

Vergaderjaar 2017–2018

30 010

Gedetineerdenbegeleiding buitenland

Nr. 39

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2018

Ter voldoening aan de gewijzigde motie van het lid Pechtold uit 2011 (Kamerstuk 32 500 V, nr. 146) stuur ik u hierbij de achtste jaarlijkse rapportage over Nederlandse gedetineerden in het buitenland¹. De vorige rapportage ging u toe op 10 augustus 2017, nr. DCV/CA-390/2017.

Deze brief geeft ook invulling aan de toezeggingen, zoals gedaan tijdens het wetgevingsoverleg met uw Kamer van 21 juni jl. (Kamerstuk 34 950 V, nr. 12), ten aanzien van meerjarige financiering van betrokken partners en de vormgeving van bijstand aan gedetineerden, inclusief bezoekenormen.

Deze brief geeft, zoals elk jaar, onder meer informatie over het totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland en de aantallen gedetineerden per land, beide per peildatum 1 april 2018. De aantallen in deze brief zijn de bij het ministerie bekende dossiers van Nederlandse gedetineerden in het buitenland, te weten Nederlandse gedetineerden die hebben aangegeven consulaire bijstand van het ministerie te willen ontvangen. Gedetineerden die geen bijstand wensen te ontvangen zijn niet bekend bij het ministerie en niet in de statistieken opgenomen. Ook kan het voorkomen dat gedetineerden zijn vrijgelaten maar dat dit niet direct bekend is gemaakt aan het ministerie.

De dalende trend in het totale aantal bij BZ bekende Nederlandse gedetineerden in het buitenland, een trend die in 2013 is ingezet, blijft zich voortzetten. Het aantal gedetineerden is in de afgelopen vijf jaar gedaald van 2333 naar 1917 (-18%). Deze terugloop is mede te verklaren door de grotere aantallen gedetineerden die in het kader van de Wets/Wots naar Nederland terugkeerden. Het aantal arrestaties van Nederlanders in het buitenland blijft op jaarbasis grosso modo gelijk. Per jaar is er sprake van gemiddeld 1350 nieuwe arrestatiemeldingen. De combinatie van een gelijkblijvend aantal arrestaties en minder gedetineerden op de peildata betekent dat de detentieduur per arrestatie gemiddeld korter is geworden.

¹ Incl. vreemdelingen met een Nederlandse verblijfsvergunning.

In bijlage 1² treft u een volledig overzicht aan over de jaren 2011 tot en met 2017.

Van de 1917 gedetineerden is 10% vrouw (174 versus 1743 mannen). Negen gedetineerden zijn op borgtocht vrij, twee hebben huisarrest en 22 zijn voorwaardelijk vrijgelaten. Op het totaal van 1917 hebben 383 gedetineerden naast de Nederlandse- tevens een andere nationaliteit.

De landen met de grootste aantallen Nederlandse gedetineerden zijn:

Duitsland	447
Spanje	229
Frankrijk	182
VK	181
België	77
Dominicaanse Rep.	60
Turkije	75
VS	76
Marokko	36

Zie bijlage 2 voor een volledig overzicht van de spreiding per land³.

Gedetineerdenbegeleiding

Het huidige gedetineerdenbeleid⁴ beoogt een efficiënte inzet van mensen en middelen ten behoeve van de gedetineerden die de begeleiding van de Nederlandse overheid het meest nodig hebben.

Alle in het buitenland gedetineerde Nederlanders komen in aanmerking voor een «basispakket» met uitgebreide schriftelijke informatie over consulaire bijstand en over overige instanties betrokken bij het Nederlandse gedetineerdenbeleid, alsook een persoonlijk bezoek van een ambassademedewerker. Waar relevant en mogelijk ontvangt de gedetineerde door het Ministerie van Buitenlandse Zaken gesubsidieerd juridisch advies en begeleiding bij de resocialisatie in Nederland.

