁹ Tabel 2 geeft inzicht in de verdeling van de subsidie per partner voor het jaar 2022.

Tabel 2: Verdeling subsidie per partner in 2022¹⁰		
Subsidie-partner	Activiteit	2022
Bureau Buitenland	Resocialisatie (€625.000)	€886.250
	Maatschappelijke/sociale zorg (€261.250)	
Epafras	Geestelijke zorg (€213.750)	€313.750
	Tijdschrift (€100.000)	
Dutch&Detained	Aanvullende juridische ondersteuning zorglanden	€143.500
Lawyers Across Borders	Aanvullende juridische ondersteuning niet-zorglanden	€206.500
Totaal		€1.550.000

⁵ In Europa zijn dit Andorra, België, Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, IJsland, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Monaco, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, San Marino, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Vaticaanstad, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Buiten Europa gaat het om Australië, Canada en Nieuw-Zeeland.

⁶ De overige landen. HDCV heeft per 1-1-2024 Japan toegevoegd aan de lijst met zorglanden.

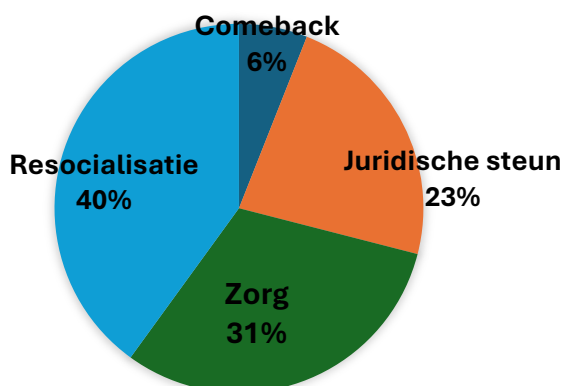
⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarlijkse rapportage over Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2014-2015 Motie Pechtold 32500-V, nr 137) p 2

⁸ Idem

⁹ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 9 juli 2019, p 3.

¹⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, De Staat van het Consulaire editie 2023, Consulaire dienstverlening in beweging (25-09-2023) p 30

GRAFIEK 4: SUBSIDIEVERDELING 2022



In juni 2023 heeft HDCV besloten om de looptijd van de subsidieverlening met twee jaar te verlengen tot 31-12-2025.¹¹ Tevens is per 2023 een prijsinflatiecorrectie toegepast van 5%. Middels een amendement van de Kamerleden Paternotte, Stoffer en Ceder ervoor gezorgd dat de subsidie in 2024 is verhoogd met €70.000 voor geestelijke zorg en €200.000 voor aanvullende juridische ondersteuning in zorglanden.¹² Van de subsidie dienen de subsidie-partners activiteiten te ontplooiën op de volgende terreinen, kavel A tot en met D.

1.5.1 Kavels

Kavel A (resocialisatie) gaat over het bieden van ondersteuning aan gedetineerden die naar Nederland willen terugkeren. Kavel B (aanvullende juridische steun) betreft het bieden van algemene aanvullende juridische ondersteuning ten behoeve van een eerlijk proces, bijvoorbeeld door aan gedetineerden en/of hun contactpersonen informatie te verlenen over de lokale rechtsgang, over de inzet van een lokale advocaat en over het WOTS/WETS-proces. Het gaat uitdrukkelijk niet om het bieden van juridische bijstand, daartoe is alleen de lokaal gevestigde advocaat bevoegd. De keuze om wel of geen eigen advocaat in te zetten is de verantwoordelijkheid van de gedetineerde zelf. Kavel C (zorg) richt zich op het welzijn van gedetineerden in de zorglanden en het bestaat uit maatschappelijke/sociale en geestelijke zorg. De inzet van kavel D (Comeback) is om gedetineerden via een tijdschrift periodiek te informeren over juridische aspecten, nieuwsfeiten en wetenswaardigheden. Het is ook bedoeld ter ondersteuning van de band met Nederland en om hen in staat te stellen in contact te komen met lotgenoten. Het uitgangspunt bij Kavel A en C is dat de activiteiten worden verzorgd vanuit het land van detentie via een lokaal

¹¹ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 juni 2023, nr. MinBuZa. 2023.15459-41, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Optopping Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023) 19 juni 2023, p 2

¹² Tweede Kamer, Amendement Paternotte c.s. (Vergaderjaar 2023-2024) 36 410 V Nr. 37 bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2024 (14 februari 2024)

netwerk van vrijwilligers, medewerkers en/of experts en zo veel mogelijk in de Nederlandse taal.¹³ Bij Kavel B wordt verwacht dat de organisatie(s) zo veel mogelijk werken met (een netwerk van) lokale experts die niet persé Nederlandstalig hoeven zijn.

1.5.2 Kenmerken nieuw subsidiekader

In 2022 heeft de Tweede Kamer de motie-Van der Staaij/Sjoerdsma aangenomen waarmee het ministerie is verzocht om bij de totstandkoming van het nieuwe subsidiekader voor gedetineerdenbegeleiding *'continuïteit, kwaliteit, ruimhartigheid en waardering van accentverschillen centraal te laten staan, en daarbij als doelstelling te hanteren dat wereldwijd alle Nederlanders in een buitenlandse gevangenis aanspraak kunnen maken op de juridische en/of sociale ondersteuning die de betrokken organisaties bieden'*.¹⁴ De indieners wilde met deze motie bereiken dat de kwaliteit en kwantiteit van de begeleiding 'op peil' blijft omdat volgens de indieners was gebleken dat de betrokken organisaties tegen budgettaire grenzen aanliepen waardoor er dreigde te moeten worden gesneden in de caseload of in de geboden kwaliteit.¹⁵

1.6 Leeswijzer

De evaluatie start in hoofdstuk 2 met een blik op Nederlanders in buitenlandse detentie. Algemene vragen die aan de orde komen zijn bijvoorbeeld wie zijn deze gedetineerden, waar zitten ze vast en onder welke omstandigheden? Hoe verloopt het strafproces, de voorbereiding op terugkeer en een eventuele strafoverdracht? In hoofdstuk 3 staan de vier gesubsidieerde partner-organisaties centraal. Wat zijn hun doelstellingen? Hoe ze zijn georganiseerd en op welke manier bieden ze ondersteuning aan landgenoten in buitenlandse detentie? Hoofdstuk 4 geeft aan de hand van een steekproef onder Nederlandse gedetineerden in veertien landen weer wat hun belangrijkste hulpvragen en behoeften zijn. Hoofdstuk 5 biedt inzicht in de ervaringen van de bevroagde gedetineerden met de ontvangen ondersteuning door de partner-organisatie(s). Hoe ziet de steun er per 'kavel' uit? Sluit de ondersteuning aan bij de hulpvragen en behoeften en in welke mate wordt het gewaardeerd? Hoofdstuk 6 bevat concrete aanbevelingen voor het volgende subsidiekader en hoofdstuk 7 sluit af met een samenvatting, conclusies en aanbevelingen.

¹³ Staatscourant, Nr. 39859, 18 juli 2019, p 4.

¹⁴ Tweede Kamer, motie van der Staaij en Sjoerdsma, (Vergaderjaar 2022–2023) 36 200 V Nr. 47 Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2023, 24 nov 2022, p 1

¹⁵ Tweede Kamer, Amendement van leden Sjoerdsma en van der Staaij (Vergaderjaar 2023–2024) 36 410 V Nr. 16 bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024 (9 november 2023) p 1

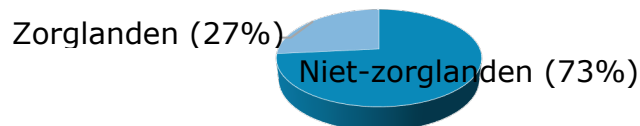
2. Nederlanders in buitenlandse detentie

Dit hoofdstuk gaat in op de Nederlanders die in het buitenland zijn gedetineerd. Het geeft onder andere inzicht in de aantallen, trends, het profiel, de detentie-omstandigheden, het strafproces, de mogelijkheden tot re-integratie, strafoverdracht via WOTS of WETS en recidive onder deze specifieke groep gedetineerden.

2.1 Cijfers

In november 2023 zaten er, zo ver bij het ministerie van Buitenlandse Zaken bekend, in totaal 1.706 Nederlanders¹⁶ gedetineerd in een buitenlandse gevangenis verspreid over 92 landen (zie in bijlage 2 een overzicht per land). In totaal zaten 452 Nederlandse gedetineerden vast in 66 zorglanden (27%) en 1.254 in 34 niet-zorglanden (73%). In 2019 was deze verdeling precies hetzelfde: 27% in zorglanden en 73% in niet-zorglanden en een spreiding over 91 landen.¹⁷ Cijfers uit 2015 laten zien dat toen relatief iets meer Nederlanders gedetineerd waren in zorglanden (33% vs 27%).¹⁸ Grafiek 1 geeft de verdeling tussen zorgland en niet-zorgland weer in 2023.

Grafiek 1: Verdeling zorgland / niet-zorgland in 2023



2.1.1 Betrouwbaarheid cijfers

Bovenstaande cijfers over het aantal Nederlanders in buitenlandse detentie zijn de cijfers die bij het ministerie bekend zijn. De posten in de zorglanden hebben over het algemeen een goed en volledig overzicht van het totaal aantal gedetineerde Nederlanders in hun land of regio. Bij een aantal niet-zorglanden met veel gedetineerden, zoals bijvoorbeeld België, is het vermoeden dat het totaal aantal Nederlandse gedetineerden hoger is. Volgens de geïnterviewde consulaire medewerkers zijn er verschillende verklaringen waarom sommige gedetineerden bewust of onbewust buiten beeld blijven. Zo zijn er bijvoorbeeld gedetineerden die niet weten dat ze contact mogen maken met de ambassade en dat ze consulaire steun mogen ontvangen. Er zijn gedetineerden met een dubbele nationaliteit (bipatriden) die geen aanspraak (willen) maken op steun.

¹⁶ Deze aantallen zijn gebaseerd op alle Nederlanders die zich gemeld hebben voor (consulaire) bijstand en die in het bezit zijn van een Nederlands paspoort of identiteitskaart (of een vreemdelingenstatus of een verblijfsvergunning voor Nederland).

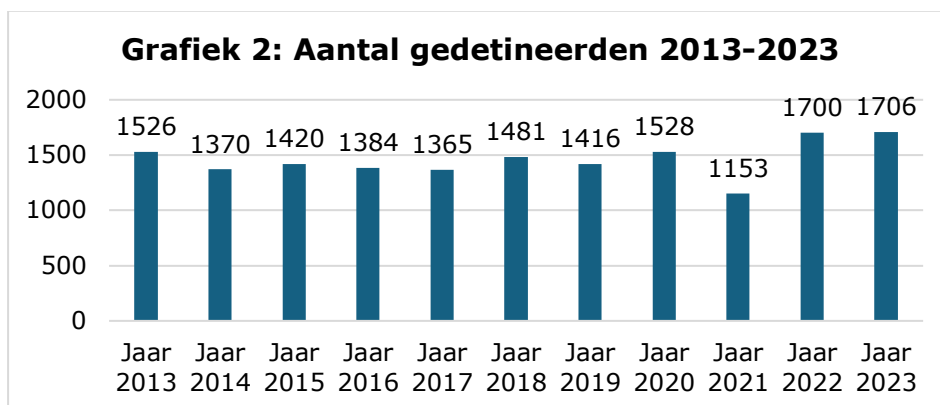
¹⁷ De landen waarin Nederlanders zijn gedetineerd wijken af. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de verschillen in landen voor de jaren 2019 en 2023.

¹⁸ PrisonWatch, Onderzoeksrapportage Detentiesituatie buitenland & Gedetineerden- begeleiding aan Nederlanders in buitenlandse detentie (2020) intern document, p 13

Ook zijn er gedetineerden die niet willen dat de ambassade op de hoogte is van hun detentie of die er geen behoefte aan hebben. Bijvoorbeeld omdat ze niet de indruk hebben dat begeleiding ondersteunend kan zijn en/of omdat ze in de buurt van Nederland zitten en ondersteuning via hun sociale netwerk krijgen. Met name in de niet-zorglanden met veel gedetineerden, zoals bijvoorbeeld België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, is het actueel houden van het overzicht welke Nederlanders waar vast zitten, ook vanwege de veelvuldige verplaatsingen, een aanzienlijke administratieve last voor de post. Volgens internationale regelgeving dienen buitenlandse gedetineerden in een begrijpelijke taal geïnformeerd te worden over hun rechten en plichten, inclusief het recht om contact te maken met de diplomatieke missie en om consulaire ondersteuning te ontvangen.¹⁹ Uit de literatuur blijkt dat (gevangenis-)autoriteiten buitenlandse gedetineerden veelal niet of onvoldoende informeren over hun rechten.²⁰

2.2 Trends

In de periode 2013 tot begin 2020 was het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie dat bekend was bij het ministerie van Buitenlandse Zaken relatief constant. Op de jaarlijkse peildatum schommelde het aantal tussen de 1.370 en 1.528 gedetineerden. Tijdens de pandemie nam het aantal gedetineerden af als gevolg van de wereldwijde reisbeperkingen ter voorkoming van de verspreiding van het virus. In sommige landen, waaronder bijvoorbeeld in Thailand, werden sommige gedetineerden vervroegd vrijgelaten uit de overvolle gevangenissen om besmetting te voorkomen. Tijdens de pandemie daalde het aantal tot 1.153 in 2021 en vervolgens nam het flink toe en steeg het aantal tot rond de 1.700 in 2022 en 2023.²¹ Grafiek 2 geeft een beeld van het aantal gedetineerden per jaar op een peildatum (stock). Daarnaast is er de jaarlijkse instroom en uitstroom (flow) van gedetineerden die beduidend hoger ligt. In 2017 zaten gedurende het jaar in totaal 3.514²² Nederlanders op enig moment in een buitenlandse detentie en in 2023 daalde dit aantal naar 3.108.²³



¹⁹ Artikel 36 van het VN Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen

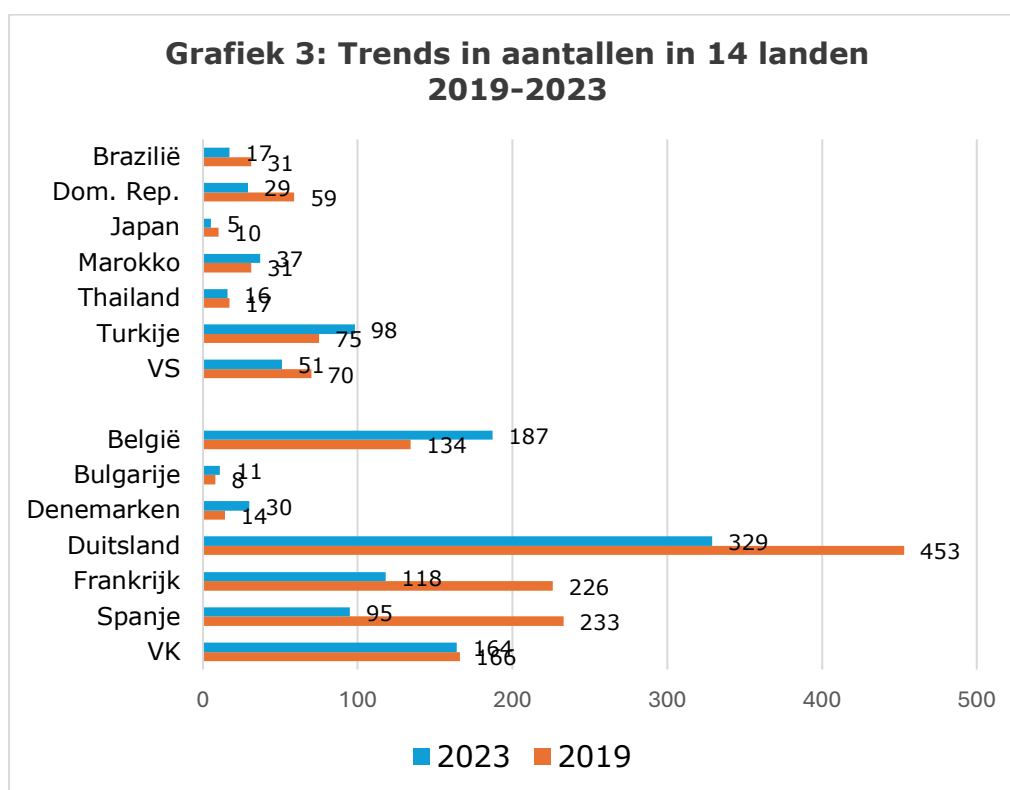
²⁰ Kalmthout A. M. van, F Hofstee-van der Meulen and F Dünkel, *Foreigners in European Prisons* (Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2007)

²¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van het Consulaire 2024* (28-6-2024) 2024D27825

²² Algemene Rekenkamer, *Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V)*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2018 p 22

²³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Staat van het Consulaire editie 2023, Consulaire dienstverlening in beweging* (25-09-2023) p 31

In de periode 2019 tot en met 2023 is de (stock) populatie toegenomen van 1.416 naar 1.706. Onderstaande grafiek 3 geeft een overzicht in trends in aantallen in de veertien geselecteerde landen. Zichtbaar is dat met name in de niet-zorglanden veel schommelingen zijn geweest in het aantal gedetineerden per detentieland. Opmerkelijk is de grofweg halvering van het aantal gedetineerden in Spanje (van 233 naar 95), in Frankrijk (van 226 naar 118) en de forse inkrimping in Duitsland (van 453 naar 329). In België en Denemarken is het aantal gedetineerden juist weer toegenomen.



2.3 Internationale context

In vergelijking tot andere landen zoals Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland relatief veel landgenoten in buitenlandse detentie.²⁴ In België, waar het ministerie van Buitenlandse Zaken geen officiële statistieken bijhoudt, is de populatie ongeveer 426 gedetineerden op een inwonertal van bijna 12 miljoen.²⁵ In het Verenigd Koninkrijk is de populatie ongeveer 2.335 op een bevolking van 68 miljoen.²⁶ In de literatuur zijn verschillende verklaringen voor het relatief hoge aantal Nederlanders in buitenlands detentie, zoals bijvoorbeeld de 'gedoog'-houding van de Nederlandse

²⁴ Weijer, S.G.A. van de Weijer, M. van Hall & F. Lemmers, Nederlanders achter buitenlandse tralies: een onderbelichte en achtergestelde groep gedetineerden, Sancties 2023/50, Afl. 4 - augustus 2023 p 189

²⁵ https://www.stradalex.com/nl/sl_src_publ_div_be_chambre/document/SVbkv_55-b116-1262-0194-2022202320755

²⁶ <https://news.sky.com/story/more-than-1-000-britons-held-abroad-last-november-without-being-sentenced-11730992>

overheid ten opzichte van het gebruik van drugs; het feit dat in Nederland veel (synthetische) drugs worden geproduceerd en gedistribueerd; het uitgebreide transportnetwerk (via de lucht, water, weg); de reislustige/handels-instelling van Nederlanders en de voormalige koloniale banden met landen waar drugs wordt geproduceerd.²⁷ Het is nooit onderzocht maar het is aannemelijk dat landgenoten zich ook melden bij de ambassade omdat ze weten dat ze gebruik kunnen maken van ondersteuning en in de zorglanden zelfs op financiële ondersteuning.

2.4 Profiel

Onderzoek wijst uit dat de overgrote meerderheid van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie man is en gemiddeld 41 jaar oud. Deze gemiddelde leeftijd is een stuk ouder dan die in Nederlandse gevangenissen, al slaat de 'vergrijzing' ook in Nederlandse gevangenissen toe.²⁸ De gemiddelde detentieduur in buitenlandse detentie is ongeveer 27 maanden, de meerderheid is niet in Nederland geboren en men is veelal al eerder met justitie in aanraking gekomen.²⁹ De meest voorkomende reden voor detentie is drugs-gerelateerd. Veel gedetineerden kampen met een multi-problematiek doordat ze een tekort hebben op een of meerdere leefgebieden zoals bijvoorbeeld schulden, weinig tot geen inkomen, geen eigen huisvesting en een slechte gezondheid en/of verslaving.³⁰ Sommige gedetineerden zijn laagverstandelijk beperkt (LVB) of beperkt zelfredzaam.³¹ Uit gesprekken met consulaire medewerkers in landen als de Dominicaanse Republiek, Marokko, Thailand en Turkije blijkt dat veel Nederlandse gedetineerden een dubbele nationaliteit hebben. Het is opvallend dat volgens de posten in de buurlanden (België, Duitsland en Frankrijk) de doelgroep sterk verjongt en dat er een verharding van de criminaliteit zichtbaar is. Veel gedetineerden hebben hetzelfde profiel en ze zitten voor dezelfde delicten, zoals in Duitsland voor plofkraken en in België voor het 'uithalen' van drugs in containers bij de havens.

2.5 Detentieomstandigheden en behandeling

De wijze waarop Nederlanders in het buitenland vastzitten varieert per land en soms zelfs per gevangenis. Dit komt omdat er grote verschillen zijn in de fysieke detentieomstandigheden, de wijze waarop gedetineerden worden behandeld, hoe het strafproces verloopt, welke strafmaat wordt gehanteerd en in welke mate de gedetineerden gebruik kunnen maken van hun rechten. Alhoewel de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Europese Unie al jarenlang nadrukkelijk sturen op het respecteren van de mensenrechten in detentie en tijdens de rechtsgang,

²⁷ Hofstee-van der Meulen, p 98-99

²⁸ Hofstee-van der Meulen, p 100 en <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/44/meer-mensen-in-detentie-in-2021#:~:text=De%20laatste%20zes%20jaar%20zaten,25%20en%2045%20jaar%20oud>.

²⁹ Hall, van M. & L. Cleofa-Van der Zwet, Recidive na verblijf in buitenlandse detentie: Een studie onder teruggekeerde gedetineerden in Nederland. Journal PROCES 2020, volume 99, issue 5, p 325

³⁰ Miedema, F., S. Stoltz, Vast(gelopen) in den vreemde: Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie (WODC) 2008 p 53

³¹ Hofstee-van der Meulen, p 149-186

is dat niet altijd een garantie dat lidstaten deze mensenrechten in de praktijk eerbiedigen. Rapporten van toezicht-commissies van de Verenigde Naties (SPT) en de Raad van Europa (CPT) tonen aan dat – met name in de zorglanden – de fysieke detentieomstandigheden, de behandeling van gedetineerden en het strafproces vaak onder de maat zijn en dat deze situatie veelal niet substantieel is veranderd in de loop der jaren.³² Dit beeld bevestigen ook de consulaire medewerkers die zijn gesproken voor deze evaluatie. Zo zijn er soms, zoals bijvoorbeeld in de Dominicaanse Republiek en in Turkije, hoge verwachtingen bij posten over initiatieven van de overheid om speciale gevangenissen te bouwen voor buitenlandse gedetineerden maar in de praktijk valt het vaak tegen door een gebrek aan middelen en/of goede medewerkers. In veel zorglanden is de situatie in detentie onveilig, is er sprake van corruptie en is er een gebrek aan voldoende en goed opgeleid medewerkers.

Uit de gesprekken met consulaire medewerkers blijkt dat in de Europese landen de fysieke omstandigheden in detentie soms ook erbarmelijk kunnen zijn, bijvoorbeeld in België.³³ Veelvoorkomende problemen zijn de verouderde staat van de gevangenissen, de slechte sanitaire voorzieningen, overbevolking, tekort aan adequate medische en psychische hulp en een gebrek aan faciliteiten voor bijvoorbeeld sport, werk en onderwijs. Qua fysieke omstandigheden en soms ook qua behandeling doet de situatie in de niet-zorglanden vaak niet onder voor de situatie in de zorglanden. Dat betekent dat er ook niet-zorglanden zijn waar de detentieomstandigheden niet voldoen aan de in internationale verdragen gestelde minimumvoorwaarden.