Daarnaast is er sprake van een aanvullend maatwerkpakket. Gedetineerden die een meer uitgebreide consulaire bijstand daadwerkelijk nodig hebben, met name in landen waar de detentie-omstandigheden te kort schieten, zullen deze bijstand ontvangen, op maat gesneden naar de omstandigheden. Onder dit pakket vallen zaken zoals vervolgsbezoeken (daarvoor geldt een indicatieve norm tot 4 bezoeken per jaar) door medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zoals besproken in het overleg met uw Kamer zal daarbij steeds naar de individuele situatie gekeken worden. De bijstand bestaat verder uit een groot aantal additionele instrumenten en ondersteuning. Het betreft extra zorg tijdens de detentie, een maandelijks gift (in geld of natura), een attentiebudget voor de aanschaf van kleine noodzakelijke spullen te overhandigen tijdens de bezoeken (postzegels, telefoonkaarten, toiletspullen, tijdschriften, fruit), en een budget voor noodzakelijke medische zorg voor zieke gedetineerden indien lokale autoriteiten, de gedetineerde zelf of de familie geen middelen hebben om deze zorg te financieren.

Voor alle gedetineerden in het buitenland (zorglanden en niet-zorglanden) is er een breed netwerk van organisaties die met vrijwilligers werken, zoals Reclassering Nederland, die een bijdrage leveren aan de bijstand

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁴ Ingegaan per 1 januari 2015, zie Kamerstuk 30 010, nr. 21.

aan gedetineerden. Zij dragen onder meer bij door bezoeken, informatievoorziening, geestelijke begeleiding (in zorglanden). Vanuit Buitenlandse Zaken worden verscheidene organisaties financieel ondersteund, zoals hieronder uitgewerkt.

Om te bepalen in welke landen sprake is van behoorlijke detentieomstandigheden in het licht van internationale afspraken of verdragen⁵ hanteert het Ministerie van Buitenlandse Zaken een lijst van landen die aan deze voorwaarden voldoen (de zogenaamde niet-zorglanden). Om deze lijst actueel te houden maakt het Ministerie van Buitenlandse Zaken gebruik van eigen waarneming door het postennet van het ministerie en van diverse openbare bronnen. Nederlandse gedetineerden in alle overige landen (de zorglanden) ontvangen het aanvullende maatwerkpakket.

De verdeling van gedetineerden over deze twee categorieën landen is als volgt:

<u>Niet-zorglanden</u> (Europa, Australië, Canada, Japan, Nieuw-Zeeland en Singapore):	1.330
<u>Zorglanden</u> (overige landen):	587

In de niet-zorglanden worden alle gedetineerden, mits ze consulaire bijstand willen ontvangen, éénmaal tijdens hun detentie door een medewerker van het ministerie bezocht. In de zorglanden is de indicatieve norm dat alle gedetineerden tot vier bezoeken per jaar ontvangen. In de zorglanden zijn gedetineerden in 2017 gemiddeld twee keer per jaar bezocht. Maatwerk is hier het devies.

Naast de inzet van het ministerie tijdens de bezoeken aan gedetineerden bestaat de gedetineerdenbegeleiding uit onder meer de contacten met lokale autoriteiten over hun verantwoordelijkheid voor de Nederlandse gedetineerden, contacten met en inzet van (vertrouwens-)advocaten, subsidies aan Nederlandse organisaties die gedetineerden begeleiden (op het gebied van resocialisatie, maatschappelijke, sociale en geestelijke zorg en juridisch advies) en informatieverschaffing aan Nederlandse gedetineerden en aan hun contactpersonen. In breder verband wordt met betrokken landen gesproken over hun detentie-omstandigheden. Dat gebeurt in bilaterale contacten en eveneens in internationale (mensenrechten-)fora is aandacht voor het realiseren van humane detentieomstandigheden.

De instrumenten voor gedetineerdenbegeleiding worden op maat en naar behoefte ingezet. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kan zich zo maximaal richten op de specifieke rol die is voorbehouden aan de overheid bij de begeleiding van gedetineerden in het buitenland, zoals het contact met lokale autoriteiten over het waarborgen van een eerlijke procesgang, humane detentieomstandigheden, gelijke rechten en voorzieningen voor Nederlandse gedetineerden als voor andere gedetineerden en bijstand in doodstrafzaken.

⁵ Te denken valt aan:

- UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, 1955.
- UN Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.
- Council of Europe; Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) standards, 2002.
- European Conventions on Human Rights.

De instrumenten voor gedetineerdenbegeleiding zijn daarmee veel breder en veelsoortiger dan alleen de bezoekenorm zoals die vanuit het ambassade-netwerk worden gerealiseerd. Zoals toegelicht in het wetgevings-overleg met uw Kamer van 21 juni 2018, dient die brede bijstand getoetst te worden om de kwaliteit en zorg voor gedetineerden te bepalen. Bij bredere evaluaties en analyses, zoals die van de Algemene Rekenkamer en interne evaluaties vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken, zal ook steeds de volledige catalogus aan bijstandsinstrumenten worden betrokken.

Kwetsbare gedetineerden

Het ministerie besteedt speciale aandacht aan kwetsbare Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Teneinde deze groep tijdig te signaleren is de checklist voor het eerste consulaire bezoek door BZ-medewerkers aan een gedetineerde aangepast, in die zin dat bij het eerste contact al gericht wordt gekeken naar aspecten als ziekte, (lichamelijke of geestelijke) beperkingen, alcohol/drugsgebruik en zwangerschap, analfabetisme en eventueel suïcidaliteit. Daarnaast zijn met subsidieontvanger Reclassering Nederland afspraken gemaakt over specifieke aandacht voor het aspect kwetsbaarheid bij de bezoeken die de vrijwilligers van deze organisatie aan gedetineerden afleggen. Op basis van de rapportages van deze bezoeken kan het ministerie indien nodig gerichte actie ondernemen.

Gronden van detentie

Het aantal drugsgelateerde detenties is in de verslagperiode gedaald van 1335 naar 923 (een daling van 31%). Daarmee is voor het eerst het aantal drugsgelateerde detenties minder dan de helft van het totaal, te weten 48%. De resterende 52% van de gedetineerden is veroordeeld voor uiteenlopende feiten, waaronder diefstal, moord, geweldpleging, mensenhandel, zedendelicten en oplichting. Alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland die aangeven consulaire bijstand te willen, ontvangen gedetineerdenbegeleiding van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ongeacht wat de grond van hun detentie is.

Wets en Wots

In 2017 zijn op grond van de wet Wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging vrijheidsbenemende en voorwaardelijke sancties (Wets) (Kamerstuk 32 885) 294 zaken erkend, gericht op de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen, vrijheidsbenemende maatregelen, of vonnissen en proeftijdbeslissingen met het oog op het toezicht op proeftijdvoorwaarden en alternatieve straffen. In 2017 zijn voorts 52 verzoeken tot overdracht van een gedetineerde naar Nederland op grond van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (Wots) toegewezen.

Mede ter opvolging van het advies van de Algemene Rekenkamer (Gedetineerdenbegeleiding Buitenland – Verantwoordingsonderzoek 2017 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Kamerstuk 34 950 V, nr. 2) is samen met het Ministerie van Justitie en Veiligheid onderzocht hoe knelpunten rond de lange duur van de behandeling van Wets- en Wots-aanvragen kunnen worden aangepakt. Teneinde zo veel mogelijk te voorkomen dat gedetineerden uit onwetendheid of gebrek aan informatie geen gebruik maken van de Wets/Wets-mogelijkheden, is overeengekomen dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken standaard een toestemmingsformulier toevoegt aan het «informatiepakket bij arrestatie», waarmee de gedetineerde zijn gegevens opgeeft aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid ten behoeve van vroegtijdige dossiervorming. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken en/of Reclassering Nederland houden vervolgens het

Ministerie van Justitie en Veiligheid op de hoogte van de fase van detentie waarin betrokkene verkeert, voor zover bekend, zodat het Ministerie van Justitie en Veiligheid in meer gevallen dan nu de gedetineerde snel nadat zijn/haar veroordeling definitief is kan wijzen op de Wets/Wots-mogelijkheden.