In het algemeen geldt voor buitenlandse gedetineerden dat zij vanwege de taalbarrière; de afstand tot hun eigen land, cultuurverschillen en het feit dat ze een buitenlandse nationaliteit hebben tegen problemen oplopen zoals: eenzaamheid, sociale uitsluiting, weinig mogelijkheden om contact met thuis te onderhouden, pesterijen, discriminatie en soms zelfs fysieke of mentale mishandeling.³⁴

2.6 Strafproces

In veel zorglanden werkt het strafrechtstelsel niet optimaal. De procesgang is veelal traag, bureaucratisch, overbelast, niet transparant en soms corrupt. De kwaliteit van de pro-deo advocaat is vaak onder de maat en tolken zijn niet altijd beschikbaar. Daarnaast zijn met name buitenlandse gedetineerden vaak niet goed op de hoogte van de juridische procedures door de gebrekkige juridische bijstand en door de taalbarrière.³⁵ Het komt regelmatig voor dat de gedetineerde

³² Zie verslagen van de Subcommittee for the Prevention of Torture (SPT) van de Verenigde Naties (www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt) en de European Committee for the Prevention of Torture (CPT) (www.coe.int/en/web/cpt)

³³ Council of Europe, CPT, Rapport au Gouvernement relatif à la visite effectuée en Belgique par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (2021) (rapport is in het Frans, de Executive Summary is in het Engels) p 1-2 <https://rm.coe.int/1680a93174>

³⁴ Kalmthout, A.M. van, & N. Paterson, Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States, Antwerpen: Portland Maklu 2011

³⁵ Hofstee-van der Meulen, p 76-82

de advocaat net voor de aanvang van de rechtszitting voor het eerst spreekt. De mate waarin een gedetineerde een eerlijke rechtsgang krijgt, hangt vaak nauw samen met de mate waarin de beklaagde zich effectief kan verdedigen. Voor een goede verdediging is (veel) geld nodig. De opgelegde straffen zijn voor Nederlandse begrippen vaak streng en de strafduur is lang. Ook in de niet-zorglanden functioneert het strafrechtstelsel vaak verre van ideaal en laat de kwaliteit van de (pro-deo) advocaten te wensen. Dit wordt ook bevestigd in de gesprekken met de consulaire medewerkers op Nederlandse posten in de niet-zorglanden. Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat de situatie zowel in de zorglanden als in de niet-zorglanden in de afgelopen jaren niet zichtbaar is verbeterd.

2.7 Re-integratie

Hoe het re-integratieproces er uit ziet van een Nederlandse gedetineerde in het buitenland is sterk afhankelijk van zijn/haar individuele situatie en of hij/zij wel of niet via een strafoverdracht naar Nederland komt. Zodra de straf geheel of gedeeltelijk is uitgezeten bestaan er ruwweg drie opties: de ex-gedeteneerde blijft in het land van detentie (vrijwillig of verplicht); hij/zij gaat naar een derde land of hij/zij keert terug naar Nederland. Eerder onderzoek wees uit dat 86% van de ondervraagde Nederlandse gedetineerden van plan was om na afloop van de detentie terug te keren naar Nederland, 3% wilde blijven in het land van detentie, 3% wilde naar een ander land en 8% wist het nog niet.³⁶ De constatering dat de meeste gedetineerden weer terugkeren naar Nederland werd bevestigd in een recent onderzoek door HDCV onder de Nederlandse posten in het buitenland. Dit interne onderzoek laat zien dat in het merendeel van de niet-Schengenlanden Nederlandse gedetineerden worden uitgezet naar Nederland omdat ze, veelal als gevolg van de veroordeling, geen verblijfsrecht meer hebben. Het komt vaak voor dat deze gedetineerden geen binding (meer) hebben met Nederland en dat ze niet de Nederlandse taal spreken en/of er geen familie of vangnet hebben. Deze situatie bemoeilijkt het re-integratieproces. Indien de gedetineerde in het land van detentie blijft na afloop van detentie kan dat zijn vanwege een voorwaardelijke vrijlating (semi-libertat) waarbij de persoon het land niet mag verlaten van de autoriteiten omdat de straf nog niet volledig is uitgezeten; vanwege een persoonlijke keuze of omdat hij/zij geen middelen heeft om terug te keren naar Nederland. In het tweede geval kan het zijn vanwege een persoonlijke keuze bijvoorbeeld omdat er meer binding is met een ander land. In het derde geval, wanneer de gedetineerde terugkeert naar Nederland, kan het zijn dat hij/zij de straf gedeeltelijk of volledig heeft uitgezeten. Indien de straf gedeeltelijk is uitgezeten gaat het in het algemeen om een strafoverdracht in het kader van de WETS/WOTS³⁷ (zie 1.4.8) waarbij de gedetineerde het restant van de buitenlandse straf uitzit in een Nederlandse gevangenis.

³⁶ Hofstee-van der Meulen, p 254

³⁷ WOTS staat voor Wet overdracht tenuitvoerlegging strafvonnis en WETS voor Wet wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties.

2.7.1 Re-integratie tijdens een buitenlandse detentie

Onderzoek laat zien dat de gevangenisautoriteiten praktisch geen activiteiten aanbieden aan buitenlandse gedetineerden waarmee ze zich kunnen voorbereiden op hun re-integratie en dat het lastig is om vanuit een gevangenis-setting praktische zaken te regelen.³⁸ Om die reden heeft Bureau Buitenland een aanbod ontwikkeld waarmee Nederlandse gedetineerden tijdens detentie zowel praktisch als mentaal worden voorbereid op terugkeer in de Nederlandse samenleving en hierbij worden geïnformeerd over wat helpend is voor een succesvolle re-integratie. De vrijwilligers van Bureau Buitenland zijn opgeleid om tijdens het bezoek aan de gedetineerde verschillende onderwerpen te bespreken, om tips te geven en waar nodig praktische ondersteuning te bieden in samenwerking met de regio-coördinatoren van Bureau Buitenland in Utrecht. Zo onderhouden de regio-coördinatoren regelmatig op casus-niveau contact met de gemeente van herkomst/terugkeer zodat de gemeente op de hoogte is van de terugkeer van een burger en van zijn/haar specifieke noden. In de eerste periode na afloop van een buitenlandse detentie kan Bureau Buitenland ook ondersteuning bieden.

2.7.2 Re-integratie tijdens detentie in Nederland

Vanuit de Nederlandse gevangenis kan de uit het buitenland teruggekeerde gedetineerde, net zoals medegedetineerden, gebruik maken van de reguliere (nazorg)trajecten die worden aangeboden door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI), Reclassering Nederland en de gemeente.³⁹ Bij binnenkomst in een Nederlandse gevangenis ontvangt iedere gedetineerde een persoonlijke intake waarbij de casemanager de situatie rondom de zogenaamde vijf basisvoorwaarden in kaart brengt en deze verwerkt in een individueel Detentie & Re-integratie (D&R)-plan. Deze basisvoorwaarden zijn: huisvesting, werk en/of inkomen, schulden, zorg en identiteitsbewijs. Bij de invoering van de wet Straffen en Beschermen in juli 2021 is hieraan toegevoegd het 'sociaal netwerk' want een ondersteunende sociale omgeving is een beschermende factor tegen het weer terugvallen in criminaliteit.⁴⁰ In iedere gevangenis is een Re-Integratie Centrum (RIC) waar gedetineerden op individuele basis gefaciliteerd, en indien nodig ondersteund, worden bij het op orde krijgen van de basisvoorwaarden. Indien een gedetineerde niet actief werkt aan de gesignaleerde knelpunten dan bestaat het risico dat de gedetineerde niet op verlop mag gaan of niet in aanmerking komt voor plaatsing op een minder beveiligde afdeling waarbij de gedetineerde overdag buiten werkt.

Sinds 2022 zijn medewerkers van Reclassering Nederland fysiek aanwezig in de gevangenis en zij bieden op maat (gedrags-)interventies aan ter bevordering van het re-integratieproces. In tegenstelling tot de bezoeken van vrijwilligers van Bureau Buitenland gaat het hierbij om volledig opgeleide professionals die in dienst zijn bij Reclassering Nederland. En ook de gemeente wordt al direct bij aanvang van de detentie betrokken bij de specifieke noden van hun burgers in detentie. Zo informeert de casemanager binnen tien werkdagen na binnenkomst van de gedetineerde de gemeente waar de gedetineerde staat ingeschreven over het

³⁸ Idem, p 182-185

³⁹ Visie op gevangenisstraffen: 'Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen', Kamerstukken II 2017/18, 29 279 nr. 439

⁴⁰ <https://www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/reintegratie/basisvoorwaarden-re-integratie>

individuele D&R-plan zodat de gemeente weet waar eventueel aan gewerkt dient te worden en waar ze rekening mee kunnen houden zodra hij/zij vrijkomt.

Indien de gedetineerde in het buitenland zijn/haar straf volledig heeft uitgezeten en op eigen kracht terugkeert naar Nederland is er geen 'justitieel kader' meer. Dat betekent dat DJI en Reclassering Nederland geen (nazorg)trajecten kunnen aanbieden. Het is in die situatie aan de gemeente van herkomst/terugkomst om uitkomst te bieden omdat de gemeente wettelijk verplicht is om het nazorgtraject voor al haar ex-gedetineerde burgers vorm te geven, dus ook voor hen uit buitenlandse detentie.⁴¹

2.8 Strafoverdracht

Nederlanders die in buitenlandse detentie zitten kunnen in het belang van resocialisatie soms onder bepaalde voorwaarden hun straf in Nederland uitzitten.⁴² Dit wordt geregeld in de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS) en de Wet Wederzijdse Erkenning en Tenuitvoerlegging Vrijheidsbenemende en Voorwaardelijke Sancties (WETS). Beide wetten gelden vanaf 1 november 2012 en ze zijn niet afdwingbaar, dat wil zeggen dat gedetineerden geen recht hebben op een strafoverdracht. De strafoverdracht valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie. De afdeling Internationale Overdracht Strafvonnissen (IOS) van de Divisie Individuele Zaken (DIZ) van DJI voert de wetten voor strafoverdracht uit namens de minister. De Penitentiare Kamer van het Gerechtshof Arnhem is belast met het vaststellen van de kwalificatie van het in het buitenland gepleegde strafbare feit naar Nederlands recht, de eventuele aanpassing van de straf en de toetsing van eventuele weigeringsgronden. Er zijn geen mogelijkheden om tegen de beslissing van de Penitentiare Kamer in beroep te gaan. De strafoverdracht-procedure duurt gemiddeld tussen de zes tot twintig maanden.

2.8.1 WOTS

De WOTS geldt voor landen buiten de Europese Unie (EU) die het 'Verdrag Overbrenging Gevonniste Personen' hebben getekend; voor landen buiten de EU waar Nederland een apart WOTS-verdrag mee heeft en voor EU-landen die de WETS niet hebben ingevoerd.⁴³ De WOTS stelt dat voor een strafoverdracht aan de volgende voorwaarden moet worden voldaan:

⁴¹ In juli 2019 is door DJI, gemeenten en de 3 reclasseringsorganisaties (3RO) een vernieuwd bestuurlijk akkoord 'Kansen bieden voor re-integratie' voor ex-gedetineerde burgers ondertekend, waarin afspraken zijn vastgelegd over de samenwerking rondom re-integratie van (ex-)gedetineerde burgers. <https://vng.nl/artikelen/over-het-regioteam-zorg-veiligheid>

⁴² Tweede Kamer, Kamervragen van het lid Sneller (D66) (Vergaderjaar 2022-2023) nr 2313 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over Nederlanders in detentie in het buitenland (9 maart 2023)

⁴³ Bij de EU-landen die de WETS hebben ingevoerd, is de WOTS vervallen.

Voorwaarden WOTS⁴⁴

1. Het land van detentie en het land van herkomst hebben het strafoverdracht-verdrag getekend;
2. De gedetineerde heeft voldoende 'binding' met het land waar hij/zij naar terugkeert (nationaliteit, woonachtige familie of studie/werk);
3. Er dient voldoende strafrestant (minimaal 6 maanden) te zijn op moment dat de gedetineerde terugkeert;
4. De rechtszaak is klaar en er is geen hoger beroep meer mogelijk;
5. De gedetineerde is veroordeeld tot een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel;
6. Beide landen zijn akkoord met de strafoverdracht en de voortzetting van de straf;
7. De gedetineerde moet **zelf** het verzoek tot strafoverdracht indienen.

Het land waar de gedetineerde naar toe gaat bepaalt wat er met zijn straf gebeurt. En hierbij zijn twee mogelijkheden, namelijk *omzetting* van de straf of *voortzetting* van de straf. Bij omzetting wordt de straf veranderd in een straf die hij in het land van terugkeer zou hebben gekregen en bij voortzetting blijft de straf hetzelfde in het land waar hij naartoe gaat. In twee gevallen is voortzetting niet mogelijk, namelijk als de straf hoger is dan de maximumstraf die in Nederland geldt voor het betreffende misdrijf en als er een terugkeergarantie is.

2.8.2 WETS

De WETS geldt voor landen binnen de EU die het verdrag hebben getekend. De volgende voorwaarden zijn van toepassing⁴⁵:

Voorwaarden WETS⁴⁶

1. De gedetineerde heeft voldoende 'binding' met het land waar hij/zij naar toe gaat (alleen dezelfde nationaliteit is onvoldoende, in beginsel moet men ook direct voorafgaand aan de buitenlandse veroordeling in Nederland woonachtig zijn geweest);
2. Er dient voldoende strafrestant (minimaal zes maanden) te zijn op moment dat de gedetineerde terugkeert;
3. De rechtszaak is klaar en er is geen hoger beroep meer mogelijk;
4. Het vonnis dient op of na 5 december 2011 onherroepelijk te zijn geworden;
5. De gedetineerde is veroordeeld tot een gevangenisstraf of vrijheidsbenemende maatregel;
6. Er is een veroordeling die ook strafbaar is in Nederland;
7. Beide landen zijn akkoord met de strafoverdracht en de voortzetting van de straf;
8. De **instemming** van de gedetineerde is **niet vereist**.

Bij strafoverdracht met de WETS verandert de straf van de gedetineerde niet. Er is dus alleen sprake van een voortzetting van de straf. De straf wordt alleen aangepast als de gedetineerde een straf heeft gekregen die hoger is dan de

⁴⁴ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004028/2017-03-01>

⁴⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0004028/2017-03-01>

⁴⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031814/2021-04-01>

maximumstraf voor hetzelfde misdrijf in het land waar hij naartoe gaat. Ter versnelling van de procedure is recentelijk afgesproken dat bij de WETS het land van terugkeer binnen 90 dagen een beslissing dient te nemen nadat alle stukken zijn ontvangen.⁴⁷

In 2023 werd de minister voor Rechtsbescherming via Kamervragen gevraagd om inzicht te geven in het aantal verzoeken en daadwerkelijke overdrachten. In het kader van de WOTS zijn vanaf 2019 tot en met 2022 in totaal 110 verzoeken ingediend en 76 daarvan hebben geleid tot een succesvolle strafoverdracht.⁴⁸ De cijfers over terugkeer via de WETS zijn niet openbaar maar schommelen volgens DIZ tussen de 200 en 300 per jaar. De redenen voor afwijzing zijn over het algemeen onvoldoende strafresistant en/of onvoldoende binding met Nederland. Daarnaast speelt een verandering in de Nederlandse context. In juli 2021 is door de inwerkingtreding van de wet Straffen en Beschermen de voorwaardelijke invrijheidstelling (v.i.) verkort naar maximaal 2 jaar.⁴⁹ Voorheen kon de gedetineerde, bij goed gedrag, vanuit een Nederlandse gevangenis al na het uitzitten van twee derde van de straf vrijkomen. Dat is nu niet meer het geval waardoor het voor Nederlandse gedetineerden 'aantrekkelijker' kan zijn om de straf in het buitenland uit te zitten omdat hij/zij dan eerder vrijkomt.

Al met al is het huidige aantal ingediende en gehonoreerde verzoeken tot strafoverdracht relatief laag en leidt het niet tot een substantiële verlaging van het aantal gedetineerden in buitenlandse detentie. Dit is een gemiste kans omdat het uitzitten van het restant van de straf vanuit een Nederlandse gevangenis de gedetineerde de gelegenheid biedt om tijdens detentie praktische ondersteuning te krijgen bij de voorbereiding op terugkeer in de Nederlandse maatschappij door casemanagers van DJI en reclasseringsmedewerkers. Vanuit de gevangenis in Nederland informeert de casemanager standaard de gemeente van terugkeer over de eventuele specifieke noden van de individuele gedetineerde zodat, indien nodig en beschikbaar, nazorg-faciliteiten kunnen worden aangeboden zodra de gedetineerde wordt vrijgelaten.

2.9 Recidive

Recent onderzoek heeft aangetoond dat het recidive-cijfer⁵⁰ onder Nederlanders die in het buitenland vast hebben gezeten lager is in vergelijking tot gedetineerden in Nederland. Het gaat hierbij om een geselecteerde groep (968) gedetineerden die na afloop van detentie terugkeerden naar Nederland en die tijdens detentie ondersteuning ontvingen van Bureau Buitenland. Uit de

⁴⁷ www.commissievantoezicht.nl factsheet WOTS/WETS

⁴⁸ Tweede Kamer, Kamervragen van het lid Sneller (D66) (Vergaderjaar 2022-2023) nr 2313 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over Nederlanders in detentie in het buitenland (9 maart 2023) p 5

⁴⁹ Tweede Kamer, Inwerkingtreding en toepassing van de Wet SenB - onmiddellijke werking en getroffen overgangsrecht (Ministerie van Veiligheid en Justitie) (21-6-2021) p 2

⁵⁰ De strafrechtelijke recidive-definitie van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) is hierbij gebruikt: dit houdt in dat een individu een nieuw delict heeft gepleegd én is veroordeeld door de rechter of een afdoening van het Openbaar Ministerie heeft ontvangen.

onderzoeksresultaten bleek dat slechts 23%⁵¹ van hen recidiveerde binnen 2 jaar in tegenstelling tot 49%⁵² van de gedetineerden in Nederlandse detentie en dat na drie jaar het recidivepercentage is gestegen naar 'slechts' 29%. Nader onderzoek is nodig om het verschil in recidive- percentage te verklaren. Als verklaring kan gedacht worden aan factoren als de begeleiding tijdens detentie met daarin ook aandacht voor het thuisfront, de leeftijd en bijvoorbeeld vanwege de ingrijpende detentie-ervaring in het buitenland.

Het feit dat de betrokken partner-organisaties, en met name Bureau Buitenland, ondersteunen bij de voorbereiding op terugkeer in de samenleving – en daarbij in toenemende mate het sociale netwerk van de gedetineerde betrekken kan een van de verklaringen zijn. In het Nederlandse gevangeniswezen wordt sinds enige jaren het sociale netwerk aan het begin van de detentie voor iedere gedetineerde in kaart gebracht en, mits het ondersteunend is, betrokken. De aanleiding daartoe is wetenschappelijk bewijs dat hier een beschermende werking vanuit gaat die uiteindelijk zorgt voor een betere re-integratie.⁵³ Een andere verklaring is dat de gemiddelde leeftijd van Nederlanders in buitenlandse detentie hoger is dan in Nederland omdat in de literatuur wordt geconcludeerd dat naarmate de leeftijd van de gedetineerde stijgt, de recidivekans kleiner wordt.⁵⁴ Een andere mogelijke verklaring is mogelijk dat een buitenlandse detentie een afschrikwekkend(er) effect heeft op de gedetineerden, gezien de vaak erbarmelijke omstandigheden in buitenlandse detentie. Uit onderzoek uit 2015 blijkt dat 54% van de ondervraagde Nederlandse gedetineerden (584) hun 'ervaring in buitenlandse detentie' als belangrijkste reden aangaven om niet meer met justitie in aanraking te komen gevolgd door 'het contact met hun familie'.⁵⁵

2.10 Politieke aandacht

In de afgelopen jaren is er relatief minder politieke aandacht, die de media heeft bereikt, voor Nederlandse gedetineerden in buitenlandse detentie. In het verleden kwam het regelmatig voor dat individuele Kamerleden in de bres sprongen voor individuele gedetineerden die onder erbarmelijke omstandigheden vastzaten in buitenlandse gevangenissen en/of de doodstraf riskeerden.⁵⁶ In de afgelopen jaren is dat minder het geval. Wel hebben een paar Kamerleden aandacht gevraagd voor het strafoverdracht-proces⁵⁷, voor een indexering van de jaarlijkse subsidie⁵⁸ en in het bijzonder voor de aanvullende juridische ondersteuning. Zo stelden eind 2022 Kamerleden vragen naar aanleiding van een

⁵¹ Hall, van M. & L. Cleofa-Van der Zwet, Recidive na verblijf in buitenlandse detentie: Een studie onder teruggekeerde gedetineerden in Nederland. Journal PROCES 2020, volume 99, issue 5, p 325

⁵² <https://repository.wodc.nl/bitstream/handle/20.500.12832/3015/Cahier-2020-19-infographic.pdf?sequence=3&isAllowed=y>

⁵³ Cochran, J.C., 'Breaches in the wall: Imprisonment, social support, and recidivism', Journal of Research in Crime and Delinquency 2014, 2, p 287-301

⁵⁴ Wartna, B.S.J. & N. Tollenaar, Recidive 1997-2003: Ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive, Den Haag: WODC 2006

⁵⁵ Hofstee-van der Meulen, p 260

⁵⁶ Idem, p 109-110

⁵⁷ Zie paragraaf 2.8.2

⁵⁸ Zie paragraaf 1.5

artikel in het NRC waarin werd opgeroepen, onder andere door oud-staatssecretaris Fred Teeven, om de procedure rondom de strafoverdracht te versimpelen zodat Nederland beter zicht kreeg op (zeden)- delinquenten die uit het buitenland terugkwamen en die zonder problemen een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) konden aanvragen.⁵⁹ De minister voor Rechtsbescherming erkende dat het onwenselijk was dat informatie over een veroordeling voor een zedenmisdrijf buiten de Europese Unie niet werd meegenomen bij de beoordeling van een aanvraag voor een VOG.⁶⁰ In dezelfde brief informeerde de minister voor Rechtsbescherming, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de strafoverdracht, dat hij in het belang van de zorgvuldigheid niet inging op de oproep van de Kamerleden om de afdeling IOS van DIZ bij DJI onder druk te zetten om de WOTS-procedures te versnellen. Daarnaast zei hij het volgende over het uitzitten van een deel van een buitenlandse straf in een Nederlandse gevangenis ter bevordering van de resocialisatie:

Ik ben niet van mening dat Nederlandse gedetineerden in het buitenland altijd een deel van hun straf in Nederland moeten uitzitten. Resocialisatie kan het beste worden vormgegeven, indien de veroordeelde zich in detentie kan voorbereiden op een terugkeer in de samenleving waarmee hij wezenlijke banden heeft.

Franc Weerwind, Minister voor Rechtsbescherming
(Tweede Kamer, 23-12-2022)

⁵⁹ NRC, *Versimpel procedure om in buitenland gedetineerden straf hier te laten uitzitten*, 6 november 2022

⁶⁰ Tweede Kamer (Vergaderjaar 2022-2023) 1181 Vragen van de leden Van Nispen (SP) en Sneller (D66) aan de Minister voor Rechtsbescherming over het bericht dat de Nederlandse staat geen zicht heeft op Nederlanders die in het buitenland een gevangenisstraf hebben uitgezeten en daarna terugkeren naar Nederland (ingezonden 10 november 2022). Veroordelingen van Nederlanders uitgesproken door Europese strafrechter (inclusief het Verenigd Koninkrijk) worden uitgewisseld met de Justitiële Informatie- dienst (Justid) en worden bijgeschreven in het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Deze veroordelingen kunnen worden betrokken bij de VOG-beoordeling.

3. Gesubsidieerde gedetineerdenbegeleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vier organisaties die onder het huidige subsidiekader subsidie ontvangen van het ministerie van Buitenlandse Zaken om Nederlanders in buitenlandse detentie te ondersteunen. Hierbij komt aan bod wat zij beogen, hoe en met welke middelen.

3.1 Bureau Buitenland – Reclassering Nederland

Bureau Buitenland (BB), onderdeel van Reclassering Nederland, ondersteunt al bijna 50 jaar Nederlanders in buitenlandse detentie en hun contactpersonen in Nederland.⁶¹ Al meerdere decennia ontvangt de organisatie subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De begeleiding van Bureau Buitenland is erop gericht om de schadelijke effecten van buitenlandse detentie tegen te gaan en Nederlanders voor te bereiden op de terugkeer naar de Nederlandse samenleving.⁶²

Missie Bureau Buitenland

De gedetineerde voelt zich gezien en gehoord; houdt zicht staande tijdens detentie; versterkt de banden met zijn/haar sociaal netwerk; krijgt ondersteuning bij praktische problemen, voelt zich gesterkt in eigen kunnen en heeft hoop en vertrouwen op een goede landing in Nederland.

Netwerk van vrijwilligers

Het netwerk bestaat uit 256 vrijwilligers en het is in 61 landen actief. Momenteel worden in totaal 76 vrijwilligers lokaal ingezet in 31 zorglanden en 180 vrijwilligers in de 30 niet-zorglanden.⁶³ Het aantal vrijwilligers is de afgelopen jaren iets gedaald. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat sommigen zijn gestopt nadat hun werk door covid langdurig stil heeft gelegen en daarnaast geeft Bureau Buitenland aan dat ze strengere criteria voor het aannemen van nieuwe vrijwilligers hanteren. Ondanks de inkrimping van het netwerk van vrijwilligers hecht de organisatie eraan om het aantal landen waarin het actief is continue hoog te houden.

Bezoeken en bezoekfrequentie

In 2023 heeft Bureau Buitenland in totaal 2.321 bezoeken afgelegd, waarvan 406 in zorglanden en 1.915 in niet-zorglanden. Dit waren er 68 meer dan in 2022 maar minder dan in de jaren voor covid. In 2019 was het aantal bezoeken 3.670. In 2023 zijn 613 nieuwe gedetineerden ingestroomd, 523 uitgestroomd

⁶¹ Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Meerjarenbeeld 2022-2025 Bereiken, binden, bewegen. Bureau Buitenland, Reclassering Nederland (geen jaartal)

⁶² Vogelvang, B, I. Heemskerk & H. Althoff, Geronseld, gegokt, gepakt en gesteund. De praktijk en de legitimering van het werk van Reclassering Nederland met in het buitenland gedetineerde Nederlanders, Den Bosch/Utrecht: Avans Hogeschool/Reclassering Nederland 2015

⁶³ Zie overzicht per land in bijlage 2.

en in totaal 1.615 gedetineerden begeleid.⁶⁴ Volgens de laatste cijfers van Bureau Buitenland bereikt de organisatie begin 2024 in totaal 66% van de gedetineerden die bij het ministerie in beeld zijn (1.092 van 1.647); dat is 69% (808 van de 1.168) in de niet-zorglanden en 59% (284 van de 479) gedetineerden in de zorglanden.⁶⁵

De richtlijn voor de bezoekfrequentie is eens per 6 à 8 weken. Op basis van gegevens uit het managementinformatiesysteem van Bureau Buitenland wordt ongeveer 38% van de gedetineerden minder vaak bezocht. Een interne audit laat zien dat een lagere bezoekfrequentie niet per se kwaliteitsvermindering inhoudt. Bijvoorbeeld in het geval van lang gestraften speelt er vaak niet zo veel en is er in de loop van de tijd een goede band opgebouwd en is minder bezoek mogelijk. Ook wordt er soms minder bezocht vanwege grote reisafstanden; omdat de vrijwilliger tijdelijk niet in staat is om vaker op bezoek te gaan en/of omdat er geen vrijwilliger in de regio is. Als alternatief kunnen andere aanvullende vormen van contact het verminderde bezoek compenseren. Tijdens de begeleiding en bezoeken wordt er onder andere gewerkt aan het vergroten van het zelfinzicht en de zelfredzaamheid van de Nederlandse gedetineerde, aan het reflecteren op de periode voorafgaand aan de buitenlandse detentie en aan het inventariseren van de basisbehoeften zoals inkomen en huisvesting waarop direct ingezet moet worden ter voorbereiding op de resocialisatie in Nederland.⁶⁶

Overige activiteiten

Naast het afleggen van bezoeken door lokale vrijwilligers houden de regio-coördinatoren op het kantoor in Utrecht bij Reclassering Nederland zich bezig met de begeleiding van gedetineerden zoals het monitoren van de instroom/doorloop en het beantwoorden van vragen. Het contact met gedetineerden per mail/telefoon of brief neemt steeds meer toe. De afgelopen jaren wordt steeds meer proactief contact gezocht met familieleden van gedetineerden in Nederland en organiseert Bureau Buitenland viermaal per jaar zogenaamde 'Thuisfrontdagen' voor contactpersonen die goed worden bezocht. Daarnaast besteden de regio-coördinatoren meer tijd aan het (online) opleiden, ondersteunen en coachen van vrijwilligers en zijn er weer fysieke regionale bijeenkomsten. De toename van contacten met het thuisfront en de vrijwilligers is mede toegenomen door toename van het gebruik van digitale middelen zoals WhatsApp.⁶⁷

Doorontwikkeling

Bureau Buitenland houdt zich actief bezig met het verder professionaliseren van haar dienstverlening en het vergroten van haar bereik door middel van onderzoek, kwaliteitsbevordering, innovatie, ontwikkeling van nieuwe producten en het verbreden van haar netwerk. Zo richt het onderzoek 'Presentie' zich op het contact tussen vrijwilliger en gedetineerde met als doel te achterhalen hoe de interactie verloopt en wat de betekenis hiervan is voor én de vrijwilliger én de

⁶⁴ Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Jaarverslag 2022: Oppakken, aanpassen en doorpakken - Ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2023) p 4 en Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Jaarverslag 2023: Fijn dat je er bent – Ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2024) p 4.

⁶⁵ Bureau Buitenland geeft aan dat bij de vergelijking tussen de caseload van het ministerie en de organisatie ietwat 'vervuiling' zit.

⁶⁶ Pape, M & M. Brok, 'Werken met vrijwilligers bij Bureau Buitenland', PROCES 2020, 2

⁶⁷ Niet alle contact-momenten worden geregistreerd. Tijdens covid is de organisatie dat wel vaker gaan doen.

gedetineerde én de samenleving als geheel. Met het Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR) werkt de organisatie aan een onderzoek naar criminele carrières van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Een voorbeeld van een nieuw product is 'SocialVisiting' waarbij de organisatie specifieke ondersteuning geeft aan gedetineerden die niet terugkeren naar Europees Nederland of aan ex-gedetineerden die het land niet mogen verlaten. Een ander voorbeeld is de periodieke nieuwsbrief die Bureau Buitenland verstuurt aan consulaire medewerkers om hen goed te informeren over haar werk. In 2025 komt er een website voor het thuisfront om het bereik aldaar te vergroten en is Bureau Buitenland in gesprek met het ministerie om te zien of de arrestatie-melding in een vroeg stadium gedeeld kan worden zodat zij gedetineerden eerder kunnen bereiken. Nu wacht men tot de gedetineerde hiervoor toestemming geeft. Tenslotte zet de organisatie zich in om haar netwerk te vergroten in met name gevangenen in België en Duitsland.

Financiën

Bureau Buitenland heeft de afgelopen jaren jaarlijks €625.000 aan subsidie ontvangen voor het kavel 'Resocialisatie' en €261.250 voor het kavel 'zorg'. Daarnaast ontvangt de organisatie jaarlijks een subsidie van ongeveer gelijke grootte van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

3.2 Epafras

Epafras biedt al ruim 40 jaar professionele geestelijke zorg aan gedetineerde Nederlanders in het buitenland. De zorg is erop gericht om de gedetineerde vanuit zijn of haar eigen 'bezieling' te ondersteunen om de detentie vol te houden; om zich te verhouden tot het verleden en om uit te kijken naar de toekomst.⁶⁸ Hierbij komen levensvragen rondom het eigen levensverhaal en relaties met naasten aan de orde. Het persoonlijke contact ontstaat via bezoeken door vrijwilligers, door correspondentie via brieven en door bijdragen aan het tijdschrift Comeback. Daarnaast biedt Epafras diaconale steun, door kleine attenties zoals voeding, toiletartikelen, lectuur en bijvoorbeeld kleding mee te nemen tijdens het bezoek. Het kan ook gaan om de aanschaf van medicatie (in overleg met ambassade), ondersteuning bij vrijlating, financiële steun bij terugkeer naar Nederland en bemiddeling bij terugkeer in Nederland. Het doel is het verlichten van de leefsituatie in moeilijke omstandigheden wanneer er geen beroep (meer) kan worden gedaan op andere instanties.

'Hierbinnen moet ik altijd hard zijn. Als ik maar even mijn zwakheid laat zien, word ik daarop gepakt. Als ik met jullie in gesprek ben, mag ik even zwak zijn.'

Gedetineerde in gesprek met Epafras in jaarverslag 2023

⁶⁸ Epafras Activiteitenplan 2024-2025, Met bezieling verder -Een focus op betekenisvolle en professionele zorg voor gedetineerde Nederlanders in het buitenland (2023) p 3.

Netwerk van vrijwilligers

Epafras heeft in de afgelopen jaren haar werkwijze in de zorglanden gewijzigd door de gedetineerden te laten bezoeken door lokale vrijwilligers in plaats van vrijwilligers vanuit Nederland te laten overkomen. Om deze omslag te bewerkstelligen heeft Epafras flink geïnvesteerd in het uitbreiden van een lokaal netwerk van geestelijk verzorgers die de Nederlandse taal machtig zijn. Het netwerk bestaat momenteel uit 46 vrijwilligers die actief zijn in 62 zorglanden en 57 in 32 niet-zorglanden.⁶⁹

Daarnaast zijn er ongeveer 50 schrijfvrijwilligers die jaarlijks circa 400 brieven schrijven naast de ongeveer 850 brieven die de bezoeken vrijwilligers schrijven naast het afleggen van bezoeken. Het bureau van Epafras 'matcht' de schrijfmaatjes en zorgt voor de verzending heen en weer.

Bezoeken

Na de pandemie is er een inhaalslag gemaakt in het afleggen van bezoeken. Het uitgangspunt is minimaal twee bezoeken per gedetineerde per jaar. Zoals al eerder benoemd ontvangt Epafras alleen voor de bezoeken in de zorglanden subsidie. Van de 67 zorglanden is Epafras met 56 vrijwilligers actief in 49 landen (zie bijlage 2). In 2023 legde Epafras in totaal 287 bezoeken af in de zorglanden en 323 in de niet-zorglanden.⁷⁰ Dit betekent dat gemiddeld genomen 63% van de 453 Nederlandse gedetineerden in de zorglanden een bezoek van Epafras heeft ontvangen en 26% van de 1.253 gedetineerden in de niet-zorglanden.

Financiën

Epafras ontvangt €224.438 aan subsidie van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor het kavel 'Zorg' in de zorglanden en voor kavel 'Tijdschrift' in totaal €105.000. Ook het ministerie van Justitie en Veiligheid verstrekt jaarlijks een subsidie van ongeveer €106.030.⁷¹ Voor het werk in de niet-zorglanden is de organisatie afhankelijk van giften van kerken, vermogensfondsen en particulieren.

3.3 Dutch&Detained

De stichting Dutch&Detained (D&D) is in 2019 opgericht door Bart Stapert (raad van toezicht) en Veerle Goudswaard (directeur)⁷² met als doelstelling om onafhankelijke juridische ondersteuning te geven aan Nederlanders in buitenlandse detentie ten behoeve van een eerlijke rechtsgang, de humane behandeling in detentie en het voorkomen van arbitraire gevangenhouding. Daarnaast zet D&D zich in ter voorkoming van oplegging dan wel uitvoering van een doodvonnis. De stichting ontvangt sinds haar oprichting jaarlijkse subsidie van het ministerie van Buitenlandse zaken voor kavel C 'aanvullende juridische ondersteuning'. D&D is gestart als vervanger voor stichting PrisonLAW die in het laatste jaar van de 3-jarige subsidie-periode had opgezegd. Voor de subsidie voor de periode 2020-2023 hadden zowel D&D en de stichting Lawyers Across Borders (LAB) zich gemeld bij het ministerie en onderling hebben ze afspraken

⁶⁹ Zie overzicht per land in bijlage 2.

⁷⁰ Epafras, Jaarverslag 2023, Perspectief in detentie (2024) p 10

⁷¹ Epafras, Jaarrekening 2022 (2023) p 18

⁷² Per maart 2019 heeft Derk Wiersum zich bij D&D gevoegd.

gemaakt over de verdeling van landen. D&D is uitsluitend gericht op de zorglanden plus Japan en Singapore⁷³ en LAB op de niet-zorglanden. Van de €350.000 subsidie voor aanvullende juridische ondersteuning ontvangt D&D jaarlijks €143.500 (41%) en LAB €206.500 (59%). Sinds november 2020 heeft D&D daarnaast met het ministerie een Raamovereenkomst voor het bieden van juridische ondersteuning aan Nederlanders die de doodstraf riskeren.⁷⁴

'Versimpel procedure om in buitenland gedetineerden straf hier te laten uitzetten'. D&D in NRC, 27-2-2023

Activiteiten

D&D behandelde gedurende het jaar 2023 in totaal 241 zaken in 51 zorglanden⁷⁵, waarvan op dagelijkse basis ongeveer 180 openstaande zaken. Dit betekent dat de stichting op papier 2 van de 5 Nederlanders in zorglanden weet te bereiken.⁷⁶ Sinds de oprichting vijf jaar geleden is het aantal zaken en landen bijna verviervoudigd: van 66 dossiers in 2019 naar 241 in 2023. Deze toename heeft volgens de oprichter te maken met het feit dat de insteek van D&D is om zeer toegankelijk te zijn in zo veel mogelijk zorglanden. De stichting heeft geïnvesteerd in het vergroten van haar bereik door proactief contact te leggen met de consulaire medewerkers op de posten, lokale advocaten, casemanagers in Den Haag en vertegenwoordigers van de andere subsidie-organisaties. De vergroting van de naamsbekendheid en de ervaring met de inhoud van de werkzaamheden heeft bijgedragen aan de toename van het aantal zaken. De stichting opereert vanuit Amsterdam met acht personen: vier in loondienst, twee die vanuit hun eigen strafkantoor factureren, een vrijwilliger en een of twee student-stagiaires tegen een stagevergoeding.

D&D biedt aanvullende juridische ondersteuning op maat omdat de lokale advocaten vaak de kennis van de relevante internationale aspecten ontberen. Naast een gebrek aan kwalitatieve rechtsbijstand, zijn gedetineerden onder deze omstandigheden extra vatbaar voor oplichting, corruptie en onrechtmatige detentie bij onschuld. D&D assisteert individuele gedetineerden door hen de loop van het strafproces te duiden, door bemiddeling bij het vinden van een lokale advocaat, door ondersteuning te bieden aan deze advocaat, door te adviseren in de verdedigingsstrategie, door documenten op te vragen en aan te leveren, door te escaleren als zaken vastlopen en door vervroegde vrijlating of bijvoorbeeld amnestie aan te vragen. De organisatie is gespecialiseerd in de WOTS-procedure en adviseert en ondersteunt gedetineerden bij hun eventuele overdracht naar

⁷³ Japan is per 1-1-2024 overgegaan van niet-zorgland naar zorgland.

⁷⁴ Sinds de start in 2019 heeft D&D 13 doodstrafzaken behandeld: voor 8 gedetineerden werd een doodvonnis afgewend, 1 gedetineerde overleed in hechtenis en 4 zaken lopen momenteel nog.

⁷⁵ Algerije, Argentinië, Bahrein, Benin, Bolivia, Bosnië, Brazilië, Chili, China, Colombia, Congo-Kinshasa, Cuba, Dominicaanse Republiek, Ecuador, Egypte, Filipijnen, India, Indonesië, Irak, Iran, Japan, Jordanië, Kaapverdië, Kenia, Libanon, Marokko, Mexico, Moldavië, Nepal, Noord-Macedonië, Oman, Panama, Papoea Nieuw Guinea, Paraguay, Peru, Qatar, Senegal, Servië, Soedan, Suriname, Thailand, Tunesië, Turkije, Uruguay, Venezuela, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigde Staten, Vietnam, Zimbabwe, Zuid-Afrika en Zuid-Korea.

⁷⁶ De berekening is gebaseerd op het aantal openstaande zaken (180) bij D&D eind 2023 gedeeld door het aantal Nederlanders gedetineerd in de zorglanden (452) in ongeveer dezelfde periode: $180:452=40\%$.

Nederland. Alhoewel veel werkzaamheden maatwerk zijn, investeert D&D in het opstellen van templates voor een snellere verwerking van informatie, bijvoorbeeld bij WOTS-zaken, en voor het opstellen van landenrapporten over rechtsstelsels. D&D maakt net als de andere subsidie-partijen onderdeel uit van de redactie van het tijdschrift Comeback.

Lokaal netwerk

D&D investeert in het vergroten van een netwerk per land van betrouwbare en professionele lokale advocaten en ngo's. Veelal is de lokale gefinancierde rechtsbijstand ondermaats.⁷⁷ D&D stelt zich op als bemiddelaar tussen de cliënt en de lokale advocaat en faciliteert het contact tussen de familie en de advocaat. Ze adviseren de cliënt bij het maken van (financiële) afspraken met zijn/haar lokale advocaat en stellen in veel gevallen een 'legal service contract' op.

Financiën

Zoals hierboven benoemd ontvangt de stichting jaarlijks €143.500 van het ministerie voor het bieden van aanvullende juridische ondersteuning aan gedetineerden in de zorglanden. D&D heeft een Raamovereenkomst voor doodstrafzaken van waaruit op zaaksbasis wordt gewerkt. In 2022 ontving de stichting hiervoor €35.000. Daarnaast ontvangt D&D een subsidie van €30.000 van de Fred Foundation.

3.4 Lawyers Across Borders

De stichting Lawyers Across Borders (LAB) komt voort uit het advocatenkantoor Cleerdin & Hamer Advocaten vanwege hun jarenlange expertise bij het verlenen van rechtsbijstand aan gedetineerden in het buitenland en bij overleverings- en uitleveringsprocedures. Het idee voor de stichting ontstond door de groeiende groep cliënten die in het buitenland gedetineerd raakten en over onvoldoende financiële middelen beschikten om zelf juridische hulp in het schakelen.⁷⁸ Binnen het advocatenkantoor zijn acht gespecialiseerde strafrechtadvocaten betrokken bij LAB. De stichting biedt gedetineerden in de niet-zorglanden aanvullende juridische ondersteuning, helpt hen bij het vinden van een lokale advocaat en volgt vanaf een afstand kritisch het strafproces. Het uitgangspunt is dat er geen 'verdringende werkzaamheden' worden uitgevoerd ten aanzien van de lokale advocaat.⁷⁹

'Indien LAB wordt benaderd wordt niet actief doorverwezen naar het kantoor maar wordt gewezen op de vrije advocatenkeuze en dat daar geen recht op een toevoeging (gefinancierde rechtsbijstand) bestaat nu toevoegingen niet worden verleend voor in het buitenland spelende rechtsgedingen'.

Jaarverslag LAB 2022

⁷⁷ Dutch&Detained, Inhoudelijk en financieel jaarverslag 2022 Gedetineerdenbegeleiding buitenland juridische ondersteuning zorglanden (29 april 2023) Amsterdam, p 6.

⁷⁸ Lawyers Across Borders, Subsidieaanvraag gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020-2023 (20 september 2019) p 4.

⁷⁹ Lawyers Across Borders, Jaarverslag 2022 (1 juni 2023) p 4.

Activiteiten

LAB heeft gedurende het jaar 2023 ruim 200 dossiers in beheer in de niet-zorglanden die zij volgt en waar zij, indien nodig en waar de lokale advocaat hiervoor open staat, aanvullende juridische ondersteuning bij heeft gegeven. Dit betekent dat LAB op papier gemiddeld genomen 1 op de 6 gedetineerden in de niet-zorglanden bereikt. Daarnaast komen op de speciale telefoonlijn dagelijks vragen binnen van gedetineerden en/of hun naasten. Het contact met de gedetineerden vanuit LAB gebeurt schriftelijk via de post en als het niet mogelijk blijkt dan wordt de diplomatieke post ingeschakeld. De huidige caseload betreft gedetineerden uit in totaal 27 niet-zorglanden en waarbij Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk de 'pieklanden' zijn en recent zijn daar Spanje en Denemarken bijgekomen. LAB wordt vaak om advies gevraagd, ook door lokale advocaten, bij het maken van keuzes in de procesrechtelijke strategie. De omzetting van straffen onder WETS zijn onder invloed van jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie gewijzigd. Dit maakt deze materie ook complex voor de lokale advocaat.

Financiën

In de afgelopen jaren is het aantal nieuwe dossiers redelijk gelijk gebleven, is het aantal telefonische vragen toegenomen en is de tijdsinspanning per dossier gedaald. Dit laatste heeft volgens de stichting te maken met veranderde procedures rondom straf-omzetting en vanwege de opgedane ervaring met zaken en juridische vraagstukken. Volgens LAB is het daardoor net gelukt om uit te komen met de beschikbare financiële middelen. LAB geeft in haar jaarverslag aan dat de huidige subsidie niet meer volstaat en dat een herijking nodig is en dat moet worden gekeken naar opties als een zaak-stop, verhoging van subsidie en aanvraag van subsidie bij het ministerie van Justitie en Veiligheid.⁸⁰

3.5 Toegang tot gedetineerden

Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de diplomatieke posten en de vrijwilligersorganisaties blijkt dat veel landen de tijdens de lockdown opgelegde restricties op het verlenen van toegang tot gedetineerden – met name voor externe bezoekers – niet volledig hebben afgeschaald waardoor het lastiger is geworden voor de posten en organisaties om bezoeken aan Nederlandse gedetineerden te organiseren. De strengere toegangseisen en het stringenter toepassen van de AVG-regels zorgen ook voor een verhoging van de administratieve last. Het is veelal ook niet meer mogelijk, zoals bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, om tijdens een bezoek meerdere gedetineerden achter elkaar te spreken of met een groepje gedetineerden tegelijkertijd te spreken. In sommige landen, zoals bijvoorbeeld Marokko, geven de autoriteiten – ondanks aandringen van de Nederlandse ambassade – geen toestemming aan (nieuwe) vrijwilligers om op bezoek te gaan. Of duurt het voor vrijwilligers, bijvoorbeeld in Duitsland en in Frankrijk, erg lang voordat zij toestemming krijgen om een gevangenis te bezoeken. Wel zijn er ook landen waarbij sinds de pandemie aanvullend alternatieve manieren van communicatie worden aangeboden zoals beeldbellen via bijvoorbeeld Skype. Aangezien het voor gedetineerden in de

⁸⁰ Lawyers Across Borders, Voortgangsrapportage 2022 (1 juni 2023) p 8

zorglanden vaak lastig en om rechtstreeks contact te hebben met een medewerker van D&D, onder andere vanwege de hoge telefoonkosten en het tijdsverschil, heeft D&D regelmatig een kort lijntje met de post om via hen het contact met de gedetineerde te onderhouden. LAB is werkzaam in de niet-zorglanden waarbij in veel gevallen gedetineerden rechtstreeks met LAB contact opnemen en het tussen-contact met de post niet nodig is.

3.6 Overzicht activiteiten subsidie-partners

De volgende activiteiten van de vier subsidie-partners in de jaren 2019-2023 zijn in tabel 3 weergegeven in cijfers.

Tabel 3: Overzicht activiteiten per subsidie-partner 2019-2023						
Naam	Activiteit	2019	2020	2021	2022	2023
Bureau Buitenland	Instroom	835	552	519	591	613
	Aantal individuen begeleid	2.575	1.731	1.551	1.569	1.615
	Uitstroom	848	403	537	566	523
	Bezoeken zorglanden	745	315	258	373	406
	Bezoeken niet-zorglanden	2.925	1.377	1.394	1.847	1.915
	Totaal aantal bezoeken	3.670	1.692	1.652	2.220	2.321
	Thuisfrontdagen	5	2	3	4	4
	Themadagen	-	-	1	2	2
	Training vrijwilligers	2	8	8	12	4
	Brieven	-	1.100	1.150	1.400	1.400
	Mail/bel-contact gedetineerden	-	440	400	345	480
	Mail/bel-contact thuisfront	-	780	904	1.300	1.100
	Meldingen nazorg gemeenten	156	116	78	130	150
	Tijdschrift Comeback	4xpi	4xpi	4xpi	4xpi	4xpi
	Bezoeken zorglanden	497	82	81	284	287
Epafras	Bezoeken niet-zorglanden	303	45	251	443	323
	Totaal aantal bezoeken	800	127	332	727	610
	Themadagen	2	-	-	-	1
	Studiedagen vrijwilligers	-	16	18	10	6
	Brieven	975	980	995	1.050	1.250
	Mail/bel-contact gedetineerden	300	375	425	325	350
	Mail/bel-contact thuisfront	940	950	980	900	950
	Meldingen nazorg gemeenten/kerken	4	6	5	6	8
	Financiële hulp terugkeer	3	5	3	3	4
	Nieuwe dossiers	66	48	71	93	93
D&D	Gesloten dossiers	17	29	30	54	65
	Caseload	66	97	139	202	241
	Reizen (incl. doodstrafzaken)	3	-	4	7	8
	Nieuwe dossiers	-	141	140	128	135
LAB	Aantal niet-zorglanden	-	22	21	23	27
	Aantal uren gewerkt	-	1328	1229	1166	979

4. Hulpvragen en behoeften gedetineerden

Dit hoofdstuk gaat in op de belangrijkste hulpvragen van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Hierbij wordt enerzijds gebruik gemaakt van de opbrengsten uit gesprekken met consulaire medewerkers, vrijwilligers, ex-gedetineerden, contactpersonen van gedetineerden en anderzijds van de resultaten van de vragenlijsten die door gedetineerden zelf zijn ingevuld. In totaal hebben 147 gedetineerden in de veertien geselecteerde landen deelgenomen aan het onderzoek. De resultaten van de vragenlijst zijn niet representatief en variëren van twee (Bulgarije en Spanje) tot 26 respondenten per land (België en VK).⁸¹ De verdeling tussen de aantallen vragenlijsten zorglanden en niet-zorglanden is nagenoeg gelijk, namelijk 47% (69) uit de zorglanden en 53% (78) uit de niet-zorglanden.⁸² Meer dan twee-derde (71% 104) van de gedetineerden van deze groep is veroordeeld en de anderen (29%, 43) zitten nog in voorarrest. Uitgesplitst naar landen is dat 78% veroordeelden (54) in de zorglanden en 64% (50) in de niet-zorglanden.

4.1 Belangrijkste hulpvraag

In de vragenlijst konden gedetineerden bij vraag 4⁸³ zelf opschrijven wat hun 'belangrijkste hulpvraag' was. Gemiddeld genomen hebben gedetineerden 1,5 onderwerpen ingevuld (224) en 1/6 van hen (23) heeft niks ingevuld. Het is opvallend dat veroordeelde gedetineerden in de niet-zorglanden ruim 1,5 keer zoveel hulpvragen hebben opgeschreven (105) in vergelijking tot veroordeelde gedetineerden in de zorglanden (64). De ingevulde onderwerpen zijn gerangschikt naar thema en de belangrijkste worden toegelicht. Onderstaande grafieken laten zien in welke mate de verschillende hulpvragen zijn aangegeven als de 'belangrijkste' hulpvraag. Grafiek 5 geeft het overall beeld en grafiek 6 en 7 geven inzicht in de verschillen tussen de zorglanden en niet-zorglanden en tussen voorarrest en veroordeling.

Het is verder goed om op te merken dat gedetineerden in de vragenlijsten bij verschillende vragen aangaven dat ze behoefte hebben aan persoonlijke aandacht voor hun (psychosociale) situatie en aan sociaal contact middels een bezoek. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat Nederlandse gedetineerden het ontvangen van bezoek als de meest belangrijke vorm van begeleiding beschouwen.⁸⁴ Ieder bezoek wordt verwelkomd, ook omdat buitenlandse gedetineerden weinig of geen bezoek ontvangen van familie en/of vrienden.⁸⁵

⁸¹ Zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van landen en aantallen respondenten.

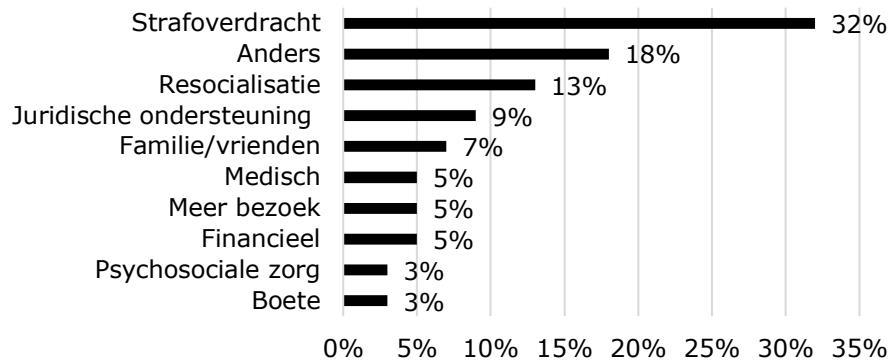
⁸² Zorglanden: Brazilië (7), Dominicaanse Republiek (13), Japan (6), Marokko (10), Thailand (7), Verenigde Staten (12). Niet-zorglanden: België (26), Bulgarije (2), Duitsland (9), Denemarken (3), Frankrijk (10), Spanje (2), Verenigd Koninkrijk (26).

⁸³ Zie bijlage 3.

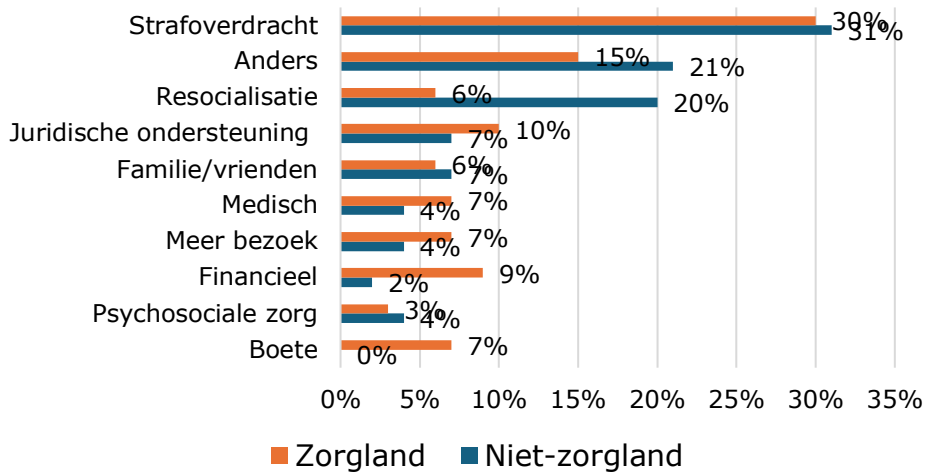
⁸⁴ Hofstee-van der Meulen, p 206-207

⁸⁵ Ibidem, 175

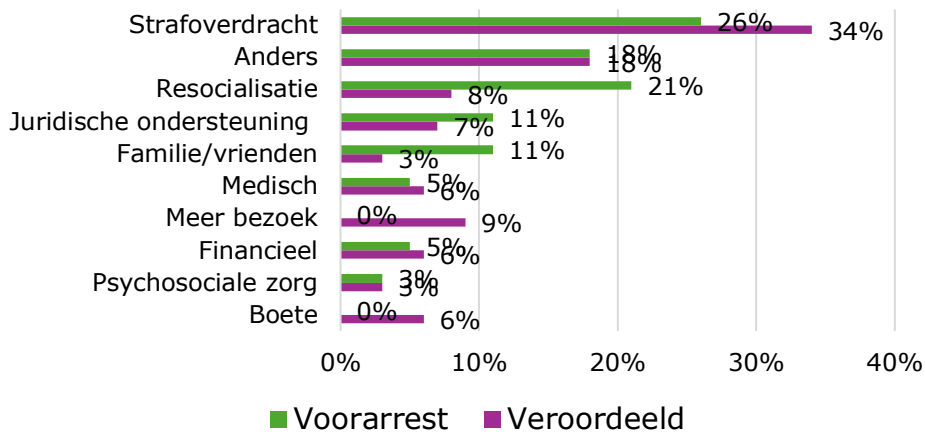
Grafiek 5: Overzicht belangrijkste hulpvragen gedetineerden



Grafiek 6: Overzicht hulpvragen zorglanden en niet-zorglanden



Grafiek 7: Overzicht belangrijkste hulpvraag voorarrest en veroordeeld



Behoefte aan informatie over en juridische ondersteuning bij strafoverdracht

De grootste hulpvraag gaat over de behoefte aan informatie over en juridische ondersteuning bij de strafoverdracht naar Nederland. Gemiddeld genomen heeft bijna 1 op de 3 gedetineerden deze vraag aangemerkt als de 'belangrijkste'. Deze vraag leeft relatief iets vaker bij veroordeelden (34%) dan bij gedetineerden in voorarrest (26%). Dit is niet geheel verrassend aangezien alleen veroordeelden – met een strafrestant van minimaal zes maanden – in aanmerking komen voor een strafoverdracht naar Nederland. Zo lang het proces loopt en er nog sprake is van een mogelijkheid tot hoger beroep komt een gedetineerde niet in aanmerking voor strafoverdracht. Het verschil tussen gedetineerden in de zorglanden en niet-zorglanden is nihil (30% vs 31%). Het minimale verschil heeft mogelijk te maken met het feit dat in de – voornamelijk Europese – niet-zorglanden de instemming van de gedetineerde niet vereist is voor strafoverdracht. Het land van detentie en het land van terugkeer kunnen hierover zelfstandig beslissen. Dat betekent dat de strafoverdracht ook kan plaatsvinden als de gedetineerde het er niet mee eens is. In strafoverdracht in het kader van WOTS kan alleen als de gedetineerde hiertoe zelf een verzoek indient. Uit gesprekken met LAB blijkt dat de strafoverdracht via WETS in de praktijk vaak problemen en onduidelijkheden oplevert. Via de telefoonlijn komen bij LAB veel vragen binnen voor advies over de procesrechtelijke strategie. Bij gedetineerden en hun familie zijn er namelijk vragen of het juist wel of niet gunstig is om de straf in Nederland uit te zitten. De wetgeving met betrekking tot (automatische) strafafrek verschilt per land en is aan wijziging onderhevig. Daarnaast is in Nederland, zoals beschreven in paragraaf 2.8.2, door een wetwijziging de voorwaardelijke invrijheidstelling verkort naar maximaal 2 jaar, waardoor het voor veel gedetineerden minder gunstig is om het laatste gedeelte van de straf in Nederland uit te zitten. Kortom, het is een complexe materie waarbij de gedetineerde gebaat is bij goede informatie en juridische ondersteuning.

Anders

Op nummer twee (18%) staat de hulpvraag 'anders' en dit is een bundeling van uiteenlopende reacties die gedetineerden hebben gegeven op de vraag wat hun belangrijkste hulpvraag was. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de behoefte aan directe inmenging door Nederland in het strafproces en bij het aanklaarten van de (slechte) detentie-omstandigheden. En over de behoefte aan ondersteuning bij het doornemen van complexe wetgeving, bij het lezen van officiële stukken in een buitenlandse taal, bij het verzamelen van bewijsstukken voor de rechtbank, bij het aanvragen van een overplaatsingsverzoek, bij onduidelijkheden over het Nederlanderschap. Andere voorbeelden zijn meer (praktische) hulpvragen in relatie tot het behouden en/of vinden van een huis en/of een baan in Nederland of in het land van detentie bij voorwaardelijke vrijlating en bij het volgen van een studie. Gedetineerden in de zorglanden gaven relatief minder vaak 'anders' aan dan in de niet-zorglanden (21% vs 15%) terwijl er geen verschil is tussen voorarrest en veroordeeld (18%).

Resocialisatie

Op nummer 3 (13%) staat de hulpvraag rondom ondersteuning bij resocialisatie. Het is opvallend dat deze behoefte aan voorbereiding op terugkeer in de maatschappij vooral leeft bij gedetineerden in de niet-zorglanden (20%) in vergelijking tot de zorglanden (6%). Dit verschil is niet onderzocht maar kan wellicht worden verklaard omdat gedetineerden in de – voornamelijk Europese

niet-zorglanden – via de WETS de mogelijkheid hebben om hun straf in Nederland uit te zitten zodra ze zijn veroordeeld. Een andere verklaring kan zijn dat de straffen in de zorglanden vaak strenger en dus hoger qua detentieduur zijn waardoor de noodzaak om bezig te zijn met terugkeer naar Nederland pas op een later moment urgent wordt. Uit onderzoek blijkt dat de gevangenisautoriteiten veelal geen ondersteuning aanbieden bij de voorbereiding op terugkeer naar het buitenland.⁸⁶

Juridische ondersteuning

Op de vierde plaats (9%) staat de hulpvraag aan juridische ondersteuning. Feitelijk is deze hulpvraag groter omdat de behoefte aan steun bij juridische vraagstukken rond strafproces en strafoverdracht ook terugkwamen bij de categorie 'anders'. Veel gedetineerden geven aan behoefte aan ondersteuning te hebben aan meer en/of beter inzicht in de lokale wet- en regelgeving en ze zouden graag iemand willen spreken in de eigen taal. Het is niet verrassend dat deze groep het grootst is bij hen in voorarrest (11% vs 7% veroordeeld) omdat zij zich moeten voorbereiden op het strafproces. Deze hulpvraag is echter niet alleen gelinkt aan het strafproces maar – zo blijkt uit de toelichting die wordt gegeven – vaak ook over de overbrenging naar Nederland. Uit de vragenlijst blijkt dat er veel behoefte is aan een goede uitleg over de WETS en de WOTS.

Familie en vrienden

In totaal 7% van de gedetineerden geeft aan dat de hulpvraag bij familie en vrienden zit. Het is opvallend dat gedetineerden in voorarrest met name deze hulpvraag hebben (11%) ten opzichte van gedetineerden die al zijn veroordeeld (3%). Het kan goed zijn dat onder andere door de taalbarrière gedetineerden in het begin van hun detentie kampen met eenzaamheid en dat ze nog geen contact kunnen maken met thuis. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege een opgelegde maatregel waarbij de gedetineerde tijdens het voorarrest alleen met de advocaat mag praten. Deze beperking kan in Scandinavische landen soms maandenlang duren. Een andere verklaring is dat het onderhouden van contact geld kost en dat de gedetineerde in het begin vaak nog geen geld heeft en/of nog niet bekend is met de procedures om contact aan te vragen.

Medische en psychosociale zorg

De behoefte aan medische (5%) en psychosociale zorg (3%) wordt door in totaal 8% van de gedetineerden gezien als de belangrijkste hulpvraag. In de praktijk is de geboden gezondheidszorg in de gevangenis niet optimaal en veel gedetineerden kampen met fysieke en mentale problemen. In de zorglanden wordt deze behoefte aan zorg vaker (7%) genoemd door gedetineerden dan in de niet-zorglanden (4%).

Meer bezoek

In totaal 5% van de gedetineerden heeft aangegeven dat meer bezoek de grootste hulpvraag is. Het is opvallend dat deze behoefte met name leeft bij de veroordeelden (9%) vs de gedetineerden in voorarrest (0%). Het kan zijn dat ze behoefte hebben om praktische zaken te regelen ter voorbereiding van een strafoverdracht en/of terugkeer naar de maatschappij. Dit is niet verder onderzocht.

⁸⁶ Hofstee-van der Meulen, p 329

Behoefte aan geld

De behoefte aan geld is door 5% van de gedetineerden ingevuld als de belangrijkste hulpvraag. Gemiddeld ervaart 9% van de gedetineerden in de zorglanden dit ten opzichte van 2% in de niet-zorglanden. Het is zeer denkbaar dat in de zorglanden de gevangenisautoriteiten verwachten dat gedetineerden veel primaire zaken zelf betalen en/of aanschaffen zoals (aanvullende)voeding, kleding, toiletartikelen, medicatie en soms zelfs een slaapplek. Ook het onderhouden van contact met de familie thuis is buiten Europa aanzienlijk duurder. De behoefte aan geld is ongeveer gelijk ongeacht of iemand in voorarrest zit of is veroordeeld (5% vs 6%). In de gesprekken met de posten is het gebrek aan geld aan de orde gekomen en daar klonk door dat de maandelijkse vaste financiële bijdrage in de zorglanden niet (meer) toereikend is voor de aankoop van zaken. Aan gedetineerden in de niet-zorglanden verstrekt de post al jaren geen maandelijks geldbedrag meer.

Boete

In totaal 3% van de gedetineerden gaf het betalen van een boete aan als belangrijkste hulpvraag. Het is opvallend dat deze behoefte uitsluitend werd genoemd door gedetineerden in de Dominicaanse Republiek en Marokko (7%) en niet in de overige zorglanden of niet-zorglanden (0%). Het was vooral van toepassing bij veroordeelde gedetineerden (6%).

Hulpvragen volgens geïnterviewde betrokkenen

Naast de 147 deelnemende gedetineerden aan de vragenlijst zijn ook de consulaire medewerkers, vrijwilligers, vertegenwoordigers van de subsidiepartijen, ex-gedetineerden en familieleden bevraagd over de meest voorkomende hulpvragen bij gedetineerden. De resultaten komen redelijk overeen met die van de gedetineerden en er is praktisch geen verschil waarneembaar tussen de zorglanden en de niet-zorglanden. Hieronder een overzicht van de meest gehoorde hulpvragen.

Veelgehoorde hulpvragen van gedetineerden volgens geïnterviewde betrokkenen	
	Hoe kom ik uit de gevangenis? Hoelang duurt het nog? Hoe overleef ik dit?
	Wie kan me helpen bij het strafproces? Waar vind ik een betrouwbare advocaat?
	Waar kan ik informatie vinden? Wat betekent dit?
	Bij wie kan ik praten? Bij wie lucht ik mijn hart? Wie ondersteunt mij?



Wie helpt mij met praktische zaken?
Hoe kom ik aan geld/medicatie/bril/etc.?



Hoe krijg ik (studie)boeken naar binnen?
Hoe bereid ik me voor op terugkeer?



Hoe zit het met een eventuele strafoverdracht? En met
voorwaardelijke vrijlating? Hoe verloopt de uitzetting?



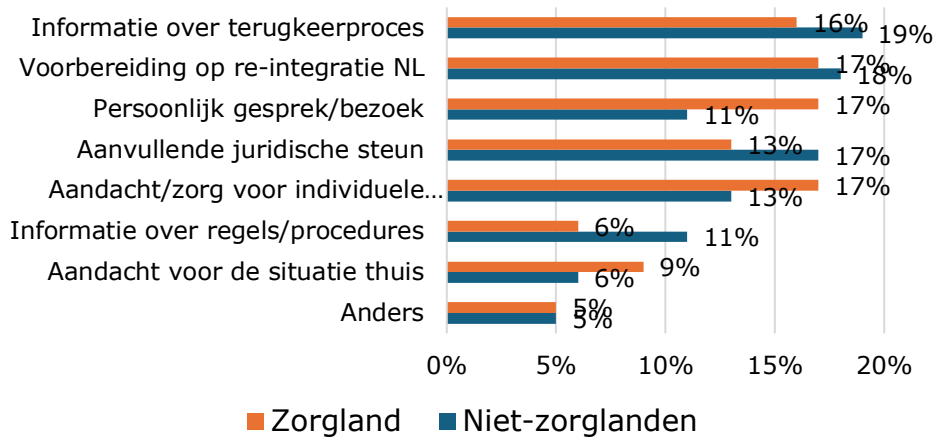
Wie helpt mij bij thuiskomst?
Wat is mijn toekomstperspectief?

4.2 Overzicht belangrijkste behoeften

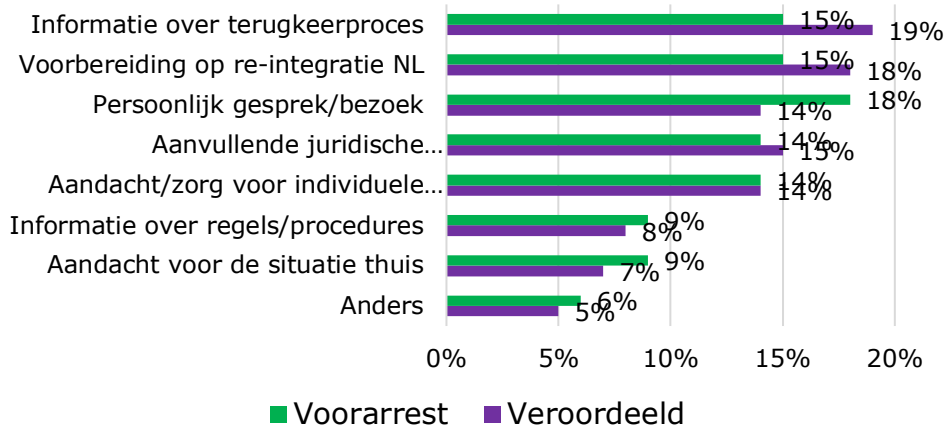
Gedetineerden zijn bevraagd over waaraan ze de meeste behoefte hebben en ze konden hierbij maximaal drie items aangeven. Gemiddeld genomen gaf men 2.8 items aan (405). Zie in onderstaande grafieken, in volgorde van belangrijkheid, het overzicht van de verschillende behoeften, gevolgd door een toelichting op de verschillen tussen zorglanden en niet-zorglanden en tussen gedetineerden die wel/niet zijn veroordeeld.



Grafiek 9: Overzicht behoeften gedetineerden in zorglanden en niet-zorglanden



Grafiek 10: Overzicht behoeften gedetineerden voorarrest en veroordeeld



Informatie over terugkeerproces

Bovenstaande grafieken tonen aan dat gedetineerden de meeste behoefte (18%) hebben aan informatie over het terugkeerproces naar Nederland. Deze behoefte is vooral aanwezig bij gedetineerden in de niet-zorglanden (19% vs 16% zorglanden) en bij gedetineerden die al zijn veroordeeld (19% vs 15% voorarrest). Dit is verklaarbaar omdat veroordeelden beter zicht hebben op hun einddatum en dus concreter weten wanneer ze naar Nederland terug kunnen keren.

Vorbereiding op re-integratie in Nederland

De behoefte aan ondersteuning bij de voorbereiding op re-integratie in Nederland is bijna even groot (17%) als de behoefte aan informatie over het terugkeerproces. Het is logisch dat deze behoefte groter is bij de veroordeelden (18%) dan bij de gedetineerden in voorarrest (15%) omdat de veroordeelden weten wanneer ze vrijkomen. Bij de niet-zorglanden is het percentage hoger (19%) dan bij de gedetineerden in de zorglanden (16%).

Persoonlijk gesprek/bezoek en aandacht en zorg voor het individu

Op de derde en vijfde plaats staat de behoefte aan persoonlijk gesprek tijdens een bezoek (15%) en de behoefte aan aandacht en zorg voor de lichamelijke en psychische situatie van de individuele gedetineerde (14%). Het is opvallend dat de behoefte aan bezoek in de zorglanden hoger ligt dan bij de niet-zorglanden (17% vs 11%). Een verklaring kan zijn dat in de zorglanden het nog zeldzamer is dat iemand op bezoek komt en dat de kosten om contact te houden met familie hoger zijn dan in de niet-zorglanden. Daarnaast valt op dat met name gedetineerden in voorarrest behoefte hebben aan een persoonlijk bezoek (18% vs 14%). Dit kan te maken hebben met het feit dat tijdens het voorarrest het contact met de buitenwereld veelal wordt beperkt door de autoriteiten op last van de rechter. Ook de behoefte aan aandacht voor het individu is groter in de zorglanden dan in de niet-zorglanden (17% vs 13%) terwijl er geen verschil is tussen gedetineerden in voorarrest en veroordeelden.

Aanvullende juridische ondersteuning

De vierde belangrijkste behoefte gaat over het ontvangen van aanvullende juridische ondersteuning (15%). Het is niet goed te achterhalen of dit gaat over het strafproces of over de strafoverdracht of over beiden. Duidelijk is wel dat deze behoefte nog sterker speelt bij gedetineerden in de niet-zorglanden (17% vs 13% in de zorglanden) en dat het percentage voorarrest/veroordeeld praktisch gelijk is (14% vs 15%). Het is goed mogelijk daarom dat het vooral verband houdt met de strafoverdracht. In gesprekken met LAB kwam – zoals ook eerder beschreven – naar voren dat het vaak ingewikkeld is om uit te zoeken welke strategie voor een gedetineerde het beste uitwerkt om zo kort mogelijk te zitten.

Informatie over regels

Een relatief kleine groep gedetineerden (8%) heeft als grootste behoefte het hebben van begrijpelijke informatie over regels en procedure. Deze behoefte leeft met name bij de gedetineerden in de niet-zorglanden (11% vs 6%). Een verklaring kan zijn dat de straffen in niet-zorglanden vaak minder lang zijn waardoor er minder tijd is voor de gedetineerde om de buitenlandse taal te leren. Het feit dat iets meer gedetineerden in voorarrest deze behoefte hebben (9%) dan veroordeelden (8%) bevestigt deze aanname.

Aandacht voor de situatie thuis

Een praktisch even grote groep gedetineerden (8%) heeft behoefte aan aandacht voor de situatie bij hen thuis. Zoals eerder beschreven is het hebben van een ondersteunend sociaal netwerk een belangrijk element in het voorkomen van recidive. De gevangenschap kan ertoe leiden dat relaties thuis onder druk komen te staan, los van het emotionele kan het ook betekenen dat de inkomstenbron wegvalt en hierdoor ontstaan nog meer zorgen en stress.

Bovenstaande hulpvragen komen redelijk overeen met wat in de literatuur bekend is over de specifieke noden van buitenlandse gedetineerden. Het heeft veelal ook betrekking op hun (gebrek) aan kennis van juridische procedures en rechten; het gebrek aan contact met de buitenwereld en de behoefte aan voorbereiding voor terugkeer in de maatschappij en nazorg.⁸⁷ Aangezien de top-

⁸⁷ Hofstee-van der Meulen, 51-88 en 149-186

5 onderwerpen enige samenhang hebben is hieruit de volgende top 3 van de behoeften gedestilleerd:



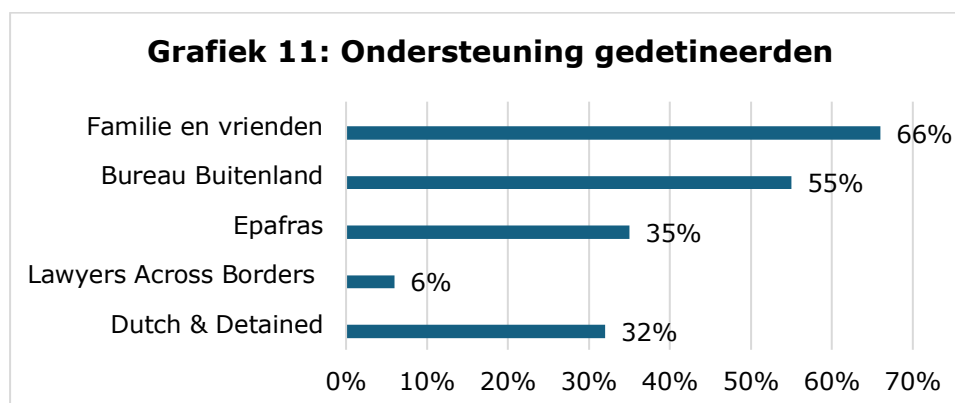
5. Ervaringen met gesubsidieerde begeleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de daadwerkelijke begeleiding die Nederlandse gedetineerden ontvangen van de gesubsidieerde organisaties in de geselecteerde veertien landen. Het geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag naar het 'effect' van de begeleiding. Deze evaluatie is qua opzet té marginaal om daadwerkelijk het 'effect' te meten van de verschillende soorten begeleiding door de subsidie-partners. De resultaten van de vragenlijsten, die door 147 gedetineerden in 14 landen zijn ingevuld, en de resultaten van de 37 interviews met 65 betrokken personen geven echter wel zicht op de ervaren begeleiding. Dit hoofdstuk gaat in op welke ondersteuning gedetineerden ontvangen van de gesubsidieerde partijen, in hoeverre het aansluit bij de hulpvraag en behoeften van gedetineerden zoals beschreven in het vorige hoofdstuk en hoe het wordt gewaardeerd.

5.1 Van welke organisatie(s) krijgen gedetineerden ondersteuning?

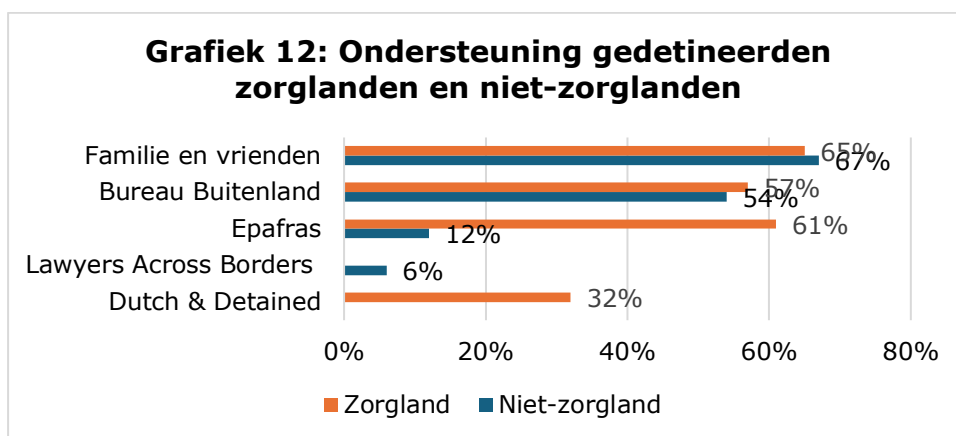
Van de 147 ondervraagden geeft 55% (81) aan ondersteuning te ontvangen van een vrijwilliger van Bureau Buitenland en 35% (51) van een vrijwilliger van Epafras. Van de ondervraagden in de zorglanden ontvangt 32% (22) aanvullende juridische ondersteuning van D&D en van de ondervraagden in de niet-zorglanden ontvangt slechts een kleine groep, namelijk 6% (5) van de gedetineerde, steun van LAB.

Voor de volledigheid zijn gedetineerden ook bevraagd over 'ondersteuning door familie en vrienden'. In totaal geeft twee-derde (66%) van de gedetineerden (97) aan dat ze ondersteuning ondervinden van het thuisfront. Dat is enerzijds bemoedigend anderzijds ook verontrustend omdat een relatief grote groep niet op thuis kan rekenen. Grafiek 11 toont een overzicht van de door gedetineerden ontvangen steun.

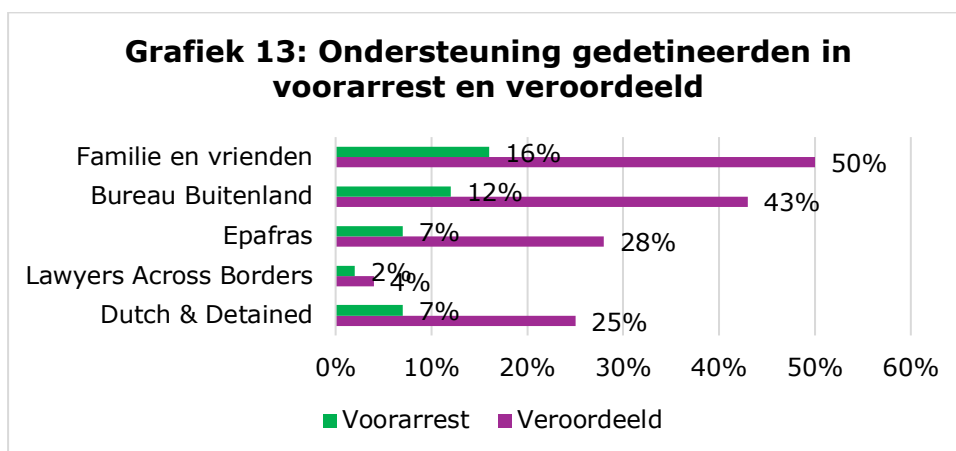


Grafiek 12 geeft een overzicht van de ontvangen ondersteuning in de zorglanden en niet-zorglanden. Het is niet vreemd dat er een groot verschil is in de ontvangen zorg van Epafras in de zorglanden en niet-zorglanden (61% vs 12%).

Epafras ontvangt geen financiering van het ministerie voor haar werkzaamheden in de niet-zorglanden. Dit betekent dat de stichting het afleggen van bezoeken uit eigen/andere middelen bekostigt. De subsidie van het ministerie is namelijk alleen bedoeld voor het bieden van ondersteuning in de zorglanden. Of een gedetineerde in een zorgland of niet-zorgland zit maakt wat betreft de ontvangen steun van familie en vrienden praktisch niet uit (65% vs 67%). En hetzelfde geldt in iets mindere mate voor Bureau Buitenland waarbij gedetineerden in de zorglanden iets vaker worden bereikt (57% vs 54%).



Grafiek 13 geeft de verschillen weer in ervaren ondersteuning door gedetineerden in voorarrest en na veroordeling. De discrepantie hierbij is groot bij zowel de subsidie-partners als bij familie en vrienden. Gedetineerden die zijn veroordeeld hebben veel meer kans om ondersteuning te ondervinden. Dat is natuurlijk verklaarbaar want hoe langer iemand in detentie zit hoe meer gelegenheid er is geweest om ondersteuning te ontvangen. De eerdere resultaten over de hulpvraag en behoefte laat zien dat de focus bij veel gedetineerden zit op kwesties die na de veroordeling spelen zoals de behoefte aan informatie over een eventuele strafoverdracht en over resocialisatie.



5.2 Hoe ziet de ondersteuning per kavel eruit?

Zoals beschreven in paragraaf 1.5.1 bestaan er vier kavels waarvoor het ministerie ondersteuning bij vraagt. Hieronder volgt een toelichting op de wijze waarop deze ondersteuning wordt geboden door de vier subsidie-partijen.⁸⁸

Kavel A: Resocialisatie

Resocialisatie tijdens detentie

Bureau Buitenland ontvangt subsidie van kavel A met als doel gedetineerden te ondersteunen bij hun re-integratie in de Nederlandse maatschappij. Om die reden leggen de lokale Nederlandse en/of Nederlandssprekende vrijwilligers van Bureau Buitenland periodiek een persoonlijk bezoek af aan individuele gedetineerden.⁸⁹ Tijdens dit bezoek is er naast individuele (maatschappelijke en sociale) aandacht en zorg voor de persoon (zie kavel C) en een 'praatje-pot', ook ruimte om de gedetineerde te stimuleren om na te denken over de eigen toekomst en om hem/haar voor te bereiden op terugkeer naar Nederland (resocialisatie). Veelal is de terugkeer en/of uitzetting naar Nederland een complex proces waar men vaak veel vragen over heeft. De gedetineerden worden voorzien van informatie en worden geholpen bij het regelen van praktische zaken, zoals in sommige landen bij de afwikkeling van douane boetes. Op verzoek van gedetineerden laat Bureau Buitenland ook reclasserings-rapportages opstellen die bruikbaar kunnen zijn voor het strafproces en voor het aantonen van het zogenaamde 'bindingsprincipe' (zie paragraaf 2.8). Indien gewenst en ook toegestaan door de autoriteiten kan Bureau Buitenland voor gemotiveerde gedetineerden organiseren dat zij kunnen deelnemen aan een studie via de stichting Educatie Achter Buitenlandse Tralies. In de niet-zorglanden is het persoonlijk bezoek door de vrijwilliger van Bureau Buitenland veelal het enige contact met de buitenwereld aangezien de consulaire medewerker maar een keer per detentie langskomt. De geïnterviewde contactpersonen van gedetineerden waren zeer te spreken over het contact dat ze onderhielden met de vrijwilliger van Bureau Buitenland en dat ze veelal een terugkoppeling ontvingen na afloop van een bezoek.

De grafieken 6 en 9 laten zien dat de hulpvraag rondom resocialisatie en de behoefte aan informatie over het terugkeerproces en voorbereiding op terugkeer naar Nederland aanzienlijk hoger is bij gedetineerden in de niet-zorglanden. Dit fenomeen is niet onderzocht maar kan, zoals aangegeven in paragraaf 4.1, enigszins verklaard worden door de WETS waardoor gedetineerden hun straf in Nederland kunnen zitten na veroordeling en dat de straffen in de niet-zorglanden vaak minder hoog zijn dan in de zorglanden waardoor er meer urgentie is om je bezig te houden met de re-integratie in Nederland. Grafiek 12 toont aan Bureau

⁸⁸ In de gesprekken met de vertegenwoordigers met de subsidie-partners is niet gebleken dat er onduidelijkheden waren over het huidige subsidie-kader en hun opdracht.

⁸⁹ Tabel 3 in hoofdstuk 2 laat zien dat deze bezoekfrequentie over het algemeen niet bij iedereen wordt gehaald.

Buitenland vrijwel evenveel ondersteuning geeft aan zowel gedetineerden in zorglanden als in niet-zorglanden (57% vs 54%). En grafiek 13 laat zien dat de steun met name gedetineerden bereikt die zijn veroordeeld (43% vs 12%). Gezien de focus op re-integratie is dat ook logisch omdat veroordeelden weten wanneer hun detentie eindigt en/of ze in aanmerking komen voor een strafoverdracht.

Resocialisatie na detentie

In de afgelopen jaren richt Bureau Buitenland zich ook in toenemende mate op de resocialisatie ná detentie en betreft hierbij ook de contactpersoon in Nederland. Daarnaast verdiept Bureau Buitenland zich ook meer in de juridische situatie van gedetineerden. Om gedetineerden goed te laten 'landen' in de Nederlandse samenleving werkt de organisatie samen met ketenpartners, gemeenten en het sociaal netwerk van de gedetineerde. Ter voorbereiding van de terugkomst legt de regio-coördinator van Bureau Buitenland contact met de gemeente van herkomst/terugkeer en, indien nodig, nazorginstellingen zodat bij terugkomst er een 'zachte' landing is, door bijvoorbeeld tijdelijke of langdurige opvang in een opvanghuis. Deze vorm van begeleiding wordt door consulaire medewerkers zeer gewaardeerd omdat de ex-gedeteneerde hierdoor niet direct tussen 'wal en schip' beland waardoor een mogelijke terugval in de criminaliteit wordt voorkomen. Twee ex-gedeteneerden die voor dit onderzoek werden geïnterviewd verbleven naar volle tevredenheid in een Exodus-huis. Zij gaven aan dat ze het zonder deze vorm van begeleid wonen en zonder deze ondersteuning bij met name digitale zaken het niet hadden gered om op het rechte pad te blijven. Het is algemeen bekend dat begeleiding in de eerste periode na detentie van cruciaal belang is voor het slagen van de re-integratie omdat veelal de eerste dagen en weken na detentie het moeilijkste zijn.⁹⁰

Zicht op situatie gedetineerde

Na afloop van het bezoek ontvangt de post informatie van Bureau Buitenland over de situatie van de gedetineerde en kijkt of er wellicht zaken zijn die opgepakt kunnen worden. Over het algemeen verloopt de terugkoppeling met de post goed. Er zijn – vanuit verschillende kanten – wel klachten over de gebruiksvriendelijkheid van het informatiesysteem Hermes. Daarnaast komt het in de niet-zorglanden, zoals in België en het Verenigd Koninkrijk, voor dat vanwege tijdsgebrek de vrijwilligers niet altijd een (inhoudelijke) reactie ontvangen op hun bezoekverslag, ook niet als er actiepunten zijn geformuleerd. In de interviews met vrijwilligers van Bureau Buitenland werd dit als demotiverend ervaren waardoor men zich afvroeg of het nodig was om veel tijd te steken in een terugkoppeling naar de post.⁹¹ Het is belangrijk om de interactie tussen de post en de vrijwilliger/Bureau Buitenland 'levend' te houden omdat als dit opdroogt de informatiepositie van de post afneemt. Een ander risico is dat in sommige landen, zoals in Marokko en Turkije, het niet (meer) mogelijk is om toegang te organiseren voor vrijwilligers. In Japan verschilt het per gevangenis of een bezoek van een vrijwilliger wel of niet is toegestaan. Ook in de niet-zorglanden wordt het volgens consulaire medewerkers lastiger om bezoeken te organiseren. Vandaar dat in het Verenigd Koninkrijk dit door een aantal van de vrijwilligers zelf wordt geregeld en bijvoorbeeld in Denemarken de vrijwilligers

⁹⁰ Doekhie, J., R. Koenraadt, A. den Besten, Van bajes naar buiten, WODC (2024)

⁹¹ Hierbij dient te worden opgemerkt dat de kwaliteit van de rapportages van vrijwilligers ook niet altijd optimaal is.

worden aangemerkt in de aanvraagformulieren als 'medewerker' van de post. In Duitsland dient voor ieder bezoek aan gedetineerden in voorarrest de Officier van Justitie te worden aangeschreven. Kortom, de inzet van vrijwilligers is niet overal (meer) een vanzelfsprekendheid en het is daarom belangrijk om te blijven investeren in het vrijwilligersnetwerk en in de contacten en afspraken met de autoriteiten hierover.

Bovenstaande resultaten laten zien dat het bereik van Bureau Buitenland groot is omdat meer dan de helft (55%) van de voor deze evaluatie ondervraagde gedetineerden wordt bereikt. Aan de andere kant betekent dit ook dat een aanzienlijk deel (45%) van de gedetineerden verstoken blijft van ondersteuning op re-integratie-gebied.

Uit de gesprekken met vrijwilligers van zowel Bureau Buitenland als Epafras blijkt dat het onderlinge contact tussen de vrijwilligers van beide organisaties beperkt is, men loopt elkaar niet in de 'weg' maar men zou het prettig vinden om wat meer zicht op elkaars werk te hebben. Zeker ook omdat ze regelmatig dezelfde gedetineerden spreken. De regionale bijeenkomsten, die voor de covid-pandemie regelmatig werden georganiseerd door Bureau Buitenland, beginnen langzamerhand weer wat vaker plaats te vinden. Deze bijeenkomsten, waar vaak de ambassade ook een dagdeel aanwezig is, worden zeer gewaardeerd door de vrijwilligers en overige betrokkenen.

Kavel B: Aanvullende juridische ondersteuning

Onder kavel B ontvangen D&D en LAB subsidie om gedetineerden te voorzien van aanvullende juridische ondersteuning zodat zij geïnformeerd zijn over de lokale rechtsgang met als doel dat ze een eerlijk proces krijgen. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de organisaties het werk van de lokale advocaat overnemen. Bij dit kavel verwacht het ministerie dat zo veel mogelijk wordt gewerkt met (een netwerk van) lokale experts die niet persé Nederlandstalig hoeven zijn.

Dutch&Detained

In het merendeel van de zorglanden waar voor deze evaluatie contact is gezocht met de posten is men goed bekend met het werk van D&D.⁹² In de afgelopen jaren heeft de organisatie een groei doorgemaakt en is het aantal dossiers waarin zij aanvullende juridische bijstand verleent sterk toegenomen.⁹³ D&D heeft haar bereik vergroot door in de verschillende zorglanden te bouwen aan een netwerk van betrouwbare advocaten. In de gesprekken met de posten blijkt dat de consulaire medewerkers bij juridische vragen van gedetineerden graag doorverwijzen naar D&D en de organisatie reageert volgens hen snel en voorziet de gedetineerden (en desgewenst de post) van een inhoudelijke reactie of advies. Uit de vragenlijst van gedetineerden kwam het beeld naar voren dat D&D in hun ogen soms overbelast is en juist minder snel reageert. Een aandachtspunt

⁹² In Marokko, Turkije en Japan is de samenwerking nog pril of is er alleen nog maar contact geweest.

⁹³ Zie tabel 3 met het overzicht aan producten, zoals een stijging van de caseload van 66 in 2019 naar 241 in 2023.

is dat de betrokkenheid bij dossiers soms zo groot is dat andere dossiers mogelijk minder aandacht krijgen. De communicatie tussen de gedetineerden en D&D verloopt veelal per brief. Andere D&D activiteiten zijn bijvoorbeeld het opvolgen van schendingen in het strafproces, het uitzoeken van immigratierechtelijke procedures, het kwijtschelden van boetes, het organiseren van verplaatsingen in het land van detentie en de strafoverdracht naar Nederland en ondersteuning bij semi-libertat en de WOTS. Een folder van de D&D zit in het informatiepakket dat gedetineerden krijgen toegestuurd door de post. Sommige contactpersonen hebben rechtstreeks contact met D&D.

Lawyers Across Borders

Uit de gesprekken met de posten en vrijwilligers van Epafras en Bureau Buitenland blijkt dat LAB in veel niet-zorglanden niet of nauwelijks bekend is. Een verklaring kan zijn dat LAB veelal rechtstreeks contact heeft met de gedetineerde waar dat in zorglanden vaak niet mogelijk is. Waar er wel contact tussen LAB en de post is, ontvangt de post achtergrondinformatie bij juridische vraagstukken. Dit helpt de consulaire medewerker bij het beantwoorden van vragen van gedetineerden over het strafproces of bijvoorbeeld over de WOTS-procedure. Op de posten waar men nog niet bekend is met LAB is er behoefte aan algemene informatie over juridische processen; aan een organisatie waar men naar kan doorverwijzen bij specifieke vragen; en aan een lijst met betrouwbare advocaten. In de praktijk komt het regelmatig voor dat LAB al vrij snel ziet dat men weinig voor de gedetineerde kan betekenen vanwege het gebrek aan binding met Nederland. De medewerkers van LAB werken allen voor het advocatenkantoor Cleerdin & Hamer. Gedetineerden en/of hun familie kunnen LAB verzoeken om juridische ondersteuning bij strafzaken. Als deze vorm van ondersteuning buiten de subsidie valt dan vraagt LAB hiervoor een vergoeding. Zoals in paragraaf 5.1 beschreven heeft slechts 6% van de gedetineerden in de niet-zorglanden die bij dit onderzoek waren bevraagd ondersteuning ervaren van LAB, en het merendeel hiervan was reeds veroordeeld (4% vs 2% voorarrest).

Kavel C: Zorg

Zowel Epafras als Bureau Buitenland ontvangen subsidie ten behoeve van kavel C dat is gericht op het bieden van maatschappelijke/sociale en geestelijke zorg aan gedetineerden in de zorglanden. De wijze waarop Bureau Buitenland deze maatschappelijke/sociale ondersteuning biedt, aan gedetineerden in zowel zorg- als niet-zorglanden is beschreven bij kavel A. Epafras voorziet gedetineerden in de zorglanden van geestelijke ondersteuning middels bezoeken door zoveel mogelijk lokale Nederlandssprekende vrijwilligers met een religieuze en/of zorgachtergrond. De beoogde bezoekfrequentie is tweemaal per jaar. De indruk bestaat bij een aantal consulaire medewerkers dat de focus van Epafras in de loop der jaren wat is verschoven van 'religieuze' naar meer 'humanitaire' zorg. Een vrijwilliger die actief is/was in Denemarken en Noorwegen gaf aan dat ze in samenwerking met de lokale pastor had voorkomen dat een groepje Nederlandse gedetineerden was geradicaliseerd.

Epafras heeft, zoals benoemd in paragraaf 3.2, de afgelopen jaren geïnvesteerd in het uitbreiden van haar netwerk van lokale vrijwilligers in de zorglanden. Inmiddels zijn er 56 vrijwilligers actief in 49 van de 67 zorglanden. Het aantal

afgelegde bezoeken is echter nog niet terug op het niveau van voor covid. In 2023 werden namelijk 287 bezoeken afgelegd, ruim 200 minder dan in 2019. In de niet-zorglanden ligt het aantal bezoeken in 2023 iets boven het niveau van voor covid.⁹⁴ Uit de vragenlijst die werd afgenomen voor deze evaluatie bleek dat 61% van de gedetineerden werd bezocht door Epafras vs 12% in de niet-zorglanden. Zoals eerder beschreven ontvangt Epafras hiervoor geen subsidie van het ministerie en worden deze bezoeken uit de eigen/andere middelen bekostigd. In zowel de zorglanden als niet-zorglanden schrijven de vrijwilligers na afloop van hun bezoek een verslag voor de post en gaan ze soms langs de post voor een debriefing. Net als bij de bezoeksverslagen van vrijwilligers van Bureau Buitenland komt het bij sommige posten voor dat de consulaire medewerker geen reactie stuurt. De consulaire medewerkers zijn over het algemeen tevreden over het werk van de vrijwilligers van Epafras in de zorglanden en ziet men de voordelen in het werken met een lokaal netwerk omdat zij de taal van het land vaak spreken en er meer continuïteit is. In de niet-zorglanden is de zichtbaarheid van Epafras tanende. Uit de gesprekken met vrijwilligers van Epafras blijkt dat tijdens covid en tijdens het transitieproces richting het werken met lokale vrijwilligers veel vrijwilligers die vanuit Nederland opereren zijn gestopt. De consulaire medewerkers en vrijwilligers van Epafras geven aan dat ook in de niet-zorglanden de behoefte aan geestelijke ondersteuning belangrijk is, mede vanwege het feit dat in niet alle landen geestelijke verzorging vanuit de gevangenis wordt geboden.

Kavel D: Tijdschrift Comeback

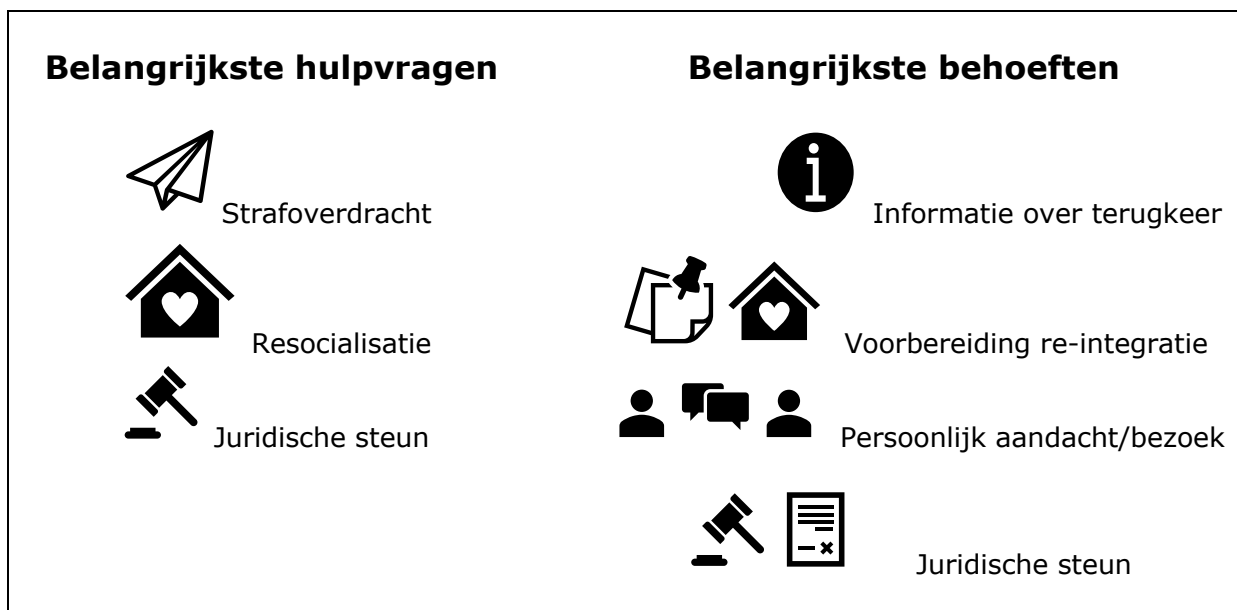
De vier subsidie-partijen leveren allemaal een inhoudelijke bijdrage aan de samenstelling van het full-colour tijdschrift Comeback dat viermaal per jaar verschijnt. Het redacteurschap rouleert en de praktische afwikkeling zoals het drukproces en de versturing ervan organiseert Epafras.

De Comeback wordt door gedetineerden, consulaire medewerker en vrijwilligers over het algemeen zeer gewaardeerd. Uit de vragenlijst blijkt dat het tijdschrift niet alle gedetineerden bereikt vanwege strenge toelatingscriteria. Het tijdschrift bevat een goede balans tussen nieuws over politieke en sportieve gebeurtenissen in Nederland en erbuiten, wetenswaardigheden rondom detentie in het buitenland en artikelen die ingaan op psychische, religieuze, juridische en maatschappelijke onderwerpen en vraagstukken. Daarnaast zijn er columns, interviews, brieven, puzzels, sportieve oefeningen en oproepen. Het tijdschrift verschijnt in de Nederlandse taal en is ook online-beschikbaar.

5.3 Aansluiting ondersteuning bij hulpvragen en behoeften

Deze paragraaf gaat in op de verschillende hulpvragen en behoeften die zijn genoemd door gedetineerden en in hoeverre de ondersteuning hierop aansluit.

⁹⁴ In 2023 werden 323 bezoeken afgelegd en in 2019 waren dit er 303.



Strafoverdracht – informatie over het terugkeerproces

Op de eerste plaats staat de hulpvraag het ontvangen van informatie over de 'strafoverdracht naar Nederland' in het kader van de WETS/WOTS. Deze hulpvraag komt overeen met de vaakst benoemde behoefte: behoefte aan informatie over het terugkeerproces. Zowel D&D als LAB voorzien slechts gedeeltelijke in deze behoefte omdat ze nu nog alleen op casus-niveau individuele gedetineerden hierover informeren. De organisaties bieden begeleiding op maat en richten zich (nog) niet op de totale populatie. Dit kan beschouwd worden als een verbeterpunt, zeker gezien het nog beperkte bereik van beide organisaties en LAB in het bijzonder. Zoals beschreven in de vorige paragraaf is de dienstverlening, met name van LAB, nog niet in alle landen bekend en beschikbaar.

Wat betreft de behoefte aan meer specifieke informatie per land naast de algemene informatie over strafoverdracht. In de gesprekken met de consulaire medewerkers werd de wenselijkheid besproken dat de D&D en LAB per land een algemene factsheet ontwikkelen met informatie voor gedetineerden over hoe de procedures rondom het strafproces en strafoverdracht lopen. Deze informatie is niet alleen bruikbaar voor gedetineerden maar ook voor consulaire medewerkers en vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras aangezien zij hierover vaak vragen krijgen tijdens het bezoeken van gedetineerden. Deze factsheet voorziet ook in de behoefte van familieleden omdat ze vaak met vragen zitten. Een factsheet zoals ie door het Britse Foreign Office gebruikt wordt kan hiervoor als voorbeeld dienen.⁹⁵ Deze factsheet dient te worden opgesteld in B1-Nederlands en regelmatig te worden geactualiseerd.

Persoonlijk bezoek en individuele aandacht

Het ontvangen van een persoonlijk bezoek wordt door gedetineerden zeer gewaardeerd en het sluit aan bij de nummer 2 en 3 behoefte: behoefte aan voorbereiding op terugkeer naar Nederland en behoefte aan persoonlijke aandacht voor zijn/haar fysieke en mentale situatie. Deze waardering komt ook overeen met de uitkomsten van het onderzoek naar Nederlanders in

⁹⁵ Zie als voorbeeld: <https://www.gov.uk/government/collections/prisoner-pack>

buitenlandse detentie uit 2015.⁹⁶ In haar opdracht om zich in te zetten voor het welzijn van Nederlandse gedetineerden in het buitenland is het afleggen van een persoonlijk bezoek een belangrijke manier om te kunnen peilen hoe het met een gedetineerde gaat en om zo nodig de juiste ondersteuning te bieden. Hierbij is de inzet in de zorglanden van vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras belangrijk. Het netwerk van Bureau Buitenland is wereldwijd vertakt en ook Epafras heeft haar bereik in de zorglanden sterk vergroot door de inzet van lokale vrijwilligers. In de niet-zorglanden steunt de post zeer op het netwerk van vrijwilligers van Bureau Buitenland. Het netwerk van Epafras is zoals eerder beschreven in deze landen op een flink lager pitje gezet. Aangezien ook Bureau Buitenland niet iedereen bereikt en de consulaire medewerker in principe alleen een keer per detentie langskomt bestaat het risico dat gedetineerden buiten beeld raken.

Anders

In de relatief grote groep 'hulpvragen' die niet gebundeld kon worden zitten issues die te maken hebben met enerzijds het strafproces en anderzijds het organiseren van praktische zaken in Nederland rondom huisvesting, werk en bankzaken. Een ander veelgenoemde hulpvraag betreft de behoefte aan inmenging van Nederland bij het aan de kaak stellen van tekortkomingen in de individuele strafzaak en/of in de slechte detentieomstandigheden. In de hulpvraag rondom het strafproces zou D&D of LAB van betekenis kunnen zijn. Aangezien beide organisaties zich focussen op individuele cases is de reikwijdte, met name als het gaat om LAB, nu nog gering. Alhoewel beide organisaties hun kennis delen in informatieve artikelen in het tijdschrift Comeback is het zinvol om te bekijken hoe de reikwijdte van hun ondersteuning kan worden vergroot. In hulpvragen gericht op het organiseren van praktische zaken in Nederland speelt Bureau Buitenland soms een rol.

Resocialisatie

Zoals ook in het vorige hoofdstuk gezien is de behoefte aan resocialisatie zeer aanwezig. Deze hulpvraag komt overeen met de behoefte op plek 2: de behoefte van gedetineerden om goed voorbereid te worden op terugkeer naar Nederland. In de gesprekken met consulaire medewerkers, vrijwilligers en familieleden komt dit onderwerp veel ter sprake. In de afgelopen jaren is Bureau Buitenland een actieve rol gaan spelen op dit terrein en wordt vanuit het kantoor in Utrecht door de regio-coördinatoren veelal proactief contact gemaakt met de gemeente van vestiging na afloop van detentie. Dit is een positieve ontwikkeling die ook overeenkomt met de doelstelling van de organisatie om een bijdrage te leveren aan een goede landing in de Nederlandse samenleving.⁹⁷ Hiermee komt de organisatie ook tegemoet aan de constatering in het proefschrift 'Detained Abroad' uit 2015 dat de organisatie toentertijd tekortschoot bij de resocialisatievoorbereiding tijdens detentie en bij terugkeer in Nederland.⁹⁸

Juridische ondersteuning

Zoals al eerder besproken is er veel behoefte aan 'aanvullende juridische ondersteuning'. Veel gedetineerden willen meer inzicht in de lokale wet- en regelgeving en ze zouden graag iemand hierover willen spreken in het

⁹⁶ Hofstee-van der Meulen, p 367

⁹⁷ Bureau Buitenland (Reclassering Nederland), Missie en Visie <https://www.reclassering.nl/media/lwdoic30/missie-en-visie.pdf> (januari 2024)

⁹⁸ Detained Abroad, p 246.

Nederlands. Het is opvallend dat deze behoefte vooral ook is gericht op de strafoverdracht. Er is behoefte aan goede uitleg over de procedures rondom de WETS en de WOTS, hoe het uitzettingsproces eruit ziet en bij het maken van een afweging om wel of niet naar Nederland te gaan voor het uitzitten van het laatste deel van de straf. In veel landen is het gunstiger om de straf uit te zitten omdat bij goed gedrag de gedetineerde een heel stuk eerder wordt vrijgelaten.

Informatie over regels en procedures

Het is algemeen bekend dat door de taalachterstand veel buitenlandse gedetineerden moeite hebben om de regels en procedures in de gevangenis en rondom het strafproces te begrijpen. Door de persoonlijke bezoeken van consulaire medewerkers en vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras worden vaak ook zaken toegelicht. In zekere zin probeert de Comeback op deze behoefte in te spelen door in iedere editie ook wat algemene juridische informatie en uitleg te geven over ingewikkelde processen rondom de rechtsgang en strafoverdracht.

Aandacht voor de situatie thuis

Voor veel achterblijvers is de detentie van een partner of familielid een zware emotionele periode maar heeft het vaak ook financiële en praktische gevolgen. Het onderhouden van contact met thuis is voor veel gedetineerden – zeker in de zorglanden – heel lastig en soms zelfs onmogelijk vanwege de fase van hun strafproces (in voorarrest soms niet toegestaan om te bellen of schrijven), de hoge kosten en praktische beperkingen. Uit onderzoek blijkt dat een stimulerend sociaal netwerk een belangrijk 'beschermende' factor is om niet terug te vallen in crimineel gedrag.⁹⁹ Voor naasten organiseert Bureau Buitenland vier keer per jaar een 'Thuisfront-dag' om hen praktische en morele ondersteuning te geven en ze in contact te brengen met lotgenoten. Uit de gesprekken met de vertegenwoordigers van de vier gesubsidieerde organisaties blijkt dat zij allen – veelal afhankelijk van de situatie – zo nu en dan contact hebben met de contactpersoon van de gedetineerde.

5.4 Waardering ondersteuning

Van de 147 ondervraagden hebben 135 gedetineerden de ondersteuning die ze ontvangen gewaardeerd. Precies driekwart van hen (101) is positief over de ervaren steun. Dat is een zeer hoog rapportcijfer en een compliment aan de inzet door de subsidie-partners en indirect ook aan de consulaire posten en HDCV. Gedetineerden zijn niet alleen positief over de aard van de ondersteuning maar het draagt ook bij aan de problemen die ze ervaren.

Onderstaand tabel 4 geeft een overzicht van de waardering waarbij ook de gedetineerden zijn meegenomen die niks hebben ingevuld. Het is opvallend dat gedetineerden die nog niet zijn veroordeeld de ondersteuning (nog) hoger waarderen en de steun als (nog) meer helpend ervaren bij de problemen die ze hebben dan de gedetineerden die al zijn veroordeeld. Ook laten de percentages zien dat de steun met name in de zorglanden als (nog) meer passend wordt ervaren dan in de niet-zorglanden.

⁹⁹ Hogeschool van Utrecht - Kenniscentrum Sociale Innovatie, Het betrekken van het sociale netwerk <https://husite.nl/werkalliantie>

Tabel 4: Waardering ondersteuning				
	Wat vind je van de steun die je ontvangt?			
	Zorgland		Niet-zorgland	
	Voorarrest	Veroordeeld	Voorarrest	Veroordeeld
Positief	73%	65%	74%	70%
Negatief	13%	11%	11%	6%
Anders/leeg	14%	24%	14%	24%
	Helpt de steun bij de problemen die je ervaart?			
	Zorgland		Niet-zorgland	
	Voorarrest	Veroordeeld	Voorarrest	Veroordeeld
Positief	60%	54%	58%	39%
Negatief	7%	17%	24%	36%
Anders/leeg	33%	29%	18%	25%

'Ik ga beter naar buiten, met belangrijke steun die ik voor m'n detentie niet kreeg'

'Kan met elk probleem bij ze terecht, fijn dat iemand ook echt naar je luistert'

Gedetineerden over Bureau Buitenland

Bureau Buitenland

Bureau Buitenland bereikt het grootste aantal gedetineerden en voorziet hen van maatschappelijke/sociale zorg en ondersteuning bij resocialisatie. De waardering voor de inzet van vrijwilligers en de regio-coördinatoren van Bureau Buitenland door zowel (ex-)gedetineerden als familieleden en consulaire medewerkers is groot. De waardering zit in de tijd en aandacht die de vrijwilliger besteedt aan het afleggen van een persoonlijk bezoek, de frequentie van het bezoek (al mag het wat sommige gedetineerden betreft nog vaker), het geven van aandacht en het organiseren van praktische zaken tijdens detentie en ter voorbereiding van de terugkeer. Ook de activiteiten door de regio-coördinatoren worden gewaardeerd, zoals het organiseren van een 'zachte landing' in Nederland; het organiseren de thuisfrontdagen voor familie van gedetineerden in Nederland en het onderhouden van contact met familie buiten deze dagen om.

'Hartverwarmend en belangrijk'

Gedetineerde over Epafras

Epafras

De gesprekken met de professioneel opgeleide vrijwilligers van Epafras worden gewaardeerd. De behoefte aan psychosociale zorg is groot en gedetineerden vinden het fijn om met een professional te praten die ook morele steun geeft. Wat een aantal gedetineerden betreft zou de bezoekfrequentie van tweemaal per jaar verhoogd mogen worden.

'D&D is instrumental in several cases'

Post USA

Dutch&Detained (D&D)

De aanvullende juridische ondersteuning van D&D wordt over het algemeen zeer gewaardeerd. Volgens de geïnterviewde consulaire medewerkers en casemanagers zijn de medewerkers bij D&D kundig, betrokken, scherp en zetten ze zich volledig in om individuele gedetineerden zo goed mogelijk bij te staan tijdens hun proces en bij een eventuele strafoverdracht. De consulaire medewerkers die met D&D werken zijn over het algemeen zeer positief over de samenwerking en de kwaliteit van het werk van D&D. Soms schiet volgens hen de betrokkenheid weleens 'door' als D&D ook zaken oppakt die niet strikt tot het bieden van aanvullende juridische ondersteuning behoren. Het wordt gewaardeerd dat D&D de wetgeving in landen op de voet volgt, kwesties voor de post op juridisch vlak uitzoekt en een netwerk van lokale betrouwbare advocaten opzet. Volgens D&D speelt een relatief groot deel van het werk zich af buiten het zicht van het ministerie omdat ze gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht. Er is bij de onderzoeker lichte vrees dat de grote hoeveelheid aan zaken die D&D oppakt, gecombineerd met de grondige manier van werken, kan leiden tot een interne 'overdruk'. Deze druk is sowieso hoog doordat gedetineerden (en hun naasten) de behoefte hebben aan (meer) steun van D&D omdat de lokale advocaten niet of onvoldoende kunnen of willen leveren. Uit de vragenlijsten blijkt dat gedetineerden en hun familieleden hoge verwachtingen hebben van D&D en dat dit soms ook kan leiden tot frustraties. Medewerkers van D&D beamen dat vanwege de langdurige té hoge werklast de behandelsnelheid onder druk staat en dat daardoor soms relevante verdiepende en overkoepelende werkzaamheden blijven liggen. Tot op heden heeft D&D nog geen zaken van gedetineerden vanwege capaciteitsgebrek geweigerd. D&D geeft wel aan dat verdere groei niet mogelijk is omdat de lasten van de stichting twee keer zo hoog zijn als de huidige subsidie.

*'LAB vecht al jarenlang voor
mijn strafoverdracht'*

Gedetineerde in VK

Lawyers Across Borders (LAB)

Uit de gesprekken met de consulaire medewerkers op de posten in de niet-zorglanden blijkt dat zij veelal niet goed bekend zijn met de activiteiten van LAB. Zoals beschreven in paragraaf 3.5 onderhoudt LAB veelal rechtstreeks contact met de gedetineerde omdat de tussenkomst van de post in de niet-zorglanden meestal niet nodig is. De folder van LAB zit echter wel in het informatiepakket dat de post naar nieuwe gedetineerden verstuurt maar daar blijft het vaak bij. Consulaire medewerkers verwijzen niet actief door naar LAB bij vragen over juridische onderwerpen. De voornaamste reden is dat zij veelal niet precies weten wat deze stichting voor gedetineerden kan betekenen. Sommige consulaire medewerkers hebben ervaren dat de inzet en invloed van LAB beperkt is en dat de stichting doorverwijst naar de lokale advocaat. Daarnaast speelt dat in sommige landen gedetineerden niet een WETS-traject in gaan omdat ze er

bewust voor kiezen om hun straf niet in Nederland uit te zitten omdat daar de strafaftrek minder gunstig is.

Uit bovenstaande blijkt dat de activiteiten van LAB nog onvoldoende belicht zijn en blijkbaar gaat hierbij het gezegde op: onbekend maakt onbemind. In het Verenigd Koninkrijk waar LAB wel meer bekend is bij de post, wordt de toegevoegde waarde van de stichting gezien door de consulaire medewerkers. Vanuit het perspectief van de gedetineerden in het Verenigd Koninkrijk geldt dat echter niet en ook de vrijwilliger van Bureau Buitenland weet nauwelijks van het bestaan van LAB. Vanuit de consulaire medewerkers kwam de suggestie om de activiteiten van LAB wat meer onder het voetlicht te brengen door hen uit te nodigen voor een kennismaking en/of jaarlijkse dag met Bureau Buitenland en Epafras. Ook onder vrijwilligers van deze organisaties bestaat de behoefte aan meer 'beeld en geluid' bij het werk van LAB.



Comeback?
Kan niet beter!
Post Brazilië

Comeback

Het tijdschrift dat door de vier subsidie-partijen in goede onderlinge samenwerking wordt ontwikkeld wordt zeer gewaardeerd door gedetineerden en alle overige betrokkenen zoals consulaire medewerkers, vrijwilligers en familie. De inhoud van de Comeback bestaat uit een goede mix van interessante items die goed aansluit bij de doelgroep. Consulaire medewerkers wijzen erop dat het tijdschrift niet overal en niet altijd door de autoriteiten wordt binnengelaten. Als gevolg hiervan blijven sommige posten regelmatig met stapels tijdschriften zitten die niet meer gebruikt kunnen worden. Met name als er 'gekke' plaatjes of aanstootgevende woorden als 'seks' in staan is de kans groot dat de Comeback wordt geweigerd. Om die reden wordt het tijdschrift van tevoren nog even nagekeken voordat het vanuit de post wordt verstuurd naar de gevangenen. Om verspilling te voorkomen en om zowel de hoge druk- en verzendkosten te beperken is het een overweging om het tijdschrift op de posten te laten afdrukken.

Onderlinge samenwerking

De onderliggende samenwerking tussen de medewerkers van de vier subsidie-partijen in Nederland verloopt goed en is constructief. Men kent elkaar goed, weet elkaar te vinden en ook in de verschillende landen lopen de vrijwilligers elkaar niet 'voor de voeten' omdat de aard van de werkzaamheden verschillend is. In de interviews met de vrijwilligers van zowel Epafras als Bureau Buitenland kwam wel sterk de wens naar voren om meer bekend te raken met het werk van D&D en LAB. Meer kennis hierover zou ertoe kunnen leiden dat men makkelijker naar elkaar doorverwijst zodat de gedetineerde hiervan kan profiteren.

5.5 Context

In het afgelopen decennium is het netwerk van Nederlandse posten wereldwijd enigszins ingekrompen met als gevolg ook een verminderde personele

capaciteit.¹⁰⁰ Uit de gesprekken met consulaire medewerkers blijkt dat op veel posten de werkdruk is gestegen en dat het gedetineerdenwerk er 'bij' moet worden gedaan terwijl in het verleden hiervoor speciaal collega's waren aangesteld. Zo is ervoor gekozen dat het gedetineerdenwerk in Duitsland door één post (Düsseldorf) wordt uitgevoerd met twee consulaire medewerkers. In België is één consulaire medewerker actief die door de veelheid aan andere activiteiten slechts een paar keer per jaar gedetineerden kan bezoeken. In andere landen, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk, Spanje en Verenigd Koninkrijk, zijn er meer consulaire medewerkers belast met het afleggen van bezoeken. Uit gesprekken blijkt dat de keuze van een (kleine) post om de balie een dag per week extra open te stellen betekent dat er geen of nauwelijks tijd overblijft om op gedetineerdenbezoek te gaan. Deze situatie laat zien dat de posten steeds afhankelijker worden van de inzet van vrijwilligers om goed in beeld te blijven houden hoe het met de Nederlandse gedetineerden gaat. De consulaire medewerkers geven aan dat het aanvragen van een bezoek voor een vrijwilliger voor hen extra werk oplevert vanwege de administratieve rompslomp maar dat aan de andere kant hen het tijd oplevert omdat de terugkoppeling van de vrijwilliger na afloop van het bezoek hun een goede bron van informatie biedt om te weten hoe het met individuele gedetineerden gaat. Het is voor zowel Bureau Buitenland als Epafras een steeds groter wordende zoektocht om aan goede vrijwilligers te komen en daarnaast is de dekking met name in grote landen onvoldoende om alle gedetineerden regelmatig te kunnen bezoeken.

In beeld?

De consulaire medewerkers in de zorglanden geven praktisch allemaal aan dat ze de groep Nederlandse gedetineerden in beeld hebben. In een aantal niet-zorglanden, zoals België, is dat echter niet het geval. Dit heeft onder andere te maken met het grote aantal gedetineerden waardoor het voor de post niet mogelijk is om alle nieuwe aanhoudingen en/of verplaatsingen bij te houden, de relatieve nabijheid van Nederland waardoor het voor gedetineerden minder noodzakelijk is om consulaire ondersteuning te krijgen en omdat er in de niet-zorglanden geen financiële maandelijkse gift is. Zie voor een verdere toelichting hierop paragraaf 2.1.1.

Bezoekfrequentie en timing

Uit de gesprekken met de consulaire medewerkers blijkt dat de bezoekfrequentie van de post in de zorglanden op gemiddeld 2 tot 4 keer per jaar ligt. In de niet-zorglanden is dat meestal – zoals voorgeschreven – eenmaal per detentie. In sommige landen zoals België, Duitsland en Spanje komt het regelmatig voor dat de gedetineerde al is vrijgelaten (of overgeplaatst) op het moment dat de persoon wordt bezocht. In de gesprekken met de posten in de niet-zorglanden is gesproken over hun meest ideale timing van het bezoek om zo veel mogelijk te kunnen profiteren van deze enige kans om kennis te maken met de gedetineerde. Op de post in Frankrijk en in Duitsland wil men graag in de eerste maanden van de detentie langsgaan terwijl in Spanje men liever wat later wil gaan omdat gedetineerden in het begin vaak in de ontkenningsfase zitten en dan minder 'open' staan voor een gesprek. In het Verenigd Koninkrijk legt de post pas na de veroordeling een bezoek af zodat men de gedetineerden wat meer kan

¹⁰⁰ IOB-evaluatie, De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018 (nr. 430) 2019 p 66

voorbereiden op de uitzetting. Bij navraag onder de consulaire medewerkers wat de meest gewenste frequentie zou zijn die het beste zou aansluiten bij de behoefte van gedetineerden dan zou dat zijn na aanhouding en na veroordeling. In de meeste niet-zorglanden kunnen gedetineerden met de post bellen via een speciale telefoonlijn of schrijven waardoor eventuele kwesties tussendoor kunnen worden opgepakt.

Kwetsbaren

Bij de populatie Nederlanders in buitenlandse detentie is, zoals al beschreven in paragraaf 2.4, veelal sprake van multi-problematiek. Daarbinnen zitten soms schrijnende gevallen en/of gedetineerden die mogelijk kwetsbaar zijn in relatie tot LHBTIQ+ of gender.¹⁰¹ De consulaire medewerkers geven aan dat ze, ondanks de werkdruk, voor kwetsbare personen tijd maken en bijvoorbeeld extra op bezoek gaan. Het feit dat er ruimte is voor maatwerk maakt het voor hen en de vrijwilligers mogelijk om begeleiding op maat te bieden aan hen die dat nodig hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om minderjarigen, gedetineerden met een ontwikkelingsachterstand, zwangere vrouwen of gedetineerden met ernstige medische kwalen en LHBTIQ+. Zoals hierboven beschreven kunnen gedetineerden in veel landen bellen met de post op een speciale gedetineerden-telefoonlijn.

'De eerste dagen waren 'hel'.'
Partner van gedetineerde (België)

'Je bent aan de goden overgeleverd.'
Zus van een gedetineerde (Brazilië)

Familie

De naasten van gedetineerden zitten in een lastige positie. De emoties gaan alle kanten op: de schok van de aanhouding, het verdriet en gemis van de dierbare, de zorgen om zijn/haar welzijn en veiligheid, de onzekerheid over het verloop van het strafproces, de angst over de lengte van de straf, de gevoelens van wanhoop, frustratie en boosheid, de vragen over hoe het moet na detentie, etc. etc.. In de gesprekken met familieleden en met ex-gedetineerden blijkt dat daarnaast ook een gevoel van machteloosheid is. Ze willen niets liever dan contact met hun dierbare en informatie over wanneer hij/zij weer naar huis kan. Met name in de beginperiode is het voor hen zoeken naar strohalmen om zich aan vast te klampen. Het feit dat de Nederlandse autoriteiten en de subsidie-partners geen of beperkte informatie kunnen verstrekken valt hen daarom vaak zwaar. Om die reden worden de periodiek georganiseerde thuisfrontdagen door Bureau Buitenland zeer gewaardeerd, net zoals het ontvangen van terugkoppeling na afloop van een bezoek door de post en/of de gesubsidieerde partner-organisatie.

EU-overleg en vrijwilligers-conferenties

In veel landen is er periodiek consulaire overleg met de andere EU-lidstaten. Het onderwerp 'consulaire begeleiding aan gedetineerden' komt zo nu en dan op de agenda. Bij eventuele knelpunten, zoals het niet melden van aanhoudingen,

¹⁰¹ Het ministerie richt zich in haar Feministische Buitenlandbeleid (FBB) op het versterken van vrouwenrechten en gendergelijkheid.

wordt hierover weleens contact opgenomen met de autoriteiten. De inzet van Nederland voor haar gedetineerde landgenoten is in vergelijking tot de inzet van andere landen vrij intensief. De geïnterviewde consulaire medewerkers horen vaak terug van collega's van andere posten dat het 'Nederlandse model' met de inzet van professionele partner-organisaties buitengewoon is. Betrokkenen zijn blij dat de periodieke vrijwilligers-conferenties in de regio opnieuw weer zijn opgestart omdat men het prettig vindt om elkaar te ontmoeten, te leren van elkaar en om zaken door te spreken. Gewoonlijk zijn de consulaire medewerkers die belast zijn met gedetineerden-zaken een dagdeel aanwezig.

Maatwerk en contact HDCV

In het consulaire werk ervaren de medewerkers op de post ruimte om maatwerk te leveren en - indien daarvoor aanleiding is - te besluiten om bijvoorbeeld vaker op bezoek te gaan als er sprake is van een schrijnend geval of situatie. Deze afweging wordt gemaakt in afstemming met de ambassadeur en veelal wordt HDCV vooraf of achteraf hierover geïnformeerd. Het contact en de samenwerking met HDCV wordt als prettig ervaren. Het instrumentarium om ondersteuning te bieden aan landgenoten in buitenlandse gevangenissen wordt als toereikend beschouwd zo lang de post gebruik kan blijven maken van het netwerk van vrijwilligers. De gedeelde mening is namelijk dat zonder de inzet van de subsidie-partners niet het niveau van ondersteuning kan worden bereikt en de gedetineerde, met name in de niet-zorglanden, buiten beeld raakt. Daarnaast is in bijvoorbeeld België, Bulgarije en Verenigd Koninkrijk de zorg geuit dat extra ondersteuning 'broodnodig' is omdat de detentieomstandigheden aldaar meer passen bij een zorgland.

Aanbevelingen uit eerdere onderzoeken

In 2019 verscheen de evaluatie 'De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018' van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken met daarin drie aanbevelingen.¹⁰² Hierin werd geadviseerd om de één bezoek per detentie-regeling in de niet-zorglanden te heroverwegen; om de e-learning Comma-module ook beschikbaar te stellen aan vrijwilligers en honorair consuls die ook gedetineerden bezoeken en tenslotte om de landenlijst (indeling zorglanden en niet-zorglanden) jaarlijks te monitoren. Het is niet bekend in hoeverre de eerste aanbevelingen is heroverwogen. Het resultaat is in ieder geval dat tot op heden de bezoekfrequentie in de niet-zorglanden niet is aangepast. In de gesprekken met de vrijwilligers en de regio-coördinatoren is alleen gesproken over deelname aan de door de organisatie zelf ontwikkelde digitale opleiding(en). Per 1 januari 2024 heeft het monitoren van de landenlijst-indeling geleid tot een wijziging: Japan is aangemerkt als zorgland. De bovengenoemde zorg van consulaire medewerkers in niet-zorglanden dat de detentie-situatie in hun land meer passend is bij een zorgland kan reden zijn om de landenlijst opnieuw tegen het licht te houden en een passend aanbod aan consulaire begeleiding te overwegen.

¹⁰² IOB-evaluatie, De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018 (nr. 430) 2019 p 77

In 2019 is PrisonWatch Advice gevraagd om een onderzoek te doen naar de detentieomstandigheden in het buitenland en de diensten/productenmix gedetineerden-begeleiding. Uit deze evaluatie, die aan het begin van de covid-pandemie in 2020 verscheen, kwamen de volgende zeven aanbevelingen:

Aanbevelingen PrisonWatch Advice 2020

1. Heroverweeg bij de actualisatie van de landenlijst om Japan en de Pacific eilanden onder de zorglanden te plaatsen.
2. Geef posten de mogelijkheid om op maat extra zorg aan te bieden indien de detentiesituatie en/of de situatie van de individuele gedetineerde hierom vraagt.
3. Kaart knelpunten aan bij de lokale autoriteiten indien sprake is van onmenselijke detentieomstandigheden en/of behandeling van gedetineerden en geen eerlijke rechtsgang.
4. Wijzig de bezoekfrequentie van de post in niet-zorglanden naar 'één bezoek per jaar, tenzij...' en in de zorglanden naar 'twee bezoeken per jaar, tenzij...' om beter zicht te houden op de situatie van gedetineerden en om, indien nodig, passende begeleiding (maatwerk) te geven.
5. Ontwikkel beleid voor gedetineerden die voorwaardelijk zijn vrijgelaten (semi-libértad) maar die geen toestemming hebben om naar Nederland terug te keren en die geen mogelijkheden hebben om in hun eigen onderhoud te voorzien.
6. Biedt de post en DCV/CA een volledig en tijdig zicht op informatie uit de bezoekverslagen van de RN-vrijwilligers.
7. Maak in EU-verband afspraken over het direct melden van nieuwe aanhoudingen en verplaatsingen van gedetineerden en vergemakkelijk de toegangsprocedures voor consulaire bezoek.

Aanbeveling 1 is gedeeltelijk overgenomen aangezien Japan per 2024 op de lijst van zorglanden is geplaatst. Wat betreft aanbeveling 2: uit de gesprekken met de consulaire medewerkers in de zorglanden blijkt dat zij in voldoende mate ruimte ervaren om extra zorg te bieden. In de niet-zorglanden is die ruimte er ook maar zijn de mogelijkheden beperkter vanwege de stelregel één bezoek per detentie. Gedetineerden raken daardoor makkelijker buiten beeld waardoor het niet mogelijk is om te weten of er überhaupt extra zorg nodig is. Uit de gesprekken met de consulaire medewerkers is niet gebleken dat contact wordt gezocht met de lokale autoriteiten indien de detentieomstandigheden onder de maat zijn. Wel is er contact met de lokale gevangenis indien bijvoorbeeld de medische zorg voor een individuele gedetineerde tekortschiet. Zoals ook hierboven beschreven is aanbeveling 4 nog niet overgenomen. Uit de gesprekken met de consulaire medewerkers in de niet-zorglanden is hier enerzijds behoefte aan maar anderzijds weten ze niet hoe ze dat qua tijd kunnen organiseren. Wat betreft aanbeveling 5 hebben een aantal posten hiervoor een eigen beleid ontwikkeld waarbij ook Bureau Buitenland ondersteuning biedt. Aanbeveling 6 gaat over het tijdig ontvangen van informatie. In het gesprek met DCVA is niet gebleken dat de bezoekverslagen van Bureau Buitenland en Epafras te laat worden ontvangen. De laatste aanbeveling is nog steeds een probleem omdat opnieuw uit de gesprekken blijkt dat de autoriteiten de posten vaak niet of pas laat informeren over aanhoudingen en verplaatsingen. Tevens is de situatie rondom de toegangsprocedures, zoals ook beschreven in paragraaf 3.5, sinds de pandemie nog slechter geworden. Het is hierdoor voor de consulaire medewerkers en de vrijwilligers nog lastiger is om een bezoek te organiseren en om af te leggen.

Optimalisatie

Aan het einde van de interviews kregen de consulaire medewerkers de gelegenheid hun wensen kenbaar te maken ter verbetering van de ondersteuning aan gedetineerden. Veel gehoorde wensen zijn: meer budget en tijd voor het afleggen van bezoeken; een beter registratiesysteem; meer financiering voor de subsidie-partners en in het bijzonder voor D&D; het informatieaanbod digitaliseren omdat in een aantal landen de gedetineerden ook per e-mail kunnen worden bereikt; het tweetalig aanbieden van informatiemateriaal; het bindingscriterium bij de strafoverdracht versoepelen, het indexeren van het maandgeld; een financiële gift voor gedetineerden in de niet-zorglanden; de oprichting van een noodfonds voor calamiteiten (ter voorkoming dat ex-gedeteneerden opnieuw een 'consulair geval' worden); de mogelijkheid om een lokale 'huisadvocaat' in te schakelen voor lastige juridische kwesties; en tenslotte – last but not least - het verruimen van de bezoekfrequentie in de niet-zorglanden van eenmaal per detentie naar bijvoorbeeld een keer per jaar en/of twee keer per detentie: kort na de aanhouding en na de veroordeling. Voor veel consulaire medewerkers voelt het eenmalige bezoek per detentie als 'weglopen' omdat ze niet op iets kunnen terugkomen en omdat het hierdoor ook geen band kunnen opbouwen.

6. Subsidiekader

Zoals in hoofdstuk 1 beschreven dienen de activiteiten van de organisaties die in aanmerking kunnen komen voor subsidie gericht te zijn op vier thema's: resocialisatie, aanvullende juridische ondersteuning, een periodiek tijdschrift en (psycho)sociale, maatschappelijke en geestelijke zorg. De inzet van de minister van Buitenlandse Zaken is erop gericht de instrumenten voor gedetineerdenbegeleiding, waaronder de activiteiten van de subsidie-partners, steeds meer op maat en naar behoefte in te zetten waardoor het ministerie zich maximaal kan richten op haar doel om het welzijn van Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen te bevorderen.¹⁰³

In de gesprekken met consulaire medewerkers, vrijwilligers, ex-gedetineerden en familieleden is gevraagd welke vorm van ondersteuning zij het beste vonden aansluiten bij de doelstelling van het ministerie. De consulaire medewerkers in de zorglanden vinden dat de structuur van de vier pijlers (diplomatieke post - Bureau Buiteland - Epafras - D&D) de 'meeste ideale vorm'. Ook de onderzoeker bevestigt dat de synergie tussen de subsidie-partijen, HDCV de posten goed werkt. De variëteit en kwaliteit van het aanbod; de expertise van alle betrokkenen leidt in ieder geval op papier tot een optimale vorm van begeleiding aan gedetineerde in de verschillende fase van detentie. Daarnaast is het positief dat de consulaire medewerkers ruimte ervaren om maatwerk te bieden en zorg te geven aan kwetsbare gedetineerden.

Ook in de niet-zorglanden wil men graag de huidige structuur behouden met de inzet van vrijwilligers voor het periodieke persoonlijke contact. De vrijwilligers worden gezien als de 'voelsprietten' en 'antennes' van de consulaire zorg. Zeker ook omdat de consulaire medewerkers zelf weinig ruimte hebben vanwege andere werkzaamheden om de gedetineerdenpopulatie goed in het zicht te houden. De aanvullende juridische ondersteuning wordt met name in de zorglanden als onontbeerlijk geacht tijdens het strafproces en rondom de strafoverdracht. Het tijdschrift Comeback wordt door iedereen zeer gewaardeerd en de inhoud sluit goed aan bij de informatiebehoefte van gedetineerden. Het feit dat Bureau Buiteland en in mindere mate ook Epafras ondersteuning bieden bij terugkeer en ook de aansluiting maken met de gemeente van herkomst/ terugkeer en/of nazorginstellingen is zeer nuttig omdat het kan voorkomen dat gedetineerden tussen wal en schip raken bij terugkeer in Nederland en opnieuw in de criminaliteit vervallen.

De output van de subsidie-partners, zie onder andere tabel 2 in hoofdstuk 3, toont aan dat de organisaties in staat zijn om Nederlanders in buitenlandse detentie te bereiken en te voorzien van verschillende vormen van ondersteuning. Deze evaluatie toont aan dat het aanbod van de vier partijen goed aansluit op het hulpvragen en behoeften van Nederlandse gedetineerden. De waardering van gedetineerden, familieleden en ex-gedetineerden is hoog.

¹⁰³ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 9 juli 2019, nr. Min-BuZa.2019.4009-26, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020-2023) Staatscourant, Nr. 39859, p 3, Bijlage 1.2 Inleiding en doelstelling uit publicatie Staatscourant Besluit vaststelling subsidie-plafond en beleidsregels subsidiëring Subsidieregeling [...] (Optopping Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020-2023) gepubliceerd op 24-11-2023.

6.1 Concrete suggesties voor het nieuwe subsidiekader

Hieronder volgen concrete suggesties ter verbetering van de gesubsidieerde begeleiding die opgenomen kunnen worden in het nieuwe subsidiekader.

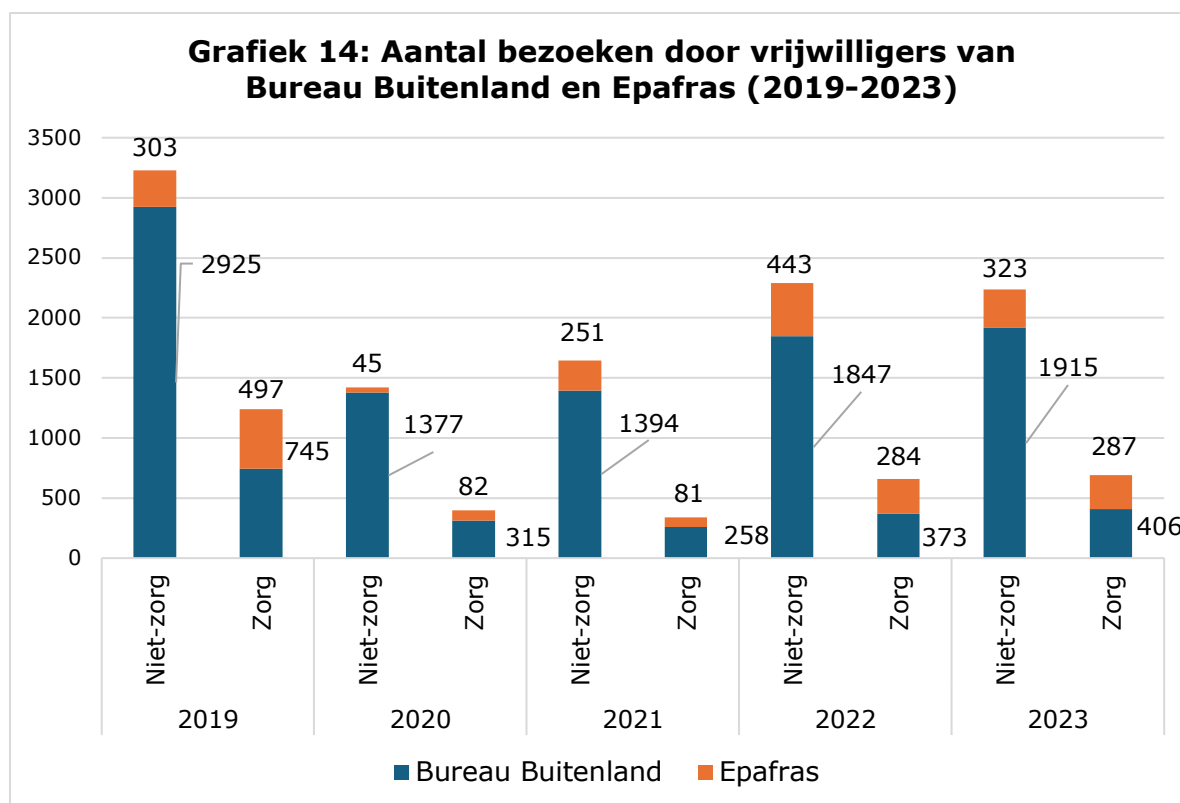
6.1.1 Bezoekfrequentie in de niet-zorglanden

In 2019 concludeerde de IOB dat de 'rol van toezicht' door de Nederlandse overheid in de niet-zorglanden onder druk is komen te staan door het terugbrengen van de norm van twee ambassadebezoeken per jaar naar één bezoek per detentie.¹⁰⁴ De IOB voorzag ook dat het voor de post lastig is om in te schatten bij het eerste en tevens enige bezoek, veelal net na de aanhouding, of diegene wellicht kwetsbaar is en meer nodig heeft dan dat ene bezoek. Ook omdat de problemen vaak pas op een later stadium ontstaan en omdat de informatie van de consulaire medewerker soms nog niet goed doordringt bij iemand die net vast zit.

De cijfers in tabel 2 in hoofdstuk 3 laten zien dat sinds de covid-pandemie het aantal bezoeken aan gedetineerden door de subsidie-partners flink is afgenomen en dat de opwaartse beweging moeizaam gaat en dat het de verwachting van de betrokken organisaties is dat deze niet snel zal worden bereikt. De afname van het aantal bezoeken is mede het gevolg van de inkrimping van het vrijwilligers-netwerk bij zowel Bureau Buitenland als Epafras. Het blijkt voor de organisaties steeds lastiger om goede nieuwe vrijwilligers te vinden die de moeite en tijd nemen voor dit werk. Dit is een zorgelijke ontwikkeling aangezien de consulaire medewerkers vanwege hun veelheid aan andere werkzaamheden de terugloop van bezoeken niet kunnen compenseren. Hierdoor ontstaat het risico dat in steeds meer niet-zorglanden er gedetineerden zijn die niet eens éénmaal per detentie worden bezocht en dus – als er geen contact telefonisch of schriftelijk is – uit beeld blijven van de post. Deze situatie doet zich nu al veelvuldig voor in België.

Grafiek 14 geeft een beeld van het aantal bezoeken door vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras in de zorglanden en niet-zorglanden in de periode 2019-2023. Het is goed om hierbij de verhouding te vermelden tussen het aantal gedetineerden in de zorglanden en niet-zorglanden. In 2023 zaten er op de peildatum in totaal 452 Nederlandse gedetineerden in de zorglanden en 1.254 in de niet-zorglanden.

¹⁰⁴ IOB-evaluatie, De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018 (nr. 430) 2019 p 75



Bovenstaande grafiek toont aan dat het voor de continuïteit van de dienstverlening van cruciaal belang is dat de posten en de subsidie-organisaties, vooral in de niet-zorglanden, blijven investeren in het lokale netwerk van vrijwilligers. Zoals bekend wordt het afleggen van een persoonlijk bezoek aan gedetineerden door alle betrokkenen gezien als zeer waardevol.

Daarnaast is het belangrijk om de bezoekfrequentie van ambassadebezoeken door consulaire medewerkers in de niet-zorglanden te verruimen. Hierbij is aanbevolen om, zoals is te lezen in hoofdstuk 4, het bezoek af te stemmen op de fase waarin de gedetineerde zit aangezien de hulpvragen en behoefte van gedetineerden in voorarrest weer anders zijn dan die van veroordeelde gedetineerden.

1. Vergroot het netwerk van (lokale) vrijwilligers en overweeg een verruiming van de bezoekfrequentie in de niet-zorglanden van 1x per detentie naar 1x in voorarrest en 1x na veroordeling.

6.1.2 Re-integratiebehoefte

In 2015 werd voor het eerst de doelstelling 'resocialisatie' opgenomen in het beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor landgenoten in buitenlandse detentie.¹⁰⁵ Bureau Buitenland ontving toentertijd een subsidie om een module te ontwikkelen gericht op resocialisatie in de Nederlandse maatschappij na terugkeer in Nederland. Deze beleidsaanpassing sloot aan bij de inspanningen van de kabinetten Rutte II tot en met IV om extra te investeren in

¹⁰⁵ Idem, p 75

de re-integratie van gedetineerden om de maatschappij veiliger te maken.¹⁰⁶ De extra middelen werden echter volledig beschikbaar gesteld aan het ministerie van Justitie en Veiligheid, en niet dus deels aan het ministerie van Buitenlandse Zaken, aangezien ze voornamelijk waren gericht op gedetineerden in de Nederlandse maatschappij. Het investeren in resocialisatie is een belangrijke factor om de kans op recidive te verkleinen.

De IOB concludeerde in haar onderzoek dat alhoewel het ministerie van Buitenlandse Zaken in principe niet verantwoordelijk is voor de resocialisatie van Nederlandse ex-gedetineerden die nog in het buitenland verblijven, zijn er toch situaties waarin deze begeleiding gewenst is.¹⁰⁷ Bijvoorbeeld voor het betalen van een ticket naar Nederland als de ex-gedetineerde zelf, of zijn eigen netwerk, hiervoor geen middelen heeft. Dat hiervoor geen apart potje is zag de IOB als een 'lacune' en niet bevorderlijk voor het resocialisatieproces. In de praktijk biedt Epafras soms soelaas door hiervoor eigen middelen aan te spreken.

Deze evaluatie laat zien dat de in 2015 ingevoerde focus op resocialisatie goed aansluit bij de hulpvraag en bij de behoefte aan informatie over terugkeer en aan actieve voorbereiding op re-integratie in Nederland. Met name bij gedetineerden in de niet-zorglanden is de behoefte aan resocialisatie groot. Dit heeft mede te maken met het feit dat in de niet-zorglanden de strafduur minder lang is en de kans op een strafoverdracht groot vanwege de WETS waarbij de autoriteiten beslissen over de overdracht en niet de gedetineerde zelf. In de praktijk blijkt de strafoverdracht in het kader van de WETS een langdurig proces dat niet veelvuldig wordt toegepast. Daarbij speelt dat het uitzitten van de straf in Nederland sinds de invoering van de wet Straffen en Beschermen in 2021 minder gunstig is voor gedetineerden omdat de strafaftrek beperkt is tot maximaal twee jaar. Dit was in het verleden anders. Deze situatie maakt dat het voor veel gedetineerden in de niet-zorglanden 'gunstiger' is om de straf in het buitenland uit te zitten. Als gevolg hiervan wordt een groot niet vanuit een Nederlandse detentie worden voorbereid op terugkeer in de maatschappij. Hierdoor is het nog belangrijker om gedetineerden al tijdens detentie in het buitenland goed voor te bereiden op de re-integratie in Nederland. Investeren in de voorbereiding op terugkeer is ook van belang voor gedetineerden in de zorglanden. Een recent intern onderzoek van HDCV laat zien dat in veel zorglanden gedetineerden worden uitgezet ook al hebben ze geen binding (meer) met Nederland, waardoor de re-integratie extra wordt bemoeilijkt. Het is een positieve ontwikkeling dat Bureau Buitenland ook steeds meer het sociale netwerk van de gedetineerde betreft. Zoals beschreven in paragraaf 2.7.2 zijn de naasten, mits ondersteunend, van grote waarde omdat zij ook vaak met vraagstukken zitten en omdat ze een belangrijke rol spelen bij het voorkomen dat een ex-gedetineerde (weer) terugvalt in de criminaliteit.

2. Investeer in de re-integratie-behoefte van gedetineerden en betrek hierbij het sociale netwerk van gedetineerden (mits ondersteunend).

¹⁰⁶ Regeerakkoord VVD, CDA, D66, ChristenUnie, pp. 4, 57. 10 mln. in 2018, 15 mln. in 2019 en 20 mln. voor 2020 (e.v.) op de begroting van Justitie en Veiligheid.

¹⁰⁷ IOB-evaluatie, p 75

6.1.3 Factsheet strafproces en strafoverdracht

Op dit moment bieden D&D en LAB aanvullende juridische ondersteuning die veelal op de casus van de individuele gedetineerde is gericht. Uit deze evaluatie blijkt dat het bereik van de organisaties, en met name van LAB, beter kan. De behoefte aan ook algemene informatie per land over juridische kwesties en strafoverdracht is groot bij zowel gedetineerden als bij consulaire medewerkers, vrijwilligers en contactpersonen. Ook zij zitten namelijk vaak met vragen (van gedetineerden) over juridische procedures, strafoverdracht in het kader van de WETS/WOTS etc.. Het zou daarom helpen als D&D en LAB per land een factsheet ontwikkelen met algemene informatie over het strafproces en de strafoverdracht. Deze informatie wordt periodiek geactualiseerd en is vrijelijk beschikbaar. De factsheets die het Britse Ministerie van Buitenlandse Zaken per land heeft ontwikkeld kunnen hierbij als voorbeeld dienen.

3. Ontwikkel per land een factsheet met actuele informatie over het strafproces en de strafoverdracht en maak deze informatie vrijelijk beschikbaar.

6.1.4 Bekendheid activiteiten subsidie-partners en samenwerking

Consulaire dienstverlening aan Nederlandse gedetineerden geeft het ministerie vorm met subsidie-partijen en hierbij is landelijke en regionale samenwerking onontbeerlijk. In de praktijk verloopt deze onderlinge samenwerking in Nederland goed, weten de verschillende partijen elkaar goed te vinden en is duidelijk wie wat doet. Buiten Nederland kan deze samenwerking echter nog beter door ook de consulaire medewerkers en vrijwilligers goed te informeren over de verschillende activiteiten van de verschillende subsidie-partijen. Door meer bekendheid te genereren kan men ook makkelijker naar elkaar doorverwijzen en ontstaat er ook geen verwarring bij gedetineerden over wie waarvoor is. Meer bekendheid over het werk van de subsidie-partijen helpt ook de posten in hun contact met de lokale autoriteiten zodat het aanvraag-proces rondom bezoek kan worden versoepeld. Tenslotte is het aanbevelingswaardig als de subsidie-partners periodiek het effect van hun activiteiten laten onderzoeken.

4. Vergroot de bekendheid in het veld over de activiteiten van de verschillende subsidie-partners; investeer in de onderlinge samenwerking; en stimuleer de subsidie-partners om het effect van hun activiteiten periodiek te laten onderzoeken.

7. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

De aanleiding voor deze evaluatie is de aanstaande herziening van het subsidiekader gedetineerdenbegeleiding buitenland. De doelstelling is om, zo ver mogelijk, het 'effect'¹⁰⁸ van de gesubsidieerde ondersteuning door de vier externe partners, te meten op het terrein van resocialisatie, zorg, aanvullende juridische ondersteuning en het tijdschrift Comeback. Hierbij is van belang om te achterhalen welke hulpvragen en behoeften Nederlandse gedetineerden hebben, wat hun ervaringen zijn met de ontvangen ondersteuning en of deze bij hun noden aansluit. Ten behoeve van deze evaluatie zijn 65 personen gesproken en zijn 147 gedetineerden via een vragenlijst bevraagd. In 2023 zaten volgens de cijfers van het ministerie in totaal 1.706 Nederlanders vast in het buitenland: 27% van hen bevond zich in een van de 66 zorglanden en 73% in een van de 34 niet-zorglanden.

Uit de evaluatie blijkt dat de belangrijkste hulpvraag van Nederlanders in buitenlandse detentie gaat over de strafoverdracht in het kader van de WETS/WOTS, gevolgd door vragen omtrent de resocialisatie in Nederland en juridische vraagstukken. Gedetineerden zijn ook bevraagd over hun behoeften en daaruit blijkt dat zij behoefte hebben aan informatie over het terugkeerproces en aan steun bij de voorbereiding op terugkeer naar Nederland. Ook wil men graag een persoonlijk bezoek ontvangen waarbij aandacht is voor hun individuele situatie. Daarnaast wil men graag informatie ontvangen over de regels en procedures.

De ondersteuning die de vier subsidie-partners bieden sluit over het algemeen goed aan bij hun opdracht en bij de hulpvragen en behoeften van gedetineerden. Aan de algemene behoefte aan informatie over regels, aanvullende ondersteuning tijdens het strafproces en bij een eventuele strafoverdracht wordt op papier voorzien door D&D en LAB. In de praktijk richten beide organisaties zich echter op individuele gedetineerden waardoor het bereik beperkt is, met name als het gaat om LAB. Beide organisaties bieden nog geen algemene landen-specifieke informatie waar gedetineerden en ook andere betrokkenen behoefte aan hebben. De zichtbaarheid van LAB in de niet-zorglanden laat te wensen over. Het is een positieve ontwikkeling dat Bureau Buitenland een steeds actievere rol speelt bij de voorbereiding op terugkeer van gedetineerden in de gemeente door vooraf de ketenpartners hierbij te betrekken. Tenslotte is ook het betrekken van het sociale netwerk tijdens de detentie van grote waarde omdat naasten niet alleen vaak met vraagstukken zitten maar ook omdat ze een belangrijke rol spelen bij het voorkomen dat een ex-gedeteneerde (weer) terugvalt in de criminaliteit.

Recent onderzoek wijst uit dat gedetineerden die tijdens hun detentie in het buitenland ondersteuning ontvangen van Bureau Buitenland en na afloop terugkeren naar Nederland aanzienlijk succesvoller re-integreren in vergelijking tot Nederlandse gedetineerden (23% recidive vs 49%).¹⁰⁹ Hetzelfde onderzoek

¹⁰⁸ Van een daadwerkelijke 'effect-meting' van de verschillende vormen van begeleiding door de subsidie-partners is geen sprake vanwege de 'lichtvoetige' opzet van deze evaluatie.

¹⁰⁹ Hall, 326

laat ook zien dat de kans op recidive kleiner is als de Nederlandse gedetineerde via een strafoverdracht terugkeert in plaats van op eigen kracht. Een verklaring kan zijn dat gedetineerden tijdens detentie in Nederland actief wordt gestimuleerd en gefaciliteerd bij het zo snel mogelijk op orde brengen van zijn/haar basisvoorwaarden.

Het afleggen van een persoonlijk bezoek aan gedetineerden wordt door alle betrokkenen gezien als een essentieel onderdeel van de begeleiding. De inzet van vrijwilligers van Bureau Buitenland en Epafras is hierbij onontbeerlijk. Sinds de covid-pandemie is het aantal bezoeken afgenomen. Een van de oorzaken is dat het lastiger is geworden om bezoeken te organiseren vanwege de strengere toegang-restricties strenger en ook het netwerk van, met name van Epafras in de niet-zorglanden, is sterk afgenomen. Dit is een risicovolle ontwikkeling aangezien consulaire medewerkers vanwege hun veelal ook andere werkzaamheden deze afname van bezoeken niet kunnen compenseren. Hierdoor ontstaat het risico dat in sommige niet-zorglanden gedetineerden niet eens eenmaal per detentie worden bezocht en dus uit beeld blijven. Ter voorkoming van deze situatie is het nodig om te investeren in het netwerk van vrijwilligers in de niet-zorglanden en de bezoekfrequentie van consulaire medewerkers in de niet-zorglanden te verruimen, naar minstens twee keer per detentie (na aanhouding en na veroordeling). Aangezien het ministerie afhankelijk is van de diensten van de subsidie-partijen is het goed om te investeren in de regionale samenwerking tussen de partijen zodat men naar elkaar kan doorverwijzen.

Uit deze evaluatie blijkt veel waardering voor het werk van de vier subsidie-partijen. De gesprekken met de betrokkenen en de uitkomsten van de vragenlijst door gedetineerden tonen aan dat de expertise, kennis, kunde en betrokkenheid van alle vier de subsidie-partijen groot is. Het aanbod aan activiteiten is gevarieerd en sluit op papier goed aan op de hulpvragen en behoeften van gedetineerden.

Aanbevelingen

1. Vergroot het netwerk van (lokale) vrijwilligers en overweeg een verruiming van de bezoekfrequentie in de niet-zorglanden van 1x per detentie naar 1x in voorarrest en 1x na veroordeling;
2. Investeer in de re-integratie-behoefte van gedetineerden en betrek hierbij het sociale netwerk van gedetineerden (mits ondersteunend);
3. Ontwikkel per land een factsheet met actuele informatie over het strafproces en de strafoverdracht en maak deze informatie vrijelijk beschikbaar;
4. Vergroot de bekendheid in het veld over de activiteiten van de verschillende subsidie-partners; investeer in de onderlinge samenwerking; en stimuleer de subsidie-partners om het effect van hun activiteiten periodiek te laten onderzoeken.

8. Bijlagen

Bijlage 1 - Bronnenoverzicht

Interviews

Consulaire medewerkers posten (digitaal)	
Niet-zorglanden 1. België (1) 2. Bulgarije (2) 3. Denemarken (1) 4. Duitsland (1) 5. Frankrijk (3) 6. Spanje (3) 7. Verenigd Koninkrijk (3)	Zorg-landen 8. Brazilië (1) 9. Dominicaanse Republiek (2) 10. Japan (3) 11. Marokko (3) 12. Thailand (2) 13. Turkije (5) 14. Verenigde Staten (4)
Vertegenwoordigers gesubsidieerde partijen (fysiek)	
Bureau Buitenland (BB) (2) Epafras (1)	Lawyers Across Borders (3) Dutch&Detained (2) ¹¹⁰
Ex-gedetineerden (telefonisch/digitaal)	
- Man (detentie in de VS) - Man (detentie in Duitsland)	- Man (detentie in Duitsland) - Vrouw (detentie in Denemarken)
Contactpersonen	
- Zus van gedetineerde in Duitsland - Zus van gedetineerde in Brazilië	- Vader gedetineerde in Denemarken - Partner van gedetineerde in België
Vrijwilligers Bureau Buitenland	
- Vrijwilligster in het VK - Vrijwilliger in België	- Vrijwilliger in Marokko - Vrijwilliger in Thailand
Vrijwilligers Epafras	
- Vrijwilliger Bulgarije/Spanje - Vrijwilligster Denemarken	- Vrijwilliger Dominicaanse Republiek - Vrijwilligster Verenigde Staten
Overig	
- Regio-coördinatoren (BB) (4) - Bart Stapert, oprichter D&D	- Casemanagers HDCV (2)

Vragenlijsten

Gedetineerden (147)	
Niet-zorglanden 1. België (26) 2. Bulgarije (2) 3. Denemarken (3) 4. Duitsland (9) 5. Frankrijk (10) 6. Spanje (2) 7. Verenigd Koninkrijk (26)	Zorg-landen 8. Brazilië (7) 9. Dominicaanse Republiek (13) 10. Japan (6) 11. Marokko (10) 12. Thailand (7) 13. Turkije (14) 14. Verenigde Staten (12)

¹¹⁰ Inclusief aanvullend telefonisch gesprek met Veerle Goudswaard.

Schriftelijke bronnen

Algemene Rekenkamer, Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Buitenlandse Zaken (V), Den Haag: Algemene Rekenkamer 2018

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Jaarverslag 2021: Beter blijven bereiken, binden en bewegen – Ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland Gedetineerde Nederlanders wereldwijd in beeld (2022)

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Jaarverslag 2022: Oppakken, aanpassen en doorpakken - Ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2023)

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Jaarverslag 2023: Fijn dat je er bent - Ondersteuning van Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2024)

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland) Meerjarenbeeld 2022-2025 Bereiken, binden, bewegen (geen jaartal)

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland), Missie en Visie
www.reclassering.nl/media/lwdoic30/missie-en-visie.pdf (januari 2024)

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 8 juni 2023, nr. MinBuZa. 2023.15459-41, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Optopping Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023) 19 juni 2023

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 9 juli 2019, nr. Min-BuZa.2019.4009-26, tot vaststelling van een subsidieplafond en beleidsregels voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020–2023) Staatscourant, Nr. 39859, 18 juli 2019

Cochran, J.C., 'Breaches in the wall: Imprisonment, social support, and recidivism', Journal of Research in Crime and Delinquency (2014) 2

Comeback – Tijdschrift voor gedetineerden in het buitenland, Nummer 1-4 (2023)

Council of Europe, CPT, Rapport au Gouvernement relatif à la visite effectuée en Belgique par le comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (2021)

Doekhie, J., R. Koenraadt, A. den Besten, Van bajes naar buiten, WODC (2024)

Dutch&Detained, Inhoudelijk en financieel jaarverslag 2022 Gedetineerdenbegeleiding buitenland juridische ondersteuning zorglanden (29 april 2023) Amsterdam

Epafras Activiteitenplan 2024-2025, Met bezieling verder -Een focus op betekenisvolle en professionele zorg voor gedetineerde Nederlanders in het buitenland (2023)

Epafras, Jaarrekening 2022 (2023)

Epafras, Jaarverslag 2023, Perspectief in detentie (2024)

Hofstee-van der Meulen, Detained abroad – Assisting Dutch nationals in foreign detention (BoxPress, 's-Hertogenbosch 2015)

Hogeschool van Utrecht - Kenniscentrum Sociale Innovatie, Het betrekken van het sociale netwerk <https://husite.nl/werkalliantie>

IOB-evaluatie, De burger centraal? Consulaire dienstverlening in beweging 2011-2018 (nr. 430) 2019

Kalmthout, A.M. van, & N. Paterson, Material detention conditions, execution of custodial sentences and prisoner transfer in the EU Member States, Antwerpen: Portland Maklu 2011

Kalmthout A. M. van, F Hofstee-van der Meulen and F Dünkel, Foreigners in European Prisons (Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2007)

Lawyers Across Borders, Subsidieaanvraag gedetineerdenbegeleiding buitenland 2020-2023 (20 september 2019)

Lawyers Across Borders, Voortgangsrapportage 2022 (1 juni 2023)

Miedema, F., S. Stoltz, Vast(gelopen) in den vreemde: Een onderzoek naar het hoge aantal Nederlanders in buitenlandse detentie (WODC) 2008

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Jaarlijkse rapportage over Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2014-2015 Motie Pechtold 32500-V, nr 137)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, De Staat van het Consulaire 2020

Ministerie van Buitenlandse Zaken, De Staat van het Consulaire editie 2023, Consulaire dienstverlening in beweging (25-09-2023)

Ministerie van Buitenlandse Zaken, De Staat van het Consulaire 2024 (28-6-2024) 2024D27825

Pape, M & M. Brok, 'Werken met vrijwilligers bij Bureau Buitenland', PROCES 2020, 2

Regeerakkoorden Rutte II-IV – re-integratie-gelden voor Ministerie van Justitie en Veiligheid

Tweede Kamer, Amendement Paternotte c.s. (Vergaderjaar 2023-2024) 36 410 V Nr. 37 bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor het jaar 2024 (14 februari 2024)

Tweede Kamer, Amendement van leden Sjoerdsma en van der Staaij (Vergaderjaar 2023–2024) 36 410 V Nr. 16 bij de vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2024 (9 november 2023)

Tweede Kamer, Kamervragen van het lid Sneller (D66) (Vergaderjaar 2022-2023) nr 2313 aan de Ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming over Nederlanders in detentie in het buitenland (9 maart 2023)

Tweede Kamer, Amendement van der Staaij en Sjoerdsma (Vergaderjaar 2022–2023) 36 200 V Nr. 47 Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2023 (24 november 2022)

Tweede Kamer, Inwerkingtreding en toepassing van de Wet SenB - onmiddellijke

werking en getroffen overgangsrecht (Ministerie van Veiligheid en Justitie) (21-6-2021)

Tweede Kamer, Gedetineerdenbegeleiding buitenland (Vergaderjaar 2014-2015) 30010 nr. 21

Vogelvang, B, I. Heemskerk & H. Althoff, Geronseld, gegokt, gepakt en gesteund. De praktijk en de legitimering van het werk van Reclassering Nederland met in het buitenland gedetineerde Nederlanders, Den Bosch/Utrecht: Avans Hogeschool/Reclassering Nederland 2015

Wartna, B.S.J. & N. Tollenaar, Recidive 1997-2003: Ontwikkelingen in het niveau van de strafrechtelijke recidive, Den Haag: WODC 2006

Weijer, S.G.A. van de Weijer, M. van Hall & F. Lemmers, Nederlanders achter buitenlandse tralies: een onderbelichte en achtergestelde groep gedetineerden, Sancties 2023/50, Afl. 4 - augustus 2023

Geraadpleegde websites

Bureau Buitenland (Reclassering Nederland)
www.reclassering.nl/over-de-reclassering/bureau-buitenland

CBS
<https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/44/meer-mensen-in-detentie-in-2021#:~:text=De%20laatste%20zes%20jaar%20zaten,25%20en%2045%20jaar%20oud.>

Commissie van Toezicht (DJI)
www.commissievantoezicht.nl

DJI
www.dji.nl/justitiabelen/volwassenen/reintegratie/basisvoorwaarden-re-integratie

Dutch&Detained
www.dutchdetained.com

Epafras
www.epafras.nl

Lawyers Across Borders
<https://lawyersacrossborders.nl>

Raad van Europa, European Committee for the Prevention of Torture (CPT)
www.coe.int/en/web/cpt

Verenigde Naties, Subcommittee for the Prevention of Torture (SPT)
www.ohchr.org/en/treaty-bodies/spt

Vereniging Nederlandse Gemeenten
www.vng.nl/artikelen/over-het-regioteam-zorg-veiligheid

WETS
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0031814/2021-04-01>

WOTS
<https://wetten.overheid.nl/BWBR0004028/2017-03-01>

Bijlage 2 – Overzicht aantal gedetineerden en vrijwilligers 2023

Zorglanden					Niet-zorglanden				
	Land	Aantal	BB	Epafras		Land	Aantal	BB	Epafras
1	Algerije	1	1	0	1	Albanië	0	1	2
2	Argentinië	1	1	1	2	Australië	1	3	1
3	Armenië	4	0	0	3	België	308	14	7
4	Aruba	0	1	0	4	Bulgarije	11	1	2
5	Belarus	1	0	0	5	Canada	1	3	1
6	Benin	4	0	0	6	Cyprus	2	0	1
7	Bolivia	1	0	1	7	Denemarken	30	3	1
8	Bosnië	1	0	1	8	Duitsland	329	30	9
9	Brazilië	17	3	3	9	Finland	17	4	1
10	Cambodja	0	2	1	10	Frankrijk	118	23	1
11	Chile	5	2	1	11	Griekenland	8	2	1
12	China	7	1	0	12	Hongarije	12	4	1
13	Colombia	9	3	2	13	Ierland	0	2	1
14	Congo DR	2	0	0	14	IJsland	1	0	1
15	Costa Rica	1	2	1	15	Italië	11	11	1
16	Cuba	5	0	1	16	Japan	5	2	1
17	Dom. Repub.	29	5	2	17	Kroatië	6	1	2
18	Ecuador	3	3	1	18	Litouwen	1	0	0
19	Egypte	16	2	2	19	Luxemburg	6	4	1
20	Filippijnen	7	1	1	20	Malta	10	1	1
21	FransGuyana	9	1	1	21	Nieuw-Zeel.	2	0	1
22	Gambia	1	0	1	22	Noorwegen	4	2	1
23	Ghana	0	1	1	23	Oostenrijk	15	7	1
24	Guadeloupe	4	0	1	24	Polen	10	2	1
25	India	14	0	1	25	Portugal	20	5	1
26	Indonesië	8	3	4	26	Roemenië	3	2	2
27	Iran	5	0	0	27	Singapore	1	2	1
28	Irak	5	0	0	28	Slovenië	3	1	1
29	Israël	2	0	1	29	Slowakije	8	1	1
30	Jamaica	0	0	1	30	Spanje	95	21	6
31	Jordanië	1	0	1	31	Tsjechië	7	1	1
32	Kaapverdië	4	1	1	32	VK	164	17	0
33	Kenia	3	0	0	33	Zweden	11	3	1
34	Kuwait	2	0	0	34	Zwitserland	34	7	1
35	Lebanon	1	0	1		Totaal	1.254 ¹¹¹	180 ¹¹²	57 ¹¹³
36	Malawi	1	0	1					
37	Maleisië	2	0	1					
38	Marokko	37	4	1					
39	Martinique	2	0	1					
40	Mexico	2	1	1					
41	Moldavië	1	0	0					
42	Montenegro	2	0	1					
43	Nepal	2	1	1					
44	Nigeria	2	0	0					
45	Oekraïne	0	1	0					
46	Pakistan	1	0	1					
47	Panamá	2	1	0					

¹¹¹ Verdeeld over 31 niet-zorglanden.

¹¹² In totaal 180 vrijwilligers van Bureau Buitenland actief in 30 niet-zorglanden.

¹¹³ In totaal 57 vrijwilligers van Epafras actief in 32 niet-zorglanden.

48	Paraguay	2	0	1					
49	Peru	9	2	2					
50	Rusland	1	0	0					
51	Rwanda	0	0	1					
52	Senegal	2	2	1					
53	Servië	4	1	1					
54	Suriname	15	7	2					
55	Syrië	3	0	0					
56	Tanzania	1	0	1					
57	Thailand	16	4	1					
58	Togo	1	0	0					
59	Tunesië	4	1	0					
60	Turkije	98	1	0					
61	Qatar	0	1	0					
62	Uganda	0	0	1					
63	Uruguay	0	0	0					
64	Venezuela	4	0	1					
65	UAE	5	2	1					
66	VS	51	12	5					
67	Vietnam	4	1	1					
68	Zimbabwe	1	0	1					
69	Zuid-Afrika	4	1	0					
Totaal zorgland		452 ¹¹⁴	79 ¹¹⁵	62 ¹¹⁶					
Totaal: zorgland (452) + niet-zorgland (1.254) = 1.706									

Wijzigingen in detentielanden tussen 2019 en 2023	
Op landenlijst 2019 & afwezig lijst 2023	Op landenlijst 2023 & afwezig op lijst 2019
Estland (1)	Algerije (1)
Ierland (1)	Benin (4)
Bangladesh (1)	Congo DR (2)
Cambodja (3)	Gambia (1)
Georgië (1)	Guadeloupe (4)
Ghana (1)	Israël (2)
Haïti (1)	Kuwait (2)
Mozambique (1)	Malawi (1)
Noord-Macedonië (1)	Maleisië (2)
Oekraïne (4)	Martinique (2)
Oman (1)	Moldavië (1)
Trinidad & Tobago (9)	Montenegro (1)
Uganda (1)	Nigeria (1)
Zuid-Sudan (1)	Senegal (2)
Uruguay (1)	

¹¹⁴ Verdeeld over 60 zorglanden.

¹¹⁵ In totaal 76 vrijwilligers van Bureau Buitenland actief in 34 zorglanden.

¹¹⁶ In totaal 60 vrijwilligers van Epafras actief in 46 zorglanden.

Bijlage 3 – Vragenlijst gedetineerden



Vragenlijst gedetineerden

Beste Nederlander in een buitenlandse gevangenis,

Graag vraag ik je om deze vragenlijst in te vullen. Jouw mening is namelijk belangrijk voor een onderzoek. Het onderzoek kijkt naar de ondersteuning die jij mogelijk krijgt vanuit Nederland en of het aansluit op jouw belangrijkste hulpvragen.

Het onderzoek richt zich op vier organisaties die in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken Nederlanders in een buitenlandse gevangenis ondersteunen. Dit zijn: Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, stichting Epafras, Lawyers Across Borders (LAB) en Dutch&Detained (D&D).

Het duurt ongeveer 10 minuten om de vragenlijst in te vullen. Je hoeft je naam niet in te vullen. Na afloop kun je de ingevulde vragenlijst stoppen in de envelop en deze dichtplakken en weer teruggeven.

Alvast heel hartelijk dank voor je medewerking!

Met vriendelijke groet,

Femke van der Meulen

1. In welk land zit je vast?	Land:
2. Hoe lang zit je al vast?	
3. Ben je nog in afwachting van je strafproces?	☐ Ja ☐ Nee
4. Wat is je belangrijkste hulpvraag?	
5. Waar heb je het meeste behoefte aan? (Maximaal 3 dingen aankruisen)	☐ Persoonlijk gesprek tijdens een bezoek ☐ Aandacht/zorg voor je lichamelijke en psychische situatie ☐ Informatie over de regels en procedures ☐ Aanvullende juridische ondersteuning ☐ Aandacht voor de situatie thuis

	☐ Informatie over terugkeerproces ☐ Voorbereiding op re-integratie in Nederland ☐ Anders, namelijk:
6. Ontvang je het tijdschrift Comeback en zo ja, wat vind je hiervan?	
	☐ Ja, toelichting: ☐ Nee
7. Ontvang je de volgende steun? (je kan meerdere dingen aankruisen)	
	☐ Vrijwilliger van Bureau Buitenland ☐ Geestelijk verzorger van Epafras ☐ Juridische ondersteuning via LAB en/of D&D ☐ Familie en/of vrienden ☐ Anders
8. Hoe ziet deze steun eruit? Zou je dat hieronder kunnen omschrijven?	
9. Wat vind je van deze steun?	
10. Helpt deze steun jou bij de problemen die je ervaart en kan je toelichten waarom wel of niet?	
11. Welke steun zou het beste zijn voor jou en kan je dit toelichten?	
12. Heb je tips om de steun te verbeteren?	
13. Zijn er nadelen van het gebruik maken van consulaire ondersteuning? En zo ja, kan je dat toelichten?	
14. Wil je verder nog iets zeggen?	
Hartelijk dank voor het invullen van deze vragenlijst!	