De aantallen inkomende en uitgaande overbrengingen onder de Wets/Wots bedroegen in 2017:

	Inkomend	Uitgaand
Wots	52	4
Wets totaal	294	72
Wets-Kaderbesluit 947	20	45
Wets-Kaderbesluit 909	274	27

Bronnen: IOS/Min JenV & IRC Noord-Holland

Samenwerking met partners

Naast de personele en financiële inzet op gedetineerdenbegeleiding door het ministerie zelf, verleent het ministerie subsidie met het oog op financiering van activiteiten op het gebied van begeleiding van gedetineerden in het buitenland. Deze activiteiten sluiten aan op het maatwerk van het ministerie en vormen zowel financieel als inhoudelijk een kernonderdeel van de individuele gedetineerdenbegeleiding.

De verdeling van de budgetten o.g.v. de thans lopende subsidiebeschikkingen treft u aan in Bijlage 3⁶, daarin is ook het meerjarige financieel overzicht opgenomen dat de Kamer is toegezegd tijdens het wetgevingsoverleg van 21 juni 2018.

Reclassering Nederland:

De vrijwilligers van het Bureau Buitenland van Reclassering Nederland, dat jaarlijks subsidie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ontvangt, heeft in 2017 ruim 4.000⁷ bezoeken afgelegd aan 1322 gedetineerden. Deze bezoeken komen bovenop de bezoeken die vanuit het ambassade-netwerk worden gerealiseerd.

Stichting Epafra:

De Stichting Epafra verleent geestelijke zorg aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De aanbesteding voor het verlenen van geestelijke zorg voor het tijdvak 1 januari 2017 tot en met 31 december 2019 is niet gegund aan de enige aanbieder Epafra. De stichting voldeed in 2017 niet voldoende aan de vereiste subsidiecriteria, met name het criterium van het hebben van een adequaat netwerk van lokale vrijwilligers in landen waar Nederlanders zijn gedetineerd. Samen met een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken ingehuurd adviseur heeft Epafra in 2017 geïnvesteerd in het opzetten van zulk een netwerk. Per 1 januari 2018 is een nieuw subsidiekader uitgeschreven voor een kavel geestelijke zorg voor de duur van twee jaar (2018–2019). In meer dan 70% van de landen waar Nederlandse gedetineerden verblijven beschikt Epafra thans over dit lokale netwerk. In de tussenliggende periode van 1 januari 2016

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

⁷ Definitief aantal bezoeken door RN vrijwilligers zoals opgenomen in de systemen van BZ wordt aan gewerkt.

tot 1 januari 2018 is een overgangssubsidie verstrekt om de continuïteit van de geestelijke hulp te waarborgen.

Daarnaast geeft Epafra samen met Reclassering Nederland en PrisonLAW het tijdschrift Comeback uit. Deze organisaties leveren bijdragen aan het tijdschrift op hun vakgebied. De subsidie voor dit tijdschrift is onverkort gecontinueerd.

PrisonLAW:

Vanwege de behoefte van gedetineerden aan onafhankelijk juridisch advies subsidieert het Ministerie van Buitenlandse Zaken de PrisonLAW. Deze stichting had eind december 2017 154 zaken in behandeling (79 binnen de EU, en 75 buiten de EU), een stijging van 50% t.o.v. 2016.

Ik hoop uw Kamer met deze achtste rapportagebrief voldoende te hebben geïnformeerd. De volgende rapportage wordt u medio 2019 toegezonden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok