

Vergaderjaar 2004–2005

30 010

Gedetineerdenbegeleiding Buitenland

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4	Conclusies en aanbevelingen	29
1	Inleiding	8	5	Reacties ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	32
1.1	Probleemstelling en doelstelling	9		Inleiding	32
1.2	Opzet onderzoek en rapportage	9	5.1	Reactie minister van Buitenlandse Zaken	32
1.2.1	Gegevensverzameling onderzoek	9	5.2	Reactie minister van Justitie	33
1.2.2	Opzet rapportage	10	5.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	34
			5.4		
2	Beleid	11			
2.1	Inleiding	11	Bijlage 1	Lijst van gebruikte afkortingen	35
2.2	Beleid Ministerie van Buitenlandse Zaken rond gedetineerdenbegeleiding	12	Bijlage 2	Gedetineerdenzorg buitenland: belangrijkste conclusies onderzoek Algemene Rekenkamer uit 2000	36
2.2.1	Consulaire bijstand voor gedetineerden	12			
2.2.2	Overig beleid	14	Bijlage 3	Nederlandse gedetineerden in het buitenland (per 1 december 2004) en enkele buitenlandse gegevens	37
2.3	Beleid Ministerie van Justitie rond gedetineerdenbegeleiding	15		Normenkader	39
2.3.1	De WOTS	15	Bijlage 4	Consulaire normen	40
2.3.2	Recht op overbrenging	16	Bijlage 5	Overzichtstabel met conclusies, aanbevelingen, reacties ministers en nawoord Algemene Rekenkamer	41
			Bijlage 6		
3	Uitvoering en verantwoording	18			
3.1	Inleiding	18			
3.2	Ministerie van Buitenlandse Zaken	18			
3.2.1	Uitvoering gedetineerdenbegeleiding door DCZ/CM en de posten	18			
3.2.2	Verantwoording	21			
3.3	Ministerie van Justitie	22			
3.4	Overige actoren	24			
3.4.1	Stichting Reclassering Nederland (SRN)	24			
3.4.2	Stichting Epafra	25			
3.5	Informatie-uitwisseling	26			
3.5.1	Informatiesysteem	26			
3.5.2	Overleg	27			

SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek naar de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat in 2000 is uitgevoerd onder de titel *Gedetineerdenzorg buitenland*.

Actuele situatie

Sinds 2000 is het aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland toegenomen van circa 1900 tot circa 2300 gedetineerden in 2004. Ruim tachtig procent van de gedetineerden zit vast wegens drugsdelicten. De complexiteit van de begeleiding van de individuele gedetineerden is de afgelopen jaren toegenomen. Veel Nederlandse gedetineerden hebben een zwakke maatschappelijke positie met diverse problemen.

De centrale actoren voor gedetineerdenbegeleiding zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het Ministerie van Justitie.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het Ministerie van BZ sinds 2000 een groot aantal verbeteringen heeft doorgevoerd in zowel beleid, uitvoering als verantwoording van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

Beleid

Sinds 2000 heeft het Ministerie van BZ een duidelijker beleid rond gedetineerdenbegeleiding geformuleerd. Hierdoor weten de medewerkers op het departement en op de posten nu beter welke taken zij moeten verrichten in het kader van gedetineerdenbegeleiding.

De Algemene Rekenkamer is verheugd om te constateren dat de aanbeveling uit 2000 om een zorgnorm te formuleren door de minister van BZ is opgevolgd door het formuleren van een aantal begeleidingsnormen waaraan departement en posten zich moeten houden. Deze begeleidingsnormen zijn opgenomen in de verbeterde Bundel Consulaire Voorschriften (BCV).

Twee begeleidingsnormen behoeven nog enige verduidelijking. In de praktijk blijkt de vraag hoe vaak een gedetineerde door posten bezocht moet worden nog onduidelijkheid op te roepen bij de posten. Ook blijkt dat de maandelijkse gift van € 30 voor Nederlandse gedetineerden buiten Europa soms tot ongewenste neveneffecten kan leiden. In sommige landen is het bedrag te weinig, in sommige landen voldoende en in andere landen teveel. Een bepaalde indexering per land of regio lijkt hier op zijn plaats.

Het opleidingsbeleid voor medewerkers van het Ministerie van BZ is zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht sterk verbeterd. Ook probeert het ministerie door een pro-actief mediabeleid een realistischer beeld en verwachtingspatroon bij het publiek te bewerkstelligen over de mogelijkheden en beperkingen van gedetineerdenbegeleiding.

Jaarlijks wordt ongeveer zes procent van het totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland overgebracht naar Nederland in het kader van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (1986). Hierbij is met name het Ministerie van Justitie betrokken, dat momenteel een aantal wijzigingen doorvoert om de behandeling van verzoeken tot overbrenging voortvarender te laten verlopen. Vergeleken met veel andere landen heeft

Nederland een mild strafregime. Dit vormt net als in 2000 een knelpunt voor de overbrenging van Nederlandse gedetineerden naar Nederland.

Uitvoering en verantwoording

Doordat het beleid is verduidelijkt, zijn de uitvoering en de verantwoording van de gedetineerdenbegeleiding verbeterd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de aandacht en inzet van de medewerkers van het Ministerie van BZ voor de uitvoering van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland ten opzichte van 2000 duidelijk is toegenomen.

Het Ministerie van BZ geeft aan enig zicht te hebben op de uitvoering van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002 en heeft voor 2005 een evaluatie van de gedetineerdenbegeleiding gepland.

Net als in 2000 vormt de personele capaciteit bij de posten nog een knelpunt voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. De Algemene Rekenkamer acht het nog steeds wenselijk dat de minister van BZ inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit daarvoor nodig is.

Het Ministerie van BZ hanteert geen duidelijke uitgangspunten bij de toekenning aan posten van budgetten die specifiek bedoeld zijn voor de begeleiding van gedetineerden.

De kwaliteit van de verantwoording over de subsidies van het Ministerie van BZ aan de Stichting Reclassering Nederland (SRN) en de Stichting Epafra is sinds 2000 verbeterd. Dit in tegenstelling tot de verantwoording over het deel van de financiële bijdrage van het Ministerie van Justitie aan de SRN, dat door de SRN aan de unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen (B&BB) wordt toegekend.

Informatie-uitwisseling

Het Ministerie van BZ is beter in staat om de gedetineerdenbegeleiding op de posten aan te sturen door de overstap begin 2004 op het nieuwe informatiesysteem Prison. Hierdoor vindt een betere uitwisseling van informatie plaats tussen departement en posten over de situatie van gedetineerden.

Een negatieve bevinding is dat kennis op het departement en op de posten over de mogelijkheden die het lokale recht voor gedetineerden biedt, zelden in kaart is gebracht, terwijl dit volgens de BCV wel zou moeten. Ook het formele en informele netwerk van de post is niet vastgelegd op papier. Hierdoor gaat institutionele kennis vaak om de drie à vier jaar als gevolg van overplaatsingen verloren. Overigens is het overplaatsingsbeleid van het Ministerie van BZ door het ministerie zelf uit andere overwegingen als functioneel beoordeeld.

Evaluatie

Het Ministerie van BZ heeft voor 2005 een evaluatie van de gedetineerdenbegeleiding gepland. Dit biedt goede mogelijkheden om meer inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002. De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij het opzetten van de evaluatie in elk geval aandacht te besteden aan het percentage van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat vastzit in verband met een drugsgerelateerd delict (tachtig procent), een percentage dat (indicatief) vele malen hoger is dan in enkele andere Europese landen. Verklaring én aanpak hiervan acht de Algemene Rekenkamer geboden.

Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van BZ en de minister van Justitie hebben in januari 2005 op het rapport gereageerd.

De minister van BZ geeft aan verheugd te zijn over de belangrijkste conclusie van het onderzoek dat BZ sinds 2000 een groot aantal verbeteringen heeft doorgevoerd in zowel beleid, uitvoering als verantwoording van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Hij onderschrijft het merendeel van conclusies en aanbevelingen. Verder geeft de minister aan dat de voor 2005 voorziene evaluatie goede mogelijkheden biedt om inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002. In de evaluatie zullen ook de punten worden meegenomen die in het onderzoek naar voren kwamen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan de bezoekfrequentie en de gift van € 30. De minister acht een standaard voor de personele capaciteit op het gebied van gedetineerdenbegeleiding niet goed uitvoerbaar omdat de behoefte aan begeleiding en de mogelijkheid om die te bieden van vele factoren afhangt. Daarbij geeft hij aan niet over onbeperkte middelen te beschikken. Bovendien moet de minister keuzes maken om de vele belangen van Nederland in de wereld te kunnen behartigen.

De minister van Justitie onderschrijft de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Verder acht de minister het nodig dat zijn ministerie, in samenwerking met het Ministerie van BZ, zich buigt over de vraag hoe het relatief hoge percentage drugsgerelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland kan worden verklaard. Gericht onderzoek, waarbij de lokale omstandigheden in aanmerking zouden moeten worden genomen, zal naar verwachting het inzicht, alsmede de effectiviteit van maatregelen waarmee wordt beoogd daarin wijziging te brengen, vergroten.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister van BZ vrijwel alle aanbevelingen uit het rapport overneemt dan wel in de voorgenomen evaluatie zal betrekken.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het mogelijk moet zijn een schatting te maken van de benodigde personele en materiële capaciteit.

De Algemene Rekenkamer deelt de zorg van beide ministers om de constatering van het hoge percentage drugsgerelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zij is van mening dat een gericht onderzoek – bijvoorbeeld door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie – bij kan dragen aan de verklaring én aanpak van dit fenomeen. Zoals ook de minister van Justitie in zijn reactie aangeeft, zouden daarbij de lokale omstandigheden buiten Nederland in aanmerking genomen moeten worden.

De Algemene Rekenkamer acht onderzoek mede van belang omdat het hoge percentage drugsgerelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland (circa tachtig procent) niet bijdraagt aan een positief imago van Nederland in de wereld.

1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode mei–augustus 2004 een onderzoek uitgevoerd naar de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Dit onderzoek is een vervolg op het onderzoek naar de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat in 2000 door de Algemene Rekenkamer is uitgebracht onder de titel *Gedetineerdzorg buitenland*.¹ In bijlage 2 worden de belangrijkste zaken uit dat rapport opgesomd.

In dit rapport zal voornamelijk worden ingegaan op de veranderingen die zich hebben voorgedaan sinds het verschijnen van het rapport *Gedetineerdzorg buitenland*.

Tijdens het vervolgonderzoek heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat sinds 2000 een flink aantal verbeteringen is doorgevoerd in zowel beleid, uitvoering als verantwoording van de consulaire bijstand aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Dit neemt niet weg dat de Algemene Rekenkamer nog een aantal zaken heeft aangetroffen die voor verbetering vatbaar zijn.

De Algemene Rekenkamer spreekt in navolging van de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) en de Tweede Kamer tegenwoordig over «gedetineerdenbegeleiding» in plaats van «gedetineerdzorg». De minister heeft aan de Tweede Kamer aangegeven dat deze terminologie beter past bij de verschillende fasen van detentie en beter aansluit bij de hulp die er door het departement en door de posten geboden kan worden.²

Nederlandse gedetineerden in het buitenland: situatieschets

Er is sprake van een jaarlijkse toename van het aantal gedetineerde Nederlanders in het buitenland. In 1988 zaten er 579 Nederlandse gedetineerden in het buitenland gevangen en sinds 2000 is het aantal Nederlandse gedetineerden toegenomen van ongeveer 1900 tot ruim 2300 eind 2004 (zie bijlage 3).

Zij zitten vast in gevangenissen verspreid over 81 landen, waaronder 22 landen van de Europese Unie (EU). Bijna zestig procent van alle Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen zit vast in een EU-lidstaat. Van alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland zit ruim tachtig procent vast wegens een drugsgelateerd delict (binnen EU: bijna tachtig procent).

De Algemene Rekenkamer heeft navraag gedaan bij enkele collegae om een indicatie te krijgen van de vergelijkbare problematiek in hun land: er zijn 2767 Britten gedetineerd in het buitenland van wie bijna dertig procent in verband met een drugsgelateerd delict en 177 Zweden, van wie ruim veertig procent in verband met een drugsgelateerd delict. Voor enkele andere gegevens zie bijlage 3.

Circa de helft van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland is van origine Nederlander. Met de andere helft ontstaan praktische problemen tijdens de begeleiding omdat deze gedetineerden in een aantal gevallen de Nederlandse taal niet of nauwelijks machtig zijn.

De complexiteit van de begeleiding van individuele gedetineerden is volgens het Ministerie van BZ de afgelopen jaren toegenomen. Veel Nederlandse gedetineerden hebben een zwakke maatschappelijke positie met diverse complexe problemen. Bij een substantieel deel was reeds in

¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 430, nrs. 1–2 en www.rekenkamer.nl.

² Tweede Kamer, 2001–2002, 25 203, nr. 15.

Nederland sprake van tekortschietende (zelf)bescherming, schulden en psychische- en verslavingsproblemen. Ook dit geeft problemen bij begeleiding van gedetineerden in het buitenland.

1.1 Probleemstelling en doelstelling

De probleemstelling van het vervolgonderzoek luidt:
Wat houdt de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland in (sinds 2000) en wat zijn de resultaten hiervan?

De doelstelling van het onderzoek is driedelig:

- vaststellen wat voor maatregelen de minister van BZ na het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2000 heeft genomen om tot een meer uniforme aanpak en uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding te komen;
- beschrijven van de actuele situatie op het terrein van gedetineerdenbegeleiding;
- bijdragen aan de verbetering van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland door aanbevelingen te doen.

1.2 Opzet onderzoek en rapportage

1.2.1 Gegevensverzameling onderzoek

De gegevensverzameling bestond uit vier onderdelen:

1. Het bestuderen van schriftelijk materiaal waaronder regelgeving, Tweede-Kamerstukken, nota's, verdragen, landendossiers en gedetineerendossiers (elektronisch en schriftelijk).
2. Het houden van interviews met medewerkers van:
 - Directie Consulaire Zaken / afdeling Consulair-Maatschappelijke zaken (DCZ/CM) van het Ministerie van BZ;
 - Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het Ministerie van Justitie;
 - Unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen (B&BB) van de Stichting Reclassering Nederland (SRN);
 - Stichting Epafra, een particuliere stichting voor pastorale en diaconale hulp aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland.
3. Het bezoeken van vier posten, te weten het Nederlandse consulaat-generaal te Miami (*best-practice* volgens het Ministerie van BZ) en de Nederlandse ambassades te Madrid, Berlijn en Warschau.
 - De postbezoeken hadden ten doel om een indruk te krijgen van de gedetineerdenbegeleiding in de praktijk.
 - Op de posten zijn gesprekken gevoerd met medewerkers en eventueel aanwezige vrijwilligers die een rol vervullen in de gedetineerdenbegeleiding.
 - Een aantal van de daar aanwezige dossiers is bestudeerd (elektronische en schriftelijke dossiers).
 - Tijdens de postbezoeken aan Miami, Madrid en Warschau zijn bezoeken aan Nederlandse gedetineerden in gevangenissen bijgewoond.
4. Tijdens het onderzoek *Visumverlening in Schengenverband*³ van de Algemene Rekenkamer zijn in 2003 tien posten bezocht waarbij ten behoeve van een zogenaamde effectmeting aandacht is besteed aan gedetineerdenbegeleiding.⁴ De bevindingen uit deze postbezoeken zijn meegenomen in dit onderzoek.

³ Tweede Kamer, 2003–2004, 29 260, nrs. 1–2 en www.rekenkamer.nl.

⁴ De tien door de Algemene Rekenkamer bezochte Nederlandse vertegenwoordigingen in het kader van het onderzoek *Visumverlening in Schengenverband* waren Istanbul, Peking, Caïro, New Delhi, Colombo, Kiev, Paramaribo, Rabat, Teheran en Londen.

De Algemene Rekenkamer heeft voor de beoordeling van de kwaliteit van de gedetineerdenbegeleiding normen geformuleerd die voor de start van het onderzoek met de gecontroleerden zijn afgestemd. Deze onderzoeksnormen zijn opgenomen in bijlage 4.

1.2.2 Opzet rapportage

Hoofdstuk 2 beschrijft de veranderingen in het beleid met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding sinds het verschijnen van het rapport *Gedetineerdenzorg buitenland* van de Algemene Rekenkamer uit 2000. Hoofdstuk 3 gaat over de uitvoering van het beleid en de verantwoording hierover. In hoofdstuk 4 komen de conclusies en aanbevelingen aan de orde.

De minister van BZ heeft bij brief van 26 januari 2005 op het onderzoek gereageerd; de minister van Justitie bij brief van 24 januari 2005. In hoofdstuk 5 zijn deze reacties in samengevatte vorm⁵ opgenomen, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer.

⁵ De integrale tekst van de reacties is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

2 BELEID

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op het beleid rond de begeleiding van gedetineerden in het buitenland en veranderingen daarin sinds het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2000.

In § 2.2 staat het beleid zoals dat door het Ministerie van BZ voor gedetineerdenbegeleiding is opgesteld en § 2.3 gaat over het beleid waarvoor het Ministerie van Justitie verantwoordelijk is.

Actoren

Bij de gedetineerdenbegeleiding zijn hoofdzakelijk de volgende actoren betrokken:

- de afdeling Consulair-Maatschappelijke zaken van de Directie Consulaire Zaken (DCZ/CM) van het Ministerie van BZ;
- posten van het Ministerie van BZ in het buitenland;⁶
- het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) van het Ministerie van Justitie;
- de Unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen (B&BB) van de Stichting Reclassering Nederland (SRN). De SRN is een rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) van het Ministerie van Justitie.⁷ Het Ministerie van BZ geeft sinds 1998 subsidie aan de unit;
- de Stichting Epafra, een particuliere stichting voor pastorale en diaconale hulp aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het Ministerie van BZ geeft sinds 1999 subsidie aan deze stichting.

In figuur 1 zijn deze voornaamste actoren bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland weergegeven. De posten in het buitenland vormen in principe de schakel tussen de gedetineerde en de beschreven actoren.⁸

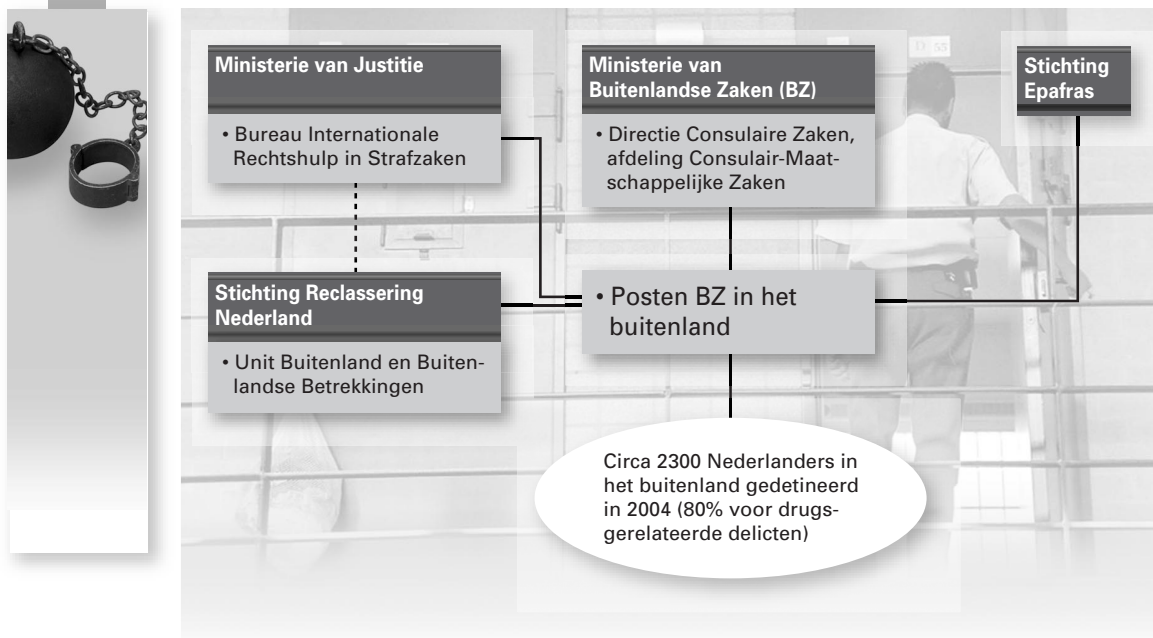
⁶ Met «posten» worden Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bedoeld. Het betreft ambassades en consulaten(-generaal).

⁷ Zie *Verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak deel 4*, Tweede Kamer, 2003–2004, 29 450, nrs. 1–2, blz. 95–97 en www.rekenkamer.nl.

⁸ Overigens is er ook direct contact (schriftelijk of mondeling) tussen de gedetineerden en medewerkers/vrijwilligers van de SRN en de Stichting Epafra.

Voornaamste actoren bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland

Figuur 1



2.2 Beleid Ministerie van Buitenlandse Zaken rond gedetineerdenbegeleiding

Een kerntaak van de minister van BZ is het behartigen van Nederlandse belangen in het buitenland. Hieronder valt de bijstand aan gedetineerde Nederlanders in het buitenland.

Het Ministerie van BZ heeft de internationale en nationale uitgangspunten voor consulaire bijstand uitgewerkt in de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV). In de bijlage van de BCV staan de consulaire normen die in acht moeten worden genomen bij de uitvoering van de begeleiding van gedetineerden. Hierna zullen eerst de BCV en de consulaire normen worden besproken, daarna wordt aandacht besteed aan het overige beleid van het Ministerie van BZ dat betrekking heeft op gedetineerdenbegeleiding.

2.2.1 Consulaire bijstand voor gedetineerden

In het rapport *Gedetineerdenzorg buitenland* van de Algemene Rekenkamer uit 2000 is uitgebreid ingegaan op de internationale en nationale uitgangspunten voor begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Aangezien de uitgangspunten grotendeels gelijk zijn gebleven

zal hier verder geen aandacht aan worden besteed en wordt verwezen naar het rapport uit 2000.⁹ Naar aanleiding van dit rapport heeft de minister van BZ toegezegd om doelstellingen in de BCV vast te leggen en nader te bezien in hoeverre het mogelijk is om toekenningscriteria in de BCV scherper te formuleren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er een aantal verbeteringen is doorgevoerd ten opzichte van de BCV uit 2000:

- De BCV is inhoudelijk verbeterd doordat er normen, doelstellingen en toekenningscriteria aan toegevoegd zijn.¹⁰
- De BCV is qua lay-out, structuur en taalgebruik duidelijker en toegankelijker geworden.

Desondanks heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de BCV nog weinig wordt gebruikt op de posten. Reden hiervoor is dat de BCV onderdeel is van het gebruikersvriendelijke Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Het Ministerie van BZ heeft laten weten dat dit probleem door een herziening van het HBBZ begin 2005 zal zijn opgelost.

Consulaire normen

De consulaire normen liggen ten grondslag aan de begeleiding van gedetineerden door het Ministerie van BZ.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2000 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen waarin de minister van BZ werd verzocht een «zorgnorm» te ontwikkelen om te garanderen dat aan alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland een minimum aan «zorg» wordt verleend.¹¹

De minister achtte het niet goed uitvoerbaar om een expliciete «zorgnorm» te formuleren vanwege de grote verschillen tussen individuele gevallen. Hij gaf wel aan dat de in het buitenland gedetineerde Nederlanders zullen worden begeleid aan de hand van in 2001 geformuleerde normen die gelden vanaf 1 januari 2002.¹²

De Algemene Rekenkamer beschouwt het opstellen en het toepassen van deze normen als een verbetering voor de begeleiding van gedetineerden door het Ministerie van BZ.

Een aantal begeleidingsnormen laat in de praktijk ruimte om door posten verschillend te worden geïnterpreteerd. DCZ/CM geeft aan dat dit noodzakelijk is om maatwerk in gedetineerdenbegeleiding mogelijk te maken.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat twee begeleidingsnormen voor verbetering vatbaar zijn, te weten:

- de bezoekenorm;
- de gift van € 30.

Bezoekenorm

Volgens de bezoekenorm van het Ministerie van BZ dient een gedetineerde zo spoedig mogelijk na zijn arrestatie te worden bezocht door de post. Verder stelt de bezoekenorm het volgende: «*Nederlandse gedetineerden in landen verder verwijderd van Nederland en familie en in gevangenissen met minder goede omstandigheden dan in Nederland zullen in het algemeen vaker worden bezocht*». Bij de bezoeken aan de posten is het de Algemene Rekenkamer opgevallen dat het voor hen niet duidelijk is hoe vaak gedetineerden moeten worden bezocht.

Ten eerste is het onduidelijk op basis waarvan DCZ/CM bepaalt hoe de omstandigheden in Nederlandse en buitenlandse gevangenissen zijn en hoe deze zich tot elkaar verhouden. Daarmee is het onduidelijk welke gedetineerden in het algemeen vaker bezocht zouden moeten worden.

⁹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 430, nrs. 1–2 en www.rekenkamer.nl. Zie paragraaf 2.2 Uitgangspunten en de Bundel Consulaire Voorschriften (blz. 9).

¹⁰ Zo bleek in 2000 dat het doel van een gedetineerdenbezoek door de post nergens duidelijk is omschreven. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit momenteel wél het geval is. Het eerste bezoek heeft bijvoorbeeld een driedelig doel, namelijk het bespreken en regelen van rechtsbijstand, het verstrekken van informatie en het vernemen van mededelingen bestemd voor relaties.

¹¹ Tweede Kamer, 2000–2001, 27 400 V, nr. 28.

¹² De consulaire normen waaraan het departement en de Nederlandse vertegenwoordigingen zich dienen te houden bij de begeleiding van gedetineerden worden in bijlage 5 weergegeven en zijn nader uiteengezet in de brieven aan de Tweede Kamer van respectievelijk 18 oktober 2001 (BuZa-01-565) en 12 februari 2002 (BuZa-02-68).

Ten tweede zijn de termen «verder» en «vaker» niet nader uitgewerkt. DCZ/CM geeft aan dat de bezoekenorm niet nader uitgewerkt kan worden in verband met het verlenen van maatwerk maar merkt op dat met «verder» in principe de landen buiten Europa worden bedoeld.

Gift van € 30

Vanaf 1 januari 2002 ontvangen alle gedetineerden met een Nederlandse nationaliteit in landen buiten Europa een maandelijkse schenking van € 30.¹³

De Algemene Rekenkamer heeft op een aantal posten geconstateerd dat het toekennen van een gift van € 30 in de praktijk ongewenste neven-effecten oplevert. In sommige landen is dit bedrag voldoende, in sommige landen teveel en in andere landen te weinig. Met het gevolg dat, indien het bedrag te laag is, een gevangene niet in zijn onderhoud kan voorzien en, als het bedrag te hoog is, er gevaar bestaat voor bedreiging, afpersing en diefstal door medegevangenen en bewakers.

De Algemene Rekenkamer acht een bepaalde, bijvoorbeeld aan koopkracht-pariteit gerelateerde, indexering per land of regio van het bedrag dat aan een gedetineerde wordt toegekend wenselijk.

DCZ/CM heeft eind september 2004 aangegeven dat de gift van € 30 onderwerp zal zijn van de evaluatie van het beleid inzake gedetineerden-begeleiding in 2005.

Evaluatie

Tijdens de bezoeken aan de posten heeft de Algemene Rekenkamer niet met zekerheid kunnen vaststellen of posten zich altijd aan de consulaire normen houden. Via de jaarplanrapportage heeft DCZ/CM enig inzicht in de wijze waarop individuele posten met een aantal consulaire normen omgaan.

Volgens de begroting voor 2005 van het Ministerie van BZ staat er een evaluatie gepland van het in 2002 aangescherpte beleid rond gedetineerdenbegeleiding.¹⁴ Volgens DCZ/CM zal hierbij in ieder geval aandacht worden besteed aan de werking van de consulaire normen in de praktijk. De Algemene Rekenkamer constateert dat het nog niet duidelijk is op welke manier en door wie deze evaluatie uitgevoerd gaat worden.

2.2.2 Overig beleid

De Algemene Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek geconstateerd dat het Ministerie van BZ ten opzichte van 2000 verbeteringen heeft doorgevoerd in het aanbod van opleidingen aan de eigen medewerkers en in de benadering van pers en publiek.

Opleidingenbeleid

DCZ/CM biedt ten behoeve van de kwaliteit van de uitvoering van gedetineerdenbegeleiding verschillende opleidingen aan de consulaire medewerkers aan. De Algemene Rekenkamer constateert dat het aanbod van opleidingen voor consulaire medewerkers door de afdeling opleidingen van DCZ sinds 2000 zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht sterk is verbeterd.

Het opleidingsaanbod omvat de volgende onderdelen:

- Eén keer per jaar wordt in Nederland een conferentieweek gehouden over gedetineerdenbegeleiding voor veertig (lokale en uitgezonden) medewerkers van posten.
- Een aantal maal per jaar worden (regionale) bijeenkomsten georganiseerd op posten, waarbij DCZ/CM en B&BB de consulaire medewerkers en vrijwilligers bezoeken om bij te praten (in 2003 was het programma

¹³ In dit kader wordt Turkije tot Europa gerekend. Nederlandse gedetineerden in de landen van de voormalige Sovjet-Unie komen wel in aanmerking.

Vóór 1 januari 2002 kon een maandelijkse gift van NLG 50,- aan gedetineerden buiten Europa worden verstrekt. Voorwaarde hiervoor was dat de gedetineerde zelf niet over eigen geldmiddelen beschikte of over familie of vrienden die hem financieel ondersteunden. Omdat in de praktijk bleek dat deze regeling soms tot misverstanden aanleiding gaf, is het Ministerie van BZ op 1 januari 2002 overgegaan op de maandelijkse schenking van € 30 aan alle gedetineerden met een Nederlandse nationaliteit in landen buiten Europa.

¹⁴ Tweede Kamer, 2004–2005, 29 800 V, nr. 2, blz. 85.

- bij drie bijeenkomsten uitgebreid met een communicatietraining en externe sprekers). In 2004 zijn er twaalf bijeenkomsten gehouden waarbij het uitgebreide programma op acht posten werd gegeven.
- Tijdens het reguliere overplaatsingsprogramma van het Ministerie van BZ wordt aan nieuwe medewerkers van posten door DCZ/CM uitleg gegeven over de consulaire werkzaamheden op de post; daarbij wordt ook aandacht geschonken aan gedetineerdenbegeleiding.

Mediabeleid

In kranten, op televisie en op het internet wordt regelmatig ingegaan op schrijnende gevallen van Nederlanders die gevangen zitten in landen waar de omstandigheden slecht zijn. In de berichtgeving is volgens DCZ/CM nogal eens sprake van feitelijke onjuistheden. Reageren op berichten in de media blijkt vaak niet mogelijk omdat DCZ/CM de privacy van gedetineerden niet mag schenden.

In tegenstelling tot in 2000 constateert de Algemene Rekenkamer dat DCZ/CM thans probeert om door middel van een pro-actief mediabeleid een realistischer beeld en verwachtingspatroon bij de pers en het publiek te bewerkstelligen ten aanzien van de mogelijkheden en beperkingen van gedetineerdenbegeleiding.

Verder wil DCZ/CM een doelgerichte voorlichtingscampagne opzetten die in 2005 een structureel karakter moet krijgen.¹⁵

2.3 Beleid Ministerie van Justitie rond gedetineerdenbegeleiding

In deze paragraaf wordt het beleid rond de Wet Overdracht Tenuitvoering Strafvonnissen (WOTS) uit 1986 beschreven.

2.3.1 De WOTS

Bij de overbrenging van gedetineerden naar Nederland in het kader van de WOTS is met name het Ministerie van Justitie betrokken. BIRS voert namens het Ministerie van Justitie de WOTS uit. Het initiatief voor een verzoek om een gedetineerde naar Nederland over te laten brengen, ligt in eerste instantie bij de gedetineerde zelf en niet bij BIRS. Recidivisten die voor de tweede keer een WOTS-aanvraag doen worden door BIRS afgewezen.

Het Ministerie van BZ speelt bij overbrenging nauwelijks een rol. De posten van het Ministerie van BZ hebben alleen de taak om de gedetineerde mondeling of door het sturen van de brochure «In het buitenland veroordeeld, in Nederland de straf ondergaan» voor te lichten over de mogelijkheden van de WOTS.

Nederland is partij bij het Verdrag inzake Overbrenging van Gevonniste Personen (VOGP) van de Raad van Europa uit 1983. Bij dit verdrag zijn momenteel 43 Europese landen partij, evenals veertien niet-Europese landen, waaronder enkele Midden- en Zuid-Amerikaanse landen, Australië, Japan, Israël en de Verenigde Staten (zie ook bijlage 3).

In Nederland is het VOGP uitgewerkt in de WOTS. Deze wet houdt in dat het onder bepaalde voorwaarden mogelijk is dat een Nederlander die in het buitenland tot een vrijheidsstraf is veroordeeld, de (rest)straf in een gevangenis in Nederland ondergaat. Deze mogelijkheid bestaat uitsluitend in die landen, die partij zijn bij een verdrag waarin overbrenging is geregeld, zoals het VOGP. Het VOGP bevat geen verplichting voor staten om aan een verzoek te voldoen; een staat kan een verzoek tot overbrenging naar Nederland altijd weigeren, zonder daarvoor een reden op te geven.

¹⁵ Het Ministerie van Justitie is in juni 2004 een voorlichtingscampagne begonnen om potentiële gegadigden te weerhouden van XTC-smokkel naar het buitenland. Kern van de campagne is de website www.xtcsmokkel.nl, waarop informatie te vinden is over de pak-kans, de strafmaat en de situatie in buitenlandse gevangenissen.

Bilaterale verdragen

Nederland heeft naast het VOGP drie bilaterale verdragen gesloten inzake de overbrenging van gevonniste personen, en wel met Venezuela (1998), Marokko (2001) en onlangs Thailand. Het verdrag met Thailand dat op 23 augustus 2004 in Den Haag werd ondertekend, is door de Tweede Kamer goedgekeurd en treedt op 1 april 2005 in werking.¹⁶

Nederland probeert te stimuleren dat landen het multilaterale VOGP ondertekenen omwille van multilaterale rechtsgelijkheid en efficiency.

Voortgezette tenuitvoerlegging en omzetting

Er zijn in het algemeen twee mogelijkheden binnen de WOTS-procedure:

- In het geval van de *voortgezette tenuitvoerlegging* zal de gedetineerde de straf die in het buitenland is opgelegd (na de overbrenging) in Nederland uitzitten. De minister van Justitie vraagt hierbij aan het Gerechtshof te Arnhem om advies over de vraag of Nederland de voortgezette tenuitvoerlegging (en de overbrenging) toestaat. Dit advies wordt altijd door het Ministerie van Justitie overgenomen.
- In het geval van de *omzettingsprocedure* wordt de straf die in het buitenland is opgelegd, omgezet naar de Nederlandse strafmaat. Hierbij dient een competente rechtbank zich uit te spreken over de toelaatbaarheid van de overbrenging en een straf te bepalen naar Nederlandse maatstaven.¹⁷

Evenals in 2000 vormt het milde Nederlandse strafregime een knelpunt voor overbrenging, vooral voor drugsdelicten.¹⁸ De straffen voor drugsdelicten liggen in de meeste andere landen aanzienlijk hoger dan in Nederland. Daarom adviseert het Gerechtshof in Arnhem in veel gevallen negatief over een voortgezette tenuitvoerlegging.

Bij de omzettingsprocedure komt het regelmatig voor dat het andere land niet akkoord gaat met overbrenging naar Nederland. Dit vanwege de te grote verschillen tussen de opgelegde straf en de straf die in Nederland zal worden uitgevoerd na de omzettingsprocedure.

Omzettingsprocedure Groot-Brittannië

In 2004 zijn 147 WOTS-verzoeken door Nederlandse gedetineerden in Groot-Brittannië ingediend (op een totaal van 465 WOTS-verzoeken). In 2003 waren er 49 WOTS-verzoeken door Nederlandse gedetineerden in Groot-Brittannië ingediend. De stijging is te verklaren door een verandering in het Brits beleid. Voorheen mochten Nederlandse gedetineerden in Groot-Brittannië alleen worden overgebracht met de voortgezette tenuitvoerlegging van het strafvonnis. Nu is het mogelijk om gebruik te maken van de omzettingsprocedure.

2.3.2 Recht op overbrenging

Volgens BIRS kan er gediscussieerd worden over de vraag wie er in aanmerking kan komen voor een overbrenging naar Nederland. Ten aanzien van vreemdelingen geldt volgens de WOTS zonder meer de vereiste van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (domiciliebeginsel, WOTS, artikel 4).¹⁹ Deze vereiste moet zo worden uitgelegd dat de vreemdeling, ten gevolge van zijn veroordeling, zijn recht op verblijf in Nederland niet zal mogen verliezen.

Toch zijn gedetineerden met een Nederlands paspoort in een aantal gevallen nooit of bijna nooit in Nederland geweest en bovendien zijn zij soms niet of nauwelijks de Nederlandse taal machtig. Daarom bestaat er volgens BIRS behoefte aan een nader te formuleren beleid over de vraag

¹⁶ Voor het ontwerpverdrag zie Tweede Kamer, 2003–2003, 29 200 VI, nr.131. Zie ook Staten-Generaal, vergaderjaar 2004–2005, 29 807 (R 1769), A en nr. 1.

¹⁷ Uit HR 21 december 1993, NJ 1995, 199, volgt dat artikel 31, eerste lid, WOTS aldus moet worden verstaan: De rechter dient de in het buitenland opgelegde sanctie, zonder de duur of de omvang daarvan te overschrijden, te vervangen door een straf of maatregel die naar Nederlandse maatstaven en opvattingen geacht wordt te beantwoorden aan de ernst van het feit, de omstandigheden waaronder het is gepleegd en de persoon van de dader. De rechter dient bij die vervanging tevens rekening te houden met internationale gevoeligheden.

¹⁸ Ruim tachtig procent van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland zit gevangen voor een druggerelateerd delict.

¹⁹ Het gaat hier om vreemdelingen met een Nederlandse verblijfsvergunning alsmede om Antillianen en Arubanen die geen vaste woon- of verblijfplaats in Nederland hebben.

wie nog wel en wie niet (meer) aanspraak kunnen maken op de WOTS. Dit beleid zal in hoge mate bepalend zijn voor de hoeveelheid te verwachten verzoeken en de daarmee samenhangende behandelcapaciteit en -duur. In tegenstelling tot BIRS geeft DCZ/CM van het Ministerie van BZ aan dat de criteria die bepalen wie er in aanmerking kunnen komen voor overbrenging wél duidelijk vastgelegd zijn in de WOTS. Kennelijk bestaat er op ambtelijk niveau een verschil van mening over de noodzaak van een discussie over wie er al dan niet recht hebben op een overbrenging in het kader van de WOTS.

3 UITVOERING EN VERANTWOORDING

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de uitvoering en de verantwoording van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het Ministerie van BZ is hierbij de centrale actor. Daarnaast zijn BIRS van het Ministerie van Justitie, B&BB van de SRN en de Stichting Epafras betrokken bij de gedetineerdenbegeleiding.

In § 3.2 zal gekeken worden naar de uitvoering en de verantwoording van de gedetineerdenbegeleiding door het Ministerie van BZ.

Vervolgens zal in § 3.3 aandacht worden besteed aan de uitvoering van het WOTS-beleid door Justitie.

Verder komen in § 3.4 B&BB van de SRN en de Stichting Epafras aan bod. Ten slotte zal § 3.5 ingaan op de informatie-uitwisseling en het overleg tussen de actoren die betrokken zijn bij de gedetineerdenbegeleiding.

3.2 Ministerie van Buitenlandse Zaken

Vanuit het Ministerie van BZ zijn DCZ/CM en de posten betrokken bij de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland:

- Het centrale orgaan DCZ/CM is verantwoordelijk voor de wijze waarop gedetineerdenbegeleiding in zijn totaliteit wordt uitgevoerd en stuurt de posten in het buitenland aan.
- De posten dienen de beleidsmaatregelen vanuit DCZ/CM ter plaatse zo goed mogelijk uit te voeren en daarover verantwoording af te leggen aan DCZ/CM. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de Chef de Poste (CdP).

Rol van de Chef de Poste (CdP) bij gedetineerdenbegeleiding

Gedetineerdenbegeleiding op de post staat of valt volgens het Ministerie van BZ met het belang dat de CdP aan dit onderwerp hecht. DCZ/CM geeft aan dat er de laatste jaren flinke verbeteringen hebben plaatsgevonden en dat de meeste CdP's beseffen dat gedetineerdenbegeleiding een prioriteit is. CdP's worden als integraal manager ook beoordeeld op hun betrokkenheid en omgang met consulaire werkzaamheden.

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat de aandacht en inzet van de medewerkers van het Ministerie van BZ (zowel bij DCZ/CM als bij de bezochte posten) voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland ten opzichte van 2000 duidelijk is toegenomen.

3.2.1 Uitvoering gedetineerdenbegeleiding door DCZ/CM en de posten

De verduidelijking van het beleid van het Ministerie van BZ heeft geleid tot een verbetering van de gedetineerdenbegeleiding door DCZ/CM en de posten.

De activiteiten in het kader van gedetineerdenbegeleiding zoals die in de begeleidingsnormen en de BCV worden geformuleerd zijn grofweg in vier categorieën in te delen:

- activiteiten naar aanleiding van de arrestatie;
- activiteiten in het kader van voorlichting aan de gedetineerde;
- activiteiten tijdens de rechtsgang;
- het bezoeken van de gedetineerden (dit gebeurt in principe gedurende de gehele detentieperiode).

Arrestatie

De lokale autoriteiten zijn verplicht om de Nederlandse overheid zo snel mogelijk in te lichten over de arrestatie van een Nederlander,²⁰ indien de gearresteerde daarmee instemt.

Als de post op de hoogte raakt van de arrestatie van een Nederlander dient dit zo snel mogelijk te worden gemeld aan DCZ/CM.

Daarnaast moet de post aan DCZ/CM een standaardlijst sturen met gegevens over de gedetineerde, zoals de reden van arrestatie, het adres van de gevangenis, de contactpersoon (één persoon), identiteitsbewijs en overige relevante persoonsgegevens.

DCZ/CM controleert in principe bij de gemeentelijke basisadministratie (GBA) van de gemeente waar de gearresteerde woont of de opgegeven persoonsgegevens correct zijn.

Indien gewenst licht DCZ/CM één contactpersoon van de gedetineerde en B&BB in over diens arrestatie.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er door de Ministeries van Justitie en BZ verschillend wordt omgegaan met contactpersonen van gedetineerden:

- DCZ/CM werkt per gedetineerde (naast de advocaat) met één contactpersoon. Hiervoor moet een meerderjarige gedetineerde toestemming gegeven hebben;
- Momenteel kan iedereen als contactpersoon naar de WOTS-lijn van het Ministerie van Justitie bellen.²¹ Wel wordt er door BIRS over gedacht om per gedetineerde voortaan maar één contactpersoon te accepteren.

De Algemene Rekenkamer acht het vanuit privacyoverwegingen wenselijk dat beide ministeries één en dezelfde persoon als contactpersoon aanhouden.

Arrestaties van Nederlanders worden op verschillende wijzen aan posten gemeld. Vaak komen meldingen binnen van de lokale autoriteiten en soms van de gedetineerde zelf, van de advocaat, van familie of via de (lokale) media.

Posten geven aan dat het niet of laat melden door autoriteiten veelal de groep bipatriden betreft.²² De lokale autoriteiten zien deze groep vaak niet als Nederlander en zien derhalve geen noodzaak tot het melden aan de post. Als een bipatriede Nederlander in het andere nationaliteitsland is gedetineerd, weigeren lokale autoriteiten veelal ook bezoek door de post.

Voorlichting

De gedetineerde dient door de post te worden ingelicht over praktische zaken die tijdens de periode van voorarrest en detentie van belang zijn. Hieronder vallen de mogelijkheden en de voorwaarden voor het verlenen van rechtsbijstand en ook het geven van informatie over de WOTS-procedure (zie ook § 3.3.1). De post moet volgens de BCV informatie hebben over mogelijkheden die kunnen leiden tot verkorting van de strafduur, gratieverlening en kwijtschelding of vermindering van opgelegde boetes. Deze gegevens dienen voor iedere gedetineerde te worden geregistreerd en dienen ook aan DCZ/CM te worden gerapporteerd.

De Algemene Rekenkamer constateert dat DCZ/CM en de SRN de algemene brochure «Wat te doen als u bent gearresteerd in het buitenland» hebben vernieuwd. Verder is DCZ/CM bezig met een herziening van de informatiebrochures per land, getiteld «Gearresteerd in». In deze informatiebrochures is zowel algemene informatie opgenomen voor gedetineerden en hun familieleden als specifieke informatie over het

²⁰ Hieronder worden tevens verstaan vreemdelingen met een Nederlandse verblijfsvergunning en Antillianen en Arubanen.

²¹ Gedetineerden of contactpersonen van gedetineerden kunnen dagelijks bellen met de WOTS-lijn om informatie te krijgen over de WOTS in het algemeen en over de stand van zaken met betrekking tot het individuele verzoek. Het gemiddelde aantal WOTS-telefoontjes (zomer 2004) ligt op twintig per dag.

²² Een bipatriede is in dit geval een Nederlander met een tweede nationaliteit.

betreffende land. De nieuwe brochures zijn vergeleken met de oude toegankelijker, duidelijker en bruikbaar.

Rechtsgang

Volgens het Ministerie van BZ moet een gedetineerde optimaal gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het buitenlandse rechtssysteem biedt. Nederland mengt zich niet in de rechtsgang van een vreemde staat, dus in het tot stand komen van het rechterlijk oordeel, de bepaling van de schuldvraag en de strafmaat.

DCZ/CM acht het wenselijk dat de post de rechtszaak bijwoont maar acht het niet mogelijk hiervoor stringente richtlijnen te geven. De Algemene Rekenkamer constateert dat het bijwonen van rechtszaken dan ook verschillend wordt ingevuld door posten. In het volgende kader staat een aantal voorbeelden van redenen die een post kunnen doen besluiten om bij een rechtszaak aanwezig te zijn.

Wanneer aanwezig bij een rechtszaak?

Consulair medewerkers op een aantal posten geven aan dat zij soms bij een rechtszitting van een gedetineerde aanwezig zijn. Dit wordt onder andere gedaan als:

- het om een minderjarige gaat;
- er medische complicaties zijn;
- de post het idee heeft dat de zaak door de rechtbank vooruit wordt geschoven;
- de zaak juridisch gevoelig ligt of media-aandacht krijgt;
- de advocaat en/of de rechter «gemotiveerd» moeten worden om serieus naar de zaak te kijken.

Bezoeken

In de BCV en in de jaarplanaansrijving is aangegeven dat de post een minimale bezoeksfrequentie moet opnemen in het jaarplan. Daarmee wordt het aan het inzicht van de post overgelaten hoe hoog de bezoeksfrequentie op basis van de bezoeksnorm dient te liggen (zie § 2.2.2).

DCZ/CM geeft aan dat afstemming hierover met het departement vereist is.

In totaal zijn in 2003 door medewerkers van posten circa 9800 bezoeken afgelegd aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland.²³ Uit het jaarplan / jaarverslag van de posten (zie § 3.2.2) valt op te maken dat de bezoeksfrequentie van postmedewerkers per gedetineerde sterk varieert, uiteenlopend van één tot dertien bezoeken per jaar.

De Algemene Rekenkamer heeft op de posten geconstateerd dat de volgende zaken in de praktijk invloed hebben op de in het jaarplan vastgestelde bezoeksfrequentie:

- het aantal gedetineerden binnen het ressort van de post;
- de geografische afstand van de post tot gevangnissen;
- de personele capaciteit op de post in relatie tot overige werkzaamheden.

De Algemene Rekenkamer constateert dat op vergelijkbare posten (qua afstand tot gevangenis, aantal gedetineerden, omstandigheden en personele capaciteit) sprake is van verschillende bezoeksfrequenties. De bezoeksfrequentie blijkt vaak nog gebaseerd te zijn op wat in het verleden gebruikelijk was op de post. Dit vloeit voort uit het feit dat over de wenselijke bezoeksfrequentie onduidelijkheid bestaat (zie § 2.2.1). DCZ/CM beschouwt de bezoeksfrequentie overigens als maatwerk dat niet in een richtlijn te vangen is.

²³ Tweede Kamer 2004–2005, 29 800 V, antwoorden op vragen naar aanleiding van de begroting van het Ministerie van BZ.

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat er tijdens de bezoeken aan gedetineerden geen lijst met aandachtspunten wordt gehanteerd terwijl DCZ/CM wel aangeven dat dit nuttig kan zijn. DCZ/CM is voornemens om in het kader van het Prison-systeem (nieuw informatie-systeem bij het Ministerie van BZ, zie § 3.5.1) een dergelijke lijst te ontwikkelen.

Posten dienen verslag te doen van de bezoeken. Hiervoor wordt geen standaardrapportageformulier gebruikt. Uit de dossiers blijkt dan ook dat bezoekverslagen zeer divers zijn qua omvang en inhoud. Een lijst met aandachtspunten van DCZ/CM zou de uniformiteit en vergelijkbaarheid van de bezoekverslagen kunnen vergroten.

Behalve door de consulaire medewerkers kunnen gedetineerden ook bezocht worden door vrijwilligers van de SRN en door medewerkers of vrijwilligers van de Stichting Epafra. Onder andere in Groot-Brittannië en in Duitsland blijken Nederlandse posten voor een groot deel te steunen op een omvangrijk vrijwilligersnetwerk.

3.2.2 Verantwoording

Deze paragraaf gaat in op de verantwoording aan het departement over de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. Daarbij wordt aandacht besteed aan de personele capaciteit die hiervoor wordt vrijgemaakt.

Jaarplancyclus

Het Ministerie van BZ hanteert het concept van integraal management waarbij de budgethouders (directies, diensten en posten) elk verantwoordelijk zijn voor een deel van de begrotingsuitvoering. Een essentieel onderdeel hierbij vormt de jaarplancyclus. Door middel van jaarplannen en jaarverslagen dient enerzijds inzicht te worden verkregen in de voorgenomen beleidsuitvoering en anderzijds in de verantwoording over de behaalde resultaten.

Van de posten die de Algemene Rekenkamer voor dit vervolgonderzoek heeft bezocht is een globale omschrijving van de beoogde resultaten en geplande activiteiten terug te vinden in het jaarplan/-verslag. Ook de budgetaanvragen van de posten maken deel uit van de jaarplancyclus.

Budget

De posten in het buitenland maken bij de begeleiding van gedetineerden gebruik van twee soorten budgetten:

- Een algemeen normbudget of exploitatiebudget dat jaarlijks aan de posten wordt toegewezen. Binnen dit budget worden de grootste uitgaven voor gedetineerdenbegeleiding gevormd door personeelskosten en reiskosten voor bezoeken aan gedetineerden.
- Een apart budget dat door DCZ/CM wordt toegekend aan de posten voor de begeleiding van gedetineerden (exclusief personeelskosten en reiskosten).

Voor het tweede budget is in de periode 2004–2007 jaarlijks een bedrag van circa € 1,2 miljoen begroot en in 2001, 2002 en 2003 is ditzelfde bedrag door DCZ/CM begroot en uitgegeven. De post moet een budgetaanvraag doen bij DCZ/CM die vervolgens een budget al dan niet toekent. Het leeuwendeel van de budgetaanvragen van de posten wordt gebruikt voor het verstrekken van attenties en giften aan gedetineerden en het organiseren van vrijwilligersbijeenkomsten. DCZ/CM beoordeelt de budgetaanvraag van de posten afzonderlijk omdat het volgens hen maatwerk betreft dat in sterke mate afhankelijk is van het aantal gedeti-

neerden en de aard van de aanvragen. Als een post geen aanvraag doet, dan wordt er geen bedrag toegekend. Het verschil tussen de budgetaanvraag en de -toekenning varieert sterk per post. De Algemene Rekenkamer constateert dat DCZ/CM voor de posten geen duidelijke uitgangspunten hanteert bij de toekenning van de budgetten die specifiek voor de begeleiding van gedetineerden zijn bedoeld.

Personele capaciteit

Evenals in 2000 constateert de Algemene Rekenkamer ook nu dat posten aangeven dat de personele capaciteit een knelpunt vormt voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. Dit blijkt vooral bij posten die veel gedetineerden begeleiden en posten waarbij gevangenen zich op een grote geografische afstand bevinden.

De Algemene Rekenkamer achtte het in 2000 wenselijk dat het Ministerie van BZ inzichtelijk maakte hoeveel personele capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. De minister van BZ ging in zijn reactie op het rapport uit 2000 hier niet op in.²⁴

De Algemene Rekenkamer acht het echter wel mogelijk om een schatting te maken van de benodigde personele capaciteit op de post inzake personenverkeer, migratie en consulaire zaken (waaronder gedetineerdenbegeleiding).

De Algemene Rekenkamer acht het daarom nog steeds wenselijk dat de minister inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit er zowel bij DCZ/CM als op de posten nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding.

3.3 Ministerie van Justitie

Het Ministerie van Justitie is wat gedetineerdenbegeleiding betreft alleen betrokken bij de overbrenging van gedetineerden naar Nederland in het kader van de uitvoering van het WOTS-verdrag (zie § 2.3). BIRS coördineert de procedures.

Het blijkt evenals in 2000 moeilijk om aan te geven wat de feitelijke kosten zijn die door BIRS worden gemaakt voor de WOTS-werkzaamheden. BIRS schat dat deze kosten jaarlijks circa € 125 000 bedragen.

Er zal eerst worden ingegaan op een aantal wijzingen die BIRS doorvoert om het WOTS-proces beter te laten verlopen. Vervolgens zal aangegeven worden hoeveel verzoeken tot overbrenging er worden gedaan, hoeveel gedetineerden daadwerkelijk worden overgebracht en hoe lang een behandeltermijn duurt voordat een gedetineerde naar Nederland kan worden overgebracht.

Richtlijnen voor uitvoering

Binnen de organisatie van BIRS wordt momenteel een aantal wijzigingen doorgevoerd. BIRS wil de behandeling van WOTS-verzoeken voortvander laten verlopen en heeft in conceptvorm reeds een nieuw stappenplan (procedurebeschrijving), een stroomschema en een nieuwe werkinstructie ontwikkeld. Het doel van het stappenplan, omvat de volgende punten:

- een duidelijkere scheiding aanbrengen tussen juridische en administratieve werkzaamheden bij BIRS;
- komen tot een grotere uniformiteit in de uitvoering van de werkzaamheden bij BIRS;

²⁴ Bovendien is in een KPMG-rapport (in opdracht van het Ministerie van BZ) over de werking van de consulaire keten uit 2002 een aantal aanbevelingen gedaan over de inzet van personeel op consulaire activiteiten. Zie hiervoor Tweede Kamer, 2002–2003, 28 600 V, nr. 5 (eindrapport hoofdstuk 7).

- de database in het LURIS²⁵ ontsluiten, waardoor snel en eenvoudig alle relevante informatie over lopende WOTS-verzoeken voorhanden is.

WOTS: aantallen

Zoals uit tabel 1 blijkt is het aantal inkomende WOTS-verzoeken vanaf 2000 flink gestegen.²⁶ Ook is een stijging waar te nemen in het aantal daadwerkelijke overbrengingen naar Nederland (zie tabel 2) maar dit aantal houdt gelijke tred met het totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland.²⁷ De Algemene Rekenkamer stelt vast dat er, evenals in 2000, jaarlijks ongeveer zes procent van het totale aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland wordt overgebracht naar Nederland.

De jaren uit beide tabellen kunnen niet met elkaar vergeleken worden aangezien een WOTS-verzoek in 2000 kan zijn ingediend, terwijl de daadwerkelijke overbrenging van de gedetineerde naar Nederland soms pas twee of drie jaar later plaatsvindt.

Tabel 1: Aantal inkomende WOTS-verzoeken tussen 1995–2004

Jaar	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aantal	124	194	212	231	200	236	264	340	402	465

Tabel 2: Aantal daadwerkelijke overbrengingen naar Nederland tussen 2001–2004

Jaar	2001	2002	2003	2004
Aantal	98	118	120	231

WOTS: behandeltermijnen

De behandeltermijnen waarbinnen de WOTS-aanvraag wordt afgehandeld zijn evenals in 2000 lang. Dit komt zowel door vertragingen bij de lokale autoriteiten van het land waar de gedetineerde gevangen zit, als door vertragingen bij de Nederlandse autoriteiten.

Vertraging WOTS-behandeltermijn bij lokale autoriteiten

De lengte van de termijn waarbinnen een WOTS-verzoek wordt afgehandeld, is volgens BIRS vooral afhankelijk van de lokale autoriteiten van het land waar de gedetineerde gevangen zit. In sommige landen wordt de procedure sneller doorlopen dan in andere landen, zoals blijkt uit onderstaande voorbeelden. Hierop heeft de Nederlandse overheid nauwelijks invloed.

Voorbeelden van behandeltermijnen WOTS-verzoeken bij lokale autoriteiten

- Groot-Brittannië ongeveer vijf à zes maanden;
- Spanje ongeveer achttien maanden;
- Polen ongeveer twaalf maanden (betreft slechts één zaak);
- Japan vooralsnog ook een lange termijn, maar met dat land heeft BIRS nog relatief weinig ervaring aangezien Japan kort geleden is toegetreden tot het VOGP.

Vertraging WOTS-behandeltermijn bij Nederlandse autoriteiten

De behandeltermijn van een WOTS-aanvraag in Nederland bij BIRS hangt af van het land waaruit het verzoek afkomstig is. Onderscheid moet worden gemaakt tussen landen waarmee relatief weinig, en landen waarmee relatief veel zaken worden gedaan. Voor gedetineerden in de reguliere landen (veelal binnen EU) geldt bij BIRS een behandeltermijn van gemiddeld

²⁵ Landelijke Uniforme Registratie Internationale Rechtshulp in Strafzaken.

²⁶ Bron: Ministerie van Justitie.

²⁷ Bron: Ministerie van Justitie.

zes weken. Voor gedetineerden in andere landen geldt in de regel een behandeltime van enkele maanden. Vertragingen bij BIRS kunnen bijvoorbeeld voortkomen uit het ontbreken van stukken, die de gedetineerde of het buitenlandse autoriteiten nog moet aanleveren.

Het komt voor dat gedetineerden door bureaucratische procedures in het andere land lang moeten wachten op een feitelijke overbrenging naar Nederland terwijl het verzoek tot overbrenging dan al enige tijd is ingewilligd.

Verder is er een verschil in verwerkingstijd tussen de omzettingprocedure en de voortgezette tenuitvoerlegging (zie § 2.3). Bij de omzettingprocedure geeft de officier van justitie vaak binnen enkele weken advies. Bij de procedure omtrent voortgezette tenuitvoerlegging kan het tot stand komen van het advies van het Gerechtshof te Arnhem enkele maanden duren.

3.4 Overige actoren

Naast het Ministerie van BZ en het Ministerie van Justitie zijn nog twee organisaties van belang voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Dit zijn B&BB van de SRN en de Stichting Epafra. In tegenstelling tot de vorige paragraaf zal in deze paragraaf de nadruk liggen op de verantwoording die beide organisaties moeten afleggen en in mindere mate op de uitvoering van de werkzaamheden. De reden daarvoor is dat er in de aard van de werkzaamheden ten opzichte van 2000 niet veel veranderd is.

De Algemene Rekenkamer constateert wel dat de personele capaciteit bij beide organisaties flink is uitgebreid sinds 2000. Voornamelijk is dit het gevolg van een substantiële verhoging van de subsidie door het Ministerie van BZ.

3.4.1 Stichting Reclassering Nederland (SRN)

De SRN draagt zorg voor de maatschappelijke reïntegratie van (ex-) gedetineerden in de Nederlandse samenleving. Binnen de SRN biedt B&BB de in het buitenland gedetineerde Nederlanders reclasseringsbegeleiding. Hiervoor maakt B&BB gebruik van enthousiaste en toegewijde (Nederlandstalige) vrijwilligers in het buitenland.

In een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2000 gaf de SRN aan een concreter actieplan voor de werving van vrijwilligers wenselijk te vinden. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit actieplan is opgesteld en sinds 2000 is het vrijwilligersnetwerk uitgebreid van 160 tot circa 300 personen.

Subsidies

B&BB van de SRN krijgt jaarlijks een subsidie van het Ministerie van BZ. Verder wordt de SRN, waaronder B&BB, als RWT volledig gefinancierd door het Ministerie van Justitie.

De subsidie van het Ministerie van BZ aan de SRN (B&BB) bedraagt sinds 2001 jaarlijks € 409 000 (was ongeveer € 270 000 in 2000). B&BB dient ter verantwoording een inhoudelijk en financieel verslag conform de subsidievoorwaarden aan te leveren.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de uitgangspunten van het Ministerie van BZ voor de financiële onderbouwing voor gedetineerdenbegeleiding door B&BB duidelijk zijn; hiervoor zijn normen afgesproken. Verder constateert de Algemene Rekenkamer dat de financiële verant-

woording tot en met 2003 conform de subsidievoorwaarden is afgewikkeld en dat de voorlopige subsidiebeschikking voor 2004 door het Ministerie van BZ is afgegeven.

B&BB krijgt een jaarlijkse financiële bijdrage van ongeveer € 500 000. Dit geld komt uit de algemene middelen van de SRN. De uitgangspunten die het Ministerie van Justitie hanteert bij de vaststelling van de bijdrage van SRN aan B&BB zijn niet duidelijk aangezien het ministerie hiervoor geen normen heeft ontwikkeld. De oorzaak hiervan is volgens het Ministerie van Justitie gelegen in de gehanteerde financierings- en sturingsystematiek.²⁸ In de verantwoording over de bestede middelen wordt de SRN door het Ministerie van Justitie niet gevraagd zich apart te verantwoorden over de uitgaven van B&BB.

De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat het Ministerie van Justitie de mogelijkheden zal nagaan om de financiële bijdrage voor B&BB uit het totaal budget van de SRN te halen en via een apart budget aan de SRN toe te kennen.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er over het algemeen sprake is van een goede samenwerking tussen DCZ/CM en B&BB.

3.4.2 Stichting Epafras

De Stichting Epafras heeft als doelstelling Nederlanders, die gedetineerd zijn in het buitenland, pastorale en diaconale steun te bieden. De werkzaamheden van de stichting bestaan onder meer uit het bezoeken van gedetineerden in het buitenland en het uitgeven van het blad «de Gezant uit Nederland» met algemene informatie voor gedetineerden. De Algemene Rekenkamer constateert dat de personele capaciteit bij de Stichting Epafras sinds 2000 flink is toegenomen.

Subsidie

De Stichting Epafras ontvangt voor de activiteiten ten behoeve van Nederlandse gedetineerden in het buitenland subsidie van het Ministerie van BZ en aanvullend in beperkte mate giften van kerken en particulieren.²⁹

Sinds 2001 bedraagt de jaarlijks subsidie van het Ministerie van BZ aan de Stichting Epafras € 320 000 door het amendement vanuit de Tweede Kamer (in 1999 was het ongeveer € 70 000 en in 2000 circa € 160 000).³⁰ De Stichting Epafras dient ter verantwoording een inhoudelijk en financieel verslag conform de subsidievoorwaarden op te maken. Sinds 2001 heeft het Ministerie van BZ de subsidievoorwaarden inhoudelijk aangescherpt met enkele specifieke verplichtingen, zoals aanbevolen door de Algemene Rekenkamer in haar vorige rapport uit 2000.

²⁸ Sinds 2002 is de SRN een op output gefinancierde en gestuurde organisatie. De SRN legt dan ook verantwoording af over de geleverde productie op basis van gemaakte afspraken over kwantiteit en kwaliteit. Per product is een kostprijs vastgesteld op basis van een uurprijs en het aantal aan het product te besteden uren. In de uurprijs zijn de te maken overheadkosten verdisconteerd. Uit die overheadkosten wordt onder andere B&BB gefinancierd.

²⁹ Stichting Epafras was in 2003 voor circa 85% afhankelijk van overheidssubsidie.

³⁰ Tweede Kamer, 2001–2002, 27 400, nr. 11.

In de praktijk verliepen in de periode 2000–2002 de subsidieaanvragen en de aanlevering van verantwoordingen niet geheel vlekkeloos. Zo werd de subsidieaanvraag voor 2002 pas halverwege het jaar 2002 ingediend en werden de verantwoordingsstukken en rapportages, zoals beoogd in de subsidiebeschikkingen, niet tijdig aangeleverd.

Vanaf 2003 zijn, na een «goed gesprek» tussen de betrokken partijen, duidelijke afspraken gemaakt over de financiële verantwoording en rapportages aan het Ministerie van BZ ten behoeve van de subsidievaststelling. Sindsdien constateert de Algemene Rekenkamer een flinke verbetering in de kwaliteit van de verantwoordingsrapportages van de

stichting aan het Ministerie van BZ. Over de verslagperiode 2001–2003 is jaarlijks een goedkeurende accountantsverklaring afgegeven.

3.5 Informatie-uitwisseling

In de vorige paragrafen van dit hoofdstuk is ingegaan op de uitvoering en verantwoording van de gedetineerdenbegeleiding. De Algemene Rekenkamer stelt dat om tot een optimale uitvoering en verantwoording van gedetineerdenbegeleiding te komen, informatie-uitwisseling binnen en tussen de organisaties die betrokken zijn bij gedetineerdenbegeleiding correct, tijdig en volledig moet zijn. Dit geldt met name voor DCZ/CM en de posten aangezien deze actoren het meest met de gedetineerdenbegeleiding van doen hebben.

3.5.1 Informatiesysteem

De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds 2000 de informatie-uitwisseling tussen DCZ/CM en de posten aanzienlijk is verbeterd. Dit komt onder meer doordat zij begin 2004 zijn overgestapt op een nieuw informatiesysteem, Prison.³¹

Het oude systeem DAZZLE dateerde uit 1986 en voldeed niet meer aan de eisen die tegenwoordig aan gedetineerdenbegeleiding gesteld worden.

Prison

De doelstelling van Prison is om de geautomatiseerde ondersteuning te verbeteren en te komen tot een meer gestructureerde, uniforme gegevens-uitwisseling tussen de post en het departement. Het systeem biedt de mogelijkheid om alle informatie over een gedetineerde op te slaan en te beheren in één centraal dossier.

Tijdens het bezoek van de Algemene Rekenkamer aan de posten en tijdens interviews op het departement bleken de medewerkers over het algemeen zeer tevreden te zijn met Prison. Medewerkers vinden het systeem gebruikersvriendelijk en informatief.

Mogelijke verbeterpunten

Volgens de Algemene Rekenkamer zijn nog enkele verbeteringen mogelijk binnen de informatievergaring/-uitwisseling over gedetineerdenbegeleiding in de vorm van:

- het inbouwen van een rappelfunctie in Prison;
- het opstellen van richtlijnen met betrekking tot elektronische en/of papieren dossiervorming;
- het structureel opzetten van het institutioneel geheugen.

Rappelfunctie

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2000 heeft de minister toegezegd een rappelfunctie te ontwikkelen. De Algemene Rekenkamer constateert in 2004 dat een rappelfunctie binnen Prison nog ontbreekt.

Gebruikers van Prison zien het als een nadeel dat het programma niet over een rappelfunctie beschikt en geven aan dat een dergelijke functie zeer nuttig zou zijn voor het rappelleren van openstaande acties van de post.

DCZ/CM geeft nu aan dat zal worden gezien of het mogelijk is om een rappelfunctie in te bouwen in het Prison.

Richtlijnen dossiervorming

De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat er op de posten nog

³¹ DCZ/CM is vanaf eind 2001 ook aangesloten op de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA), hetgeen de werkzaamheden efficiënter doet verlopen.

onduidelijkheid bestaat over het wel of niet bijhouden van papieren dossiers naast Prison. Ook geeft DCZ/CM niet duidelijk aan welke documenten uit Prison geprint dienen te worden voor de papieren gedetineerdendossiers.

Er wordt gewerkt aan nadere richtlijnen voor Prison-dossiers en papieren dossiers. Ook ontwikkelingen in het digitaal archiveren worden hierin meegenomen.

Institutioneel geheugen

Bij het Ministerie van BZ worden zowel medewerkers op het departement als uitgezonden medewerkers op de posten om de drie à vier jaar overgeplaatst. Posten geven aan dat het overplaatsen vaak ten koste gaat van de opgebouwde kennis en ervaring, zowel bij DCZ/CM als bij de posten.³² Werkoverdracht blijkt lastig te zijn, omdat er vaak geen «overlap» is om nieuwe medewerkers in te werken. Komende medewerkers hebben tot de laatste dag verplichtingen op de oude post en vertrekkende medewerkers zijn al met de volgende plaatsing bezig (of met het regelen van praktische zaken hieromtrent).

De Algemene Rekenkamer constateert dat de kennis en het formele en informele netwerk van de post met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding zelden in kaart zijn gebracht. Zij acht dit juist van belang gezien het overplaatsingsbeleid van het Ministerie van BZ.

Voorbeeld van gebrek aan institutioneel geheugen: informatie over het rechtssysteem

Volgens de BCV dient op de post documentatie aanwezig te zijn over de mogelijkheden die het lokale recht in het algemeen en voor een individuele gedetineerde biedt. Dit is van belang voor het opbouwen en handhaven van een institutioneel geheugen op papier. Volgens de BCV moet ook DCZ/CM op de hoogte worden gebracht van de verzamelde gegevens.

De Algemene Rekenkamer constateert dat er op de posten en bij DCZ/CM weinig concrete informatie beschikbaar is omtrent de mogelijkheden van het rechtssysteem in een land. Het blijkt in de praktijk dan ook moeilijk te zijn voor de posten en DCZ/CM om na te gaan of de gedetineerde optimaal gebruik kan maken van de mogelijkheden die het betreffende buitenlandse rechtssysteem biedt. Dit is evenwel een van de zaken waar het Ministerie van BZ op moet letten bij gedetineerdenbegeleiding.

3.5.2 Overleg

Overleg tussen de verschillende betrokkenen bij gedetineerdenbegeleiding is volgens de Algemene Rekenkamer belangrijk voor informatie-uitwisseling en onderlinge afstemming.

Overleg tussen DCZ/CM, BIRS en B&BB

De Algemene Rekenkamer constateert dat er regelmatig overleg plaatsvindt over gedetineerdenbegeleiding tussen DCZ/CM, BIRS en B&BB. Dit overleg is (nog) niet structureel maar vindt volgens het Ministerie van Justitie plaats naar behoefte.

Verder zijn er veel ambtelijke contacten tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZ (DCZ/CM en posten). Deze gaan vaak over individuele gedetineerden, bijvoorbeeld over de stand van zaken in een WOTS-procedure, of over de vraag of er een check op de Nederlandse nationaliteit of op de geldigheid van de verblijfsvergunning moet plaatsvinden.

Overleg tussen DCZ/CM, BIRS en de Stichting Epafra

Tweemaandelijks vindt een zogenaamd tripartiet overleg plaats tussen

³² Overigens is het overplaatsingsbeleid van het Ministerie van BZ door het ministerie zelf uit andere overwegingen als functioneel beoordeeld.

DCZ/CM, B&BB en de Stichting Epafra, waarbij afstemming over lopende zaken plaatsvindt. De Algemene Rekenkamer constateert dat de afstemming tussen het Ministerie van BZ en de Stichting Epafra voor de af te leggen bezoeken aan gedetineerden sinds 2000 verbeterd is. Daarnaast vormen duidelijke werkafspraken over het toezicht van het Ministerie van BZ op de werkzaamheden van de Stichting Epafra de grondslag voor een transparante werkrelatie.

Overleg omtrent gedetineerdenbegeleiding in Europees verband

In EU-verband vindt vier keer per jaar een formele en twee keer per jaar een informele bijeenkomst plaats waar onder andere over gedetineerdenbegeleiding gesproken wordt.³³ Posten hebben aan de Algemene Rekenkamer laten weten dat een intensievere samenwerking in EU-verband (tussen EU-posten ter plaatse) op het gebied van gedetineerdenbegeleiding in het bijzonder en consulaire bijstand in het algemeen, serieus moet worden overwogen.

De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat het Ministerie van BZ onderzoekt of er op dit terrein mogelijkheden zijn voor verdere samenwerking tussen posten van EU-lidstaten.

³³ Dit gebeurt in de consulaire EU-werkgroep COCON.

4 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) sinds 2000 een groot aantal verbeteringen heeft doorgevoerd in zowel beleid, uitvoering als verantwoording van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Nog een aantal zaken is voor verbetering vatbaar.

Het Ministerie van Justitie is wat de gedetineerdenbegeleiding betreft alleen betrokken bij de overbrenging van Nederlandse gedetineerden naar Nederland in het kader van de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS). Momenteel worden er wijzingen doorgevoerd om de behandeling van WOTS-verzoeken voortvarender te laten verlopen.

Beleid rond gedetineerdenbegeleiding

Het beleid van het Ministerie van BZ rond gedetineerdenbegeleiding is sinds 2000 verbeterd door het formuleren van duidelijke uitgangspunten en normen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de minister van BZ zijn toezegging uit 2000 met betrekking tot de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV) is nagekomen. De BCV is inhoudelijk verbeterd door het toevoegen van normen, doelstellingen en toekenningscriteria. Desondanks wordt de BCV op posten nog maar weinig gebruikt, doordat het onderdeel is van het gebruikersonvriendelijke Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken (HBBZ). Het Ministerie van BZ werkt momenteel aan gebruikersvriendelijk versie van het HBBZ.

De Algemene Rekenkamer is verheugd te constateren dat de minister van BZ de belangrijkste aanbeveling uit 2000, om een zorgnorm te formuleren voor gedetineerdenbegeleiding, heeft opgevolgd door het opstellen en toepassen van een aantal begeleidingsnormen. Daarbij merkt de Algemene Rekenkamer op dat twee begeleidingsnormen nog voor verbetering vatbaar zijn:

- De wenselijke bezoekfrequentie is voor de posten onduidelijk, waardoor deze op vergelijkbare posten verschillend wordt gehanteerd.
- De maandelijkse gift van € 30 voor Nederlandse gedetineerden buiten Europa levert in de praktijk ongewenste neveneffecten op.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om voor de posten ten aanzien van het eerste punt meer duidelijkheid te scheppen, waarbij rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld het land, het aantal gedetineerden, de omstandigheden, de personele capaciteit van posten en de stand van zaken in de juridische procedure. Daarnaast zou het ministerie per land of regio een bepaalde, bijvoorbeeld aan koopkrachtpariteit gerelateerde, indexering kunnen opstellen van het bedrag dat aan een gedetineerde wordt toegekend.

De Algemene Rekenkamer neemt waar dat het aanbod van opleidingen voor consulaire medewerkers van het Ministerie van BZ zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht sterk is verbeterd. Het ministerie probeert verder om door een pro-actief mediabeleid een realistischer beeld en verwachtingspatroon bij het publiek te bewerkstelligen over de mogelijkheden en beperkingen van gedetineerdenbegeleiding.

Het Ministerie van Justitie houdt zich wat de begeleiding van gedetineerden betreft alleen bezig met overbrenging naar Nederland. Evenals in 2000 vormt het milde Nederlandse strafregime vergeleken met veel andere landen een knelpunt voor overbrenging. De Algemene Reken-

kamer merkt op dat er op het Ministerie van Justitie behoefte bestaat aan een discussie over de vraag wie er in aanmerking kan komen voor overbrenging naar Nederland.

Uitvoering van gedetineerdenbegeleiding

Doordat het beleid is verduidelijkt, is de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding verbeterd. De Algemene Rekenkamer constateert dat de aandacht en inzet van de medewerkers van het Ministerie van BZ voor de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland ten opzichte van 2000 duidelijk zijn toegenomen. Inzake de uitvoering van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002 heeft de Algemene Rekenkamer niet met zekerheid kunnen vaststellen of het departement en de posten zich altijd aan de normen houden. Het Ministerie van BZ geeft aan hierin enig inzicht te hebben via de jaarplan-cyclus en heeft daarnaast voor 2005 een evaluatie gepland om hier beter inzicht in te krijgen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het Ministerie van BZ, als het gaat om het bezoeken van gedetineerden, nog enkele zaken kan verbeteren. Zo is op vergelijkbare posten sprake van verschillende bezoekfrequenties. Dit vloeit voort uit de onduidelijkheid over de wenselijke bezoekfrequentie (zie hierboven) en uit onvoldoende inzicht in de personele capaciteit die nodig is voor de begeleiding van gedetineerden (zie hierna). Ook blijkt dat verslagen van bezoeken zeer divers zijn qua omvang en inhoud. Daarom beveelt de Algemene Rekenkamer aan te overwegen om een lijst met aandachtspunten te hanteren bij de bezoeken. Dit zou de uniformiteit en vergelijkbaarheid van de verslagen ten goede komen.

Voorts constateert de Algemene Rekenkamer dat er door het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZ verschillend wordt omgegaan met contactpersonen van gedetineerden. De Algemene Rekenkamer acht het uit privacyoverwegingen wenselijk dat het Ministerie van Justitie één en dezelfde contactpersoon gebruikt als het Ministerie van BZ.

Verantwoording van gedetineerdenbegeleiding

De Algemene Rekenkamer heeft bij de verantwoording van gedetineerdenbegeleiding gekeken naar de personele capaciteit en de financiële verantwoording van de actoren rond gedetineerdenbegeleiding.

- *Personele capaciteit:* Evenals in 2000 constateert de Algemene Rekenkamer dat posten aangeven dat de personele capaciteit een knelpunt vormt voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. De Algemene Rekenkamer acht het nog steeds wenselijk dat de minister van BZ inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding. In een reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer uit 2000 gaf de SRN aan een concreter actieplan voor de werving van vrijwilligers wenselijk te vinden. De Algemene Rekenkamer constateert dat dit actieplan is opgesteld en sinds 2000 is het vrijwilligersnetwerk van B&BB van SRN uitgebreid van 160 tot ongeveer 300 enthousiaste en toegewijde (Nederlandstalige) vrijwilligers in het buitenland.
- *Financiële verantwoording:* De Algemene Rekenkamer constateert dat de toekenning van budgetten die specifiek zijn bedoeld voor de begeleiding van gedetineerden voor de posten niet altijd even duidelijk is. Het verschil tussen budgetaanvraag en toekenning varieert dan ook sterk per post.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om hiervoor duidelijke uitgangspunten te hanteren, op basis van bijvoorbeeld het aantal gedetineerden dat een post moet begeleiden en de omstandigheden in de gevangenis. De Algemene Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BZ duidelijke normen heeft afgesproken met B&BB voor de financiële onderbouwing van de werkzaamheden van B&BB. Daarentegen zijn de uitgangspunten vanuit het Ministerie van Justitie naar B&BB niet duidelijk. Het ministerie heeft geen normen ontwikkeld voor het specifieke deel dat voor B&BB is bedoeld. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om dit alsnog te doen en derhalve te bezien of het mogelijk is om de financiële bijdrage voor B&BB via een apart budget aan de SRN toe te kennen. Vanaf 2003 neemt de Algemene Rekenkamer een flinke verbetering waar in de kwaliteit van de verantwoordingsrapportages van de Stichting Epafra aan het Ministerie van BZ. De Algemene Rekenkamer constateert dat de afstemming tussen het Ministerie van BZ en de Stichting Epafra voor de af te leggen bezoeken aan gedetineerden sinds 2000 verbeterd is.

Informatie-uitwisseling

De Algemene Rekenkamer stelt dat om tot een optimale uitvoering en verantwoording van gedetineerdenbegeleiding te komen, informatie-uitwisseling binnen en tussen de organisaties die betrokken zijn bij gedetineerdenbegeleiding correct, tijdig en volledig moet zijn. Dit geldt met name voor DCZ/CM en de posten, aangezien deze actoren het meest met de gedetineerdenbegeleiding van doen hebben. De Algemene Rekenkamer constateert dat sinds 2000 de informatie-uitwisseling tussen DCZ/CM en de posten aanzienlijk is verbeterd. Hierdoor is het voor DCZ/CM beter mogelijk om gedetineerdenbegeleiding aan te sturen. De overstap van het Ministerie van BZ begin 2004 op het nieuwe informatiesysteem Prison heeft hier in hoge mate toe bijgedragen. Toch ziet de Algemene Rekenkamer nog enkele verbetermogelijkheden, zoals het opnemen van een rappelsysteem binnen Prison en het opstellen van richtlijnen met betrekking tot dossiervorming. Bovendien zijn de kennis over de mogelijkheden die het lokale recht biedt en het formele en informele netwerk van posten met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding zelden in kaart gebracht. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat het institutioneel geheugen structureel wordt opgezet, zeker gezien het overplaatsingsbeleid van het Ministerie van BZ.

Posten hebben aan de Algemene Rekenkamer laten weten dat een intensievere samenwerking in EU-verband (tussen EU-posten ter plaatse) bij de begeleiding van gedetineerden serieus moet worden overwogen. De Algemene Rekenkamer acht het wenselijk dat de minister van BZ onderzoekt of samenwerking op dit terrein mogelijk is tussen posten van EU-lidstaten binnen eenzelfde land.

Geplande evaluatie

Het Ministerie van BZ heeft voor 2005 een evaluatie van de gedetineerdenbegeleiding gepland. De Algemene Rekenkamer ziet deze evaluatie als een goede mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij het opzetten van de evaluatie in elk geval aandacht te besteden aan het percentage van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat vastzit in verband met een drugserelateerd delict (tachtig procent), een percentage dat (indicatief) vele malen hoger is dan in enkele andere Europese landen. Verklaring én aanpak hiervan acht de Algemene Rekenkamer geboden.

5 REACTIES MINISTERS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

5.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer heeft haar bevindingen voor commentaar voorgelegd aan de ministers van BZ en van Justitie. De reacties (van respectievelijk 26 januari en 24 januari 2005) zijn in samengevatte vorm³⁴ afzonderlijk weergegeven en worden gevolgd door een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

5.2 Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van BZ heeft de Algemene Rekenkamer meegedeeld verheugd te zijn over de belangrijkste conclusie van het onderzoek, namelijk dat BZ sinds 2000 een groot aantal verbeteringen heeft doorgevoerd in zowel beleid, uitvoering als verantwoording van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland.

Verder geeft de minister aan dat hij met de Algemene Rekenkamer van mening is dat de voor 2005 voorziene evaluatie goede mogelijkheden biedt om inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002.

De minister reageert in zijn reactie op de bezoekfrequentie en de gift van € 30. Over de bezoekfrequentie merkt de minister op dat het vaststellen van een standaard niet goed uitvoerbaar lijkt, gelet op de grote verschillen tussen individuele gevallen. Het blijft volgens de minister maatwerk. Op het punt van de gift van € 30 zegt de minister toe dat een bepaalde indexering per land of regio van een gift verder wordt onderzocht. Beide aandachtspunten zullen in de evaluatie van 2005 worden meegenomen. De minister geeft aan dat de posten inmiddels beschikken over standaard-rapportageformulieren en een lijst met aandachtspunten voor het afleggen van bezoeken aan gedetineerden.

De minister acht een standaard voor de personele capaciteit op het gebied van gedetineerdenbegeleiding niet goed uitvoerbaar omdat de behoefte aan begeleiding en de mogelijkheid om die te bieden van vele factoren afhangt. Daarbij geeft hij aan niet over onbeperkte middelen te beschikken. Bovendien moet de minister keuzes maken om de vele belangen van Nederland in de wereld te kunnen behartigen.

De minister verschilt met de Algemene Rekenkamer van mening over de bevinding dat er geen duidelijke uitgangspunten zijn bij de toekenning aan posten van budgetten die specifiek bedoeld zijn voor de gedetineerdenbegeleiding. De verantwoordelijkheid voor het signaleren van knelpunten ligt volgens de minister bij de posten. Afhankelijk van de beschikbare begrotingsruimte kan hij bezien op welke wijze dergelijke knelpunten kunnen worden opgelost.

De minister wijst erop dat als gevolg van de eerder genoemde beperkte capaciteit het in sommige gevallen niet lukt om relevante informatie over mogelijkheden van het lokale recht en netwerken volledig vast te leggen. De minister zegt toe te blijven streven naar een structurele oplossing om deze relevante kennis zo volledig mogelijk over te dragen.

³⁴ De integrale tekst van de reacties is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl.

De minister geeft aan dat er op geen enkel niveau een verschil van mening bestaat tussen het Ministerie van BZ en het Ministerie van Justitie over de criteria voor overbrenging in het kader van de WOTS. De minister deelt mee dat thans onderzocht wordt of de Ministeries van Justitie en BZ voortaan één en dezelfde persoon als contactpersoon van een gedetineerde zullen aanhouden.

De minister benadrukt dat hij zeer hecht aan intensivering van de consulaire samenwerking tussen EU-lidstaten, zowel op het niveau van hoofdsteden als tussen vertegenwoordigingen in het buitenland. De minister geeft aan dat in het kader van het Nederlands EU-voorzitterschap verschillende initiatieven zijn genomen en afspraken zijn gemaakt.

Tot slot geeft de minister aan dat het relatief hoge aantal drugsgerelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland deel zal uitmaken van de evaluatie van 2005. Dit ten behoeve van verdere aanpak van dit punt. Ter verklaring merkt de minister op dat het lijkt dat het Nederlandse drugsbeleid, dat anders is dan dat van vele andere (Europese) landen, hieraan bijdraagt.

5.3 Minister van Justitie

De minister van Justitie heeft de Algemene Rekenkamer meegedeeld dat hij met belangstelling kennis heeft genomen van het rapport. De minister reageert op de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er een verschil in opvatting bestaat tussen het Ministerie van Justitie en het Ministerie van BZ over de vraag of aan de hand van criteria duidelijk is wie aanspraak kan maken op de WOTS. Volgens de minister is dit geen aangelegenheid die verband houdt met de kaders waarbinnen de overbrenging van geïdentificeerde personen is geregeld maar heeft het betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan zijn discretionaire bevoegdheid terzake. De behoefte aan verduidelijking wordt ingegeven door de praktijk. Deze kan bij tijd en wijlen aanleiding geven het beleid aan te passen.

De minister van Justitie geeft aan dat hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer omarmt om op het Ministerie van Justitie gebruik te maken van dezelfde contactpersonen als het Ministerie van BZ. Hij zal de minister van BZ vragen deze aanbeveling samen met hem zo spoedig mogelijk ten uitvoer te brengen.

Voorts gaat de minister in op de koepeltaken van de SRN die sinds 2004 grotendeels bij het Ministerie van Justitie zijn ondergebracht. Momenteel wordt onderzoek gedaan naar de kostprijs waarbij de mogelijkheid wordt bezien om bepaalde elementen uit de uurprijs te halen, zoals de vergoeding voor B&BB. Bij dit onderzoek zullen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, die door de minister worden onderschreven, worden betrokken.

Tot slot reageert de minister van Justitie op het (in vergelijking met een aantal andere landen) relatief hoge percentage drugsgerelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland. De minister acht het nodig dat zijn ministerie, in samenwerking met het Ministerie van BZ, zich buigt over de vraag hoe dit kan worden verklaard. Gericht onderzoek zal naar verwachting het inzicht, alsmede de effectiviteit van maatregelen waarmee wordt beoogd daarin wijziging te brengen, vergroten. In zo'n

onderzoek zuden de lokale omstandigheden buiten Nederland mede in aanmerking genomen moeten worden.

5.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de minister van BZ vrijwel alle aanbevelingen uit het rapport overneemt dan wel in de voorgenomen evaluatie zal betrekken.

De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het mogelijk moet zijn een schatting te maken van de benodigde personele en materiële capaciteit. Ze begrijpt dat de minister van BZ, voor het onderkennen van knelpunten ten aanzien van budgetten, afhankelijk is van de signalen van posten. De Algemene Rekenkamer vertrouwt er overigens op dat, afhankelijk van de beschikbare begrotings- en personele ruimte, de minister conform zijn reactie zal nagaan op welke wijze dergelijke knelpunten kunnen worden opgelost.

De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de ministers erkennen dat het wenselijk is om voor beide ministeries één en dezelfde contactpersoon van een gedetineerde aan te houden. Aangezien de minister van Justitie in zijn reactie aangeeft dat hij de aanbeveling omarmt, gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat zijn verzoek aan de minister van BZ om de aanbeveling tot uitvoering te brengen, tot het gewenste resultaat zal leiden.

De Algemene Rekenkamer deelt de zorg van beide ministers om het hoge percentage drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zij is van mening dat een gericht onderzoek – bijvoorbeeld door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie – bij kan dragen aan de verklaring én aanpak van dit fenomeen. Zoals ook de minister van Justitie in zijn reactie aangeeft zouden daarbij de lokale omstandigheden buiten Nederland in aanmerking genomen moeten worden.

De Algemene Rekenkamer acht onderzoek mede van belang omdat het hoge percentage drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland (circa tachtig procent) niet bijdraagt aan een positief imago van Nederland in de wereld.

BIJLAGE 1**LIJST VAN GEBRUIKTE AFKORTINGEN**

B&BB	Unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen
BCV	Bundel Consulaire Voorschriften
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken
BZ	Buitenlandse Zaken
CdP	Chef de Poste
DCZ	Directie Consulaire Zaken
DCZ/CM	Directie Consulaire Zaken, afdeling Consulair-Maatschappelijke zaken
DPC	Directie Personenverkeer, migratie en Consulaire zaken
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
HBBZ	Handboek Bedrijfsvoering Buitenlandse Zaken
LURIS	Landelijke Uniforme Registratie Internationale Rechtshulp in Strafzaken
SRN	Stichting Reclassering Nederland
SMR	Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
VOGP	Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum
WOTS	Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen

GEDETINEERDENZORG BUITENLAND: BELANGRIJKSTE CONCLUSIES ONDERZOEK ALGEMENE REKENKAMER UIT 2000

Zorgnorm

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek *Gedetineerdenzorg buitenland* uit 2000 was dat het Ministerie van BZ helder zou moeten formuleren wat de taken zijn van het ministerie ten aanzien van gedetineerde Nederlanders in het buitenland, op basis van een expliciete zorgnorm.

Aan het beleid van het Ministerie van BZ lagen twee beginselen ten grondslag. Het ministerie diende erop toe te zien dat de autoriteiten in het land van detentie de aldaar geldende rechtsregels juist toepasten, en het diende de autoriteiten aan te spreken indien er sprake was van mensonwaardige omstandigheden in de gevangenis. Deze beginselen werden in de praktijk onvoldoende nageleefd.

Concrete taken en verantwoordelijkheden van het Ministerie van BZ ten aanzien van gedetineerde Nederlanders in het buitenland waren uitgewerkt in de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV). De richtlijnen bleken vaak facultatief te zijn: posten waren niet verplicht om iets te doen.³⁵ Concrete doelen ontbraken. Het was dan ook onvoldoende duidelijk welke activiteiten een consulaire post in het buitenland moest verrichten ten aanzien van gedetineerde Nederlanders. Gevolg was dat de posten dit uiteenlopend invulden. Bovendien konden volgens het Ministerie van BZ de gedetineerden in juridische zin geen rechten ontlenen aan het beleid.

Organisatie, werkwijze en informatievoorziening

Het Ministerie van BZ zou de organisatie, werkwijze en informatievoorziening af moeten stemmen op de nog te formuleren taken in het kader van de gedetineerdenzorg. De Algemene Rekenkamer gaf aan dat het Ministerie van BZ inzichtelijk zou moeten maken hoeveel personele capaciteit nodig was voor een goede uitvoering van de gedetineerdenzorg.

De bezoeken zouden benut moeten worden om structureel inzicht te krijgen in de wensen, omstandigheden en rechtsgang van de gedetineerden. In 1998 getroffen intensiveringsmaatregelen bleken positieve resultaten te hebben opgeleverd. De bezoekfrequentie was verhoogd en de gedetineerden kregen sneller bezoek na hun arrestatie. Desondanks bestonden er nog de nodige problemen, zoals gebrek aan personeel, een onvolledige informatievoorziening en onvoldoende inzicht in de omstandigheden.

Aansturing zorg

Ten slotte zou het Ministerie van BZ zich moeten bezinnen op de wijze waarop de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland werd aangestuurd.

De toenmalige Directie Personenverkeer, migratie en Consulaire zaken (DPC) stuurde de posten centraal aan.³⁶ Dit bleek in strijd te zijn met het uitgangspunt van integraal management op de posten. Gezien het groeiend aantal gedetineerdendossiers was centrale sturing en centrale informatieverzameling ook niet wenselijk. Bovendien werd een en ander bemoeilijkt omdat DPC onvoldoende informatie kreeg van de posten over de gedetineerdenzorg.

³⁵ Met «posten» worden Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bedoeld. Het betreft ambassades en consulaten(-generaal).

³⁶ In juli 2001 is DPC opgesplitst in de Directie Personenverkeer, migratie en Vreemdelingenzaken (DPV) en de Directie Consulaire Zaken (DCZ). Momenteel valt gedetineerdenbegeleiding onder DCZ.

**NEDERLANDSE GEDETINEERDEN IN HET BUITENLAND (PER 1
DECEMBER 2004) EN ENKELE BUITENLANDSE GEGEVENS**

Land	Aantal gedetineerden	Aantal voor drugs- gerelateerde delicten
Algerije	1	1
Antigua en Barbuda	1	1
Argentinië	6	6
* Australië	26	22
* Barbados	5	5
* België	75	30
Bermuda	1	1
Brazilië	52	50
Britse Maagdeneilanden	1	0
* Bulgarije	8	6
Cambodja	2	0
* Canada	3	3
China	4	3
Colombia	15	10
* Costa Rica	12	12
Cuba	15	15
* Cyprus	2	0
* Denemarken	26	21
Dominicaanse Republiek	75	75
* Duitsland	406	299
Ecuador	21	21
Egypte	3	1
Filippijnen	1	0
* Finland	1	1
* Frankrijk	259	216
Frans-Guyana	25	24
Ghana	1	0
* Griekenland	18	11
* Groot-Brittannië	202	176
Guadeloupe	3	1
Honduras	1	1
* Hongarije	11	3
* Ierland	8	7
* IJsland	2	2
India	3	1
Indonesië	5	5
* Italië	89	78
Jamaica	19	19
* Japan	29	28
Kaapverdië	2	2
* Kroatië	3	3
* Litouwen	1	1
* Luxemburg	6	2
* Macedonië	1	1
Malediven	1	1
Maleisië	1	1
* Malta	3	3
+ Marokko	52	44
Mexico	10	10
Nieuw Zeeland	4	4
* Noorwegen	35	32
* Oekraïne	2	2
* Oostenrijk	23	20
Pakistan	3	3
* Panama	7	6
Paraguay	1	1
Peru	45	44
* Polen	6	2
* Portugal	34	33
* Roemenië	5	3
Rusland	1	1
* Servië en Montenegro	4	4

Land	Aantal gedetineerden	Aantal voor drugsgerelateerde delicten
Singapore	1	1
* Slovenië	1	0
* Slowakije	1	0
* Spanje	177	157
Sri Lanka	1	0
Suriname	133	128
+ Thailand	14	9
Togo	1	0
* Trinidad en Tobago	11	10
* Tsjechië	3	1
Tunesië	1	1
* Turkije	39	31
+ Venezuela	46	45
* Verenigde Staten	161	138
Vietnam	2	1
Zambia	1	0
Zuid-Afrika	5	3
* Zweden	30	30
* Zwitserland	12	9
Totaal	2 327	1 942
Totaal in %	100	83,5

Vetgedrukt = EU-land
 * = VOGP-land
 + = bilateraal verdrag

Toelichting

In totaal zijn er 81 landen, waaronder 22 andere EU-landen, waar op 1 december 2004 Nederlandse gedetineerden gevangen zitten. In de andere EU-landen bevindt zich bijna zestig procent (1 382) van het totaal aantal Nederlandse gedetineerden in het buitenland (2 327). In de EU-landen is 79% van de Nederlandse gevangenen gedetineerd in verband met een drugsgerelateerd delict.

Indicatieve cijfers

De Algemene Rekenkamer heeft verder navraag gedaan bij enkele collegae om een indicatie te geven van de vergelijkbare problematiek in hun land. Tevens is aan het Ministerie van Justitie in Nederland gevraagd om aan te geven hoeveel buitenlanders er in Nederland gedetineerd zijn en hoeveel van hen voor een drugsgerelateerd delict vastzitten. Deze indicatieve gegevens zijn in onderstaande tabel vermeld (stand per 31 oktober 2004).

Land	Aantal buitenlandse gedetineerden in dat land	Aantal buitenlandse gedetineerden in dat land voor een drugsgerelateerd delict (%)	Aantal burgers van dat land in het buitenland gedetineerd	Aantal burgers van dat land in het buitenland gedetineerd voor drugsgerelateerd delict (%)
Nederland	4 019	29%	2 327	83,5%
Duitsland	13 885	–	2 500	–
Groot-Brittannië	8 172	36,8%	2 767	28,4%
Italië	17 819	54%	3 213	–
Zweden	1 458	25%	177	42%

– Deze informatie kon door het desbetreffende land niet of niet binnen korte tijd geleverd worden.

NORMENKADER

Hieronder zijn de normen geformuleerd waaraan de Algemene Rekenkamer de gedetineerdenbegeleiding tijdens het onderzoek heeft getoetst.

Algemeen

- De toezeggingen die de minister van BZ gedaan heeft in de reactie op het rapport *Gedetineerdenzorg buitenland* uit 2000 van de Algemene Rekenkamer moeten nagekomen zijn.

Beleidsformulering

- De doelstellingen van de gedetineerdenbegeleiding moeten duidelijk zijn geformuleerd.
- De taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de betrokken actoren bij de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding moeten gedefinieerd en inzichtelijk zijn.
- In het jaarplan dienen de posten en DCZ aan te geven welke activiteiten op het terrein van de gedetineerdenbegeleiding gaan plaatsvinden.

Uitvoering

- De consulaire normen inzake gedetineerdenbegeleiding van het Ministerie van BZ dienen te worden nageleefd.
- Het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR) van de Verenigde Naties en de Europese Gevangenisregels van de Raad van Europa dienen het uitgangspunt te zijn voor de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding.³⁷
- De activiteiten van de diverse actoren dienen op elkaar te worden afgestemd.
- Relevante gegevens over de gedetineerdenbegeleiding moeten juist, tijdig en volledig worden vastgelegd. De informatie-uitwisseling tussen de Ministeries van BZ en Justitie, de posten en de SRN dient adequaat te zijn.

Verantwoording

- Er dient verantwoording te worden afgelegd over de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding en over de besteding van de middelen.
- De posten dienen in hun jaarverslag conform de in de aanschrijving opgenomen richtlijnen informatie te verschaffen aan DCZ. Deze informatie dient te leiden tot inzicht in de uitgevoerde activiteiten op het terrein van de gedetineerdenbegeleiding en in de doeltreffendheid en doelmatigheid hiervan.

³⁷ Het EVRM is in het kader van de Raad van Europa tot stand gekomen. Artikel 5 EVRM somt limitatief het aantal gevallen op wanneer een persoon van zijn vrijheid beroofd kan worden. Dit artikel moet in samenhang gezien worden met artikel 6 EVRM (recht op eerlijk proces, onafhankelijke rechtspraak, rechten van verdachten enzovoort). Deze rechten zijn juridisch afdwingbaar.

De SMR-resolutie legt lidstaten een aantal minimumregels op. Gedetineerden kunnen niet rechtstreeks aan de resolutie rechten ontlelen. De resolutie geeft in 95 regels een overzicht van de principes en de praktijk van de behandeling van gevangenen en het besturen van gevangenisinstellingen.

De Europese Gevangenisregels van de Raad van Europa (deel 1, regel 2) zijn vastgesteld in 1987 en kunnen beschouwd worden als de Europese versie van de SMR.

CONSULAIRE NORMEN

Bij de uitvoering van de gedetineerdenbegeleiding hanteert het Ministerie van BZ per 1 januari 2002 de volgende normen voor het departement en de posten:

Het departement:

- verstrekt Nederlandse gedetineerden in landen buiten Europa maandelijks een schenking van € 30;
- berekent voor periodieke overboekingen van familieleden/vrienden van gedetineerden éénmalig een bedrag van € 50 aan bemiddelingskosten;
- kan gedetineerden rijksvoorschotten verstrekken voor levensonderhoud, de aanschaf van kleding en medicijnen en eventueel ook de kosten voor de terugreis naar Nederland na de detentie. Hiervoor moet de gedetineerde een schuldbekentenis tekenen, een zogenaamde Overeenkomst van Geldlening;
- kan de inschakeling van «vertrouwensadvocaten» financieren om een *second opinion* te formuleren als er gerede twijfel bestaat of een rechtszaak volgens de regels van het betrokken land is verlopen;
- subsidieert activiteiten gericht op reclassering, die de gedetineerde tijdens zijn buitenlandse detentie op zijn terugkeer in de Nederlandse maatschappij kunnen voorbereiden. Hieronder vallen ook activiteiten op het gebied van (taal)onderwijs;
- subsidieert activiteiten gericht op de geestelijke ondersteuning van gedetineerden, waarbij met name kan worden gedacht aan bezoeken van Nederlandse geestelijken aan Nederlandse gedetineerden.

De posten in het buitenland:

- bezoeken gearresteerde landgenoten zo snel mogelijk nadat zij van hun arrestatie hebben vernomen;
- leggen bezoeken aan gedetineerde landgenoten af al naar gelang de noodzaak of behoefte die daaraan bestaat. Nederlandse gedetineerden in landen verder verwijderd van Nederland en familie en in gevangnissen met minder goede omstandigheden dan in Nederland zullen over het algemeen vaker worden bezocht;
- lichten een gearresteerde landgenoot zo spoedig mogelijk in over de mogelijkheden en voorwaarden van rechtsbijstand in het land waar hij of zij is gearresteerd;
- wonen indien mogelijk en noodzakelijk de rechtszitting van een Nederlandse gearresteerde bij.

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reacties van de ministers van BZ en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
1. Het Ministerie van BZ heeft sinds 2000 een flink aantal verbeteringen doorgevoerd in beleid, uitvoering en verantwoording van gedetineerden-begeleiding. Een aantal zaken is nog voor verbetering vatbaar.		De minister van BZ is verheugd over de belangrijkste conclusie van het onderzoek. De voor 2005 voorziene evaluatie biedt goede mogelijkheden om inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002.	De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de minister van BZ vrijwel alle aanbevelingen uit het rapport overneemt dan wel in de voorgenomen evaluatie zal betrekken.
2. Het Ministerie van Justitie is ten aanzien van de begeleiding van gedetineerden alleen betrokken bij de overbrenging van gedetineerden in het kader van de WOTS. Er worden bij Justitie wijzigingen doorgevoerd om de behandeling van WOTS-verzoeken voortvarender te laten verlopen.			
3. De minister van BZ is de toezegging uit 2000 inzake de BCV nagekomen. De BCV is inhoudelijk verbeterd door toevoeging van normen, doelstellingen en toekenningscriteria.			
4. De minister van BZ heeft de belangrijkste aanbeveling uit 2000 om een zorgnorm te formuleren opgevolgd door het opstellen en toepassen van begeleidingsnormen. Twee normen zijn nog voor verbetering vatbaar: – over de wenselijke bezoekfrequentie bestaat onduidelijkheid; op vergelijkbare posten worden verschillende bezoekfrequenties gehanteerd. – de maandelijkse gift van € 30 levert ongewenste neveneffecten op.	De minister van BZ zou deze twee begeleidingsnormen kunnen verbeteren door: – voor de posten meer duidelijkheid te scheppen in de wenselijke bezoekfrequentie, rekening houdende met land, aantal gedetineerden, omstandigheden, personele capaciteit van posten en de juridische procedure; – per land of regio een bepaalde, bijvoorbeeld aan koopkrachtpariteit gerelateerde, indexering opstellen van het bedrag dat aan een gedetineerde wordt toegekend.	Volgens de minister van BZ is een standaard voor de bezoekfrequentie moeilijk vast te stellen, gelet op de grote verschillen tussen individuele gevallen. Het blijft maatwerk. Terzake van de gift van € 30 zegt de minister van BZ toe dat een bepaalde indexering per land of regio van een gift verder wordt onderzocht. Beide punten worden meegenomen in de evaluatie van 2005.	
5. Het aanbod van opleidingen voor consulaire medewerkers van het Ministerie van BZ is in kwantitatief en kwalitatief opzicht sterk verbeterd.			
6. Het Ministerie van BZ probeert door een pro-actief mediabeleid een realistischer beeld / verwachtingspatroon bij het publiek te bewerkstelligen over begeleiding van gedetineerden in het buitenland.			

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reacties van de ministers van BZ en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
7. Op het Ministerie van Justitie bestaat kennelijk behoefte aan een discussie over de vraag wie er in aanmerking komt voor overbrenging naar Nederland in het kader van de WOTS		<p>De minister van BZ geeft aan dat er op geen enkel niveau een verschil van mening bestaat over de criteria voor overbrenging in het kader van de WOTS.</p> <p>Volgens de minister van Justitie is dit geen aangelegenheid die verband houdt met de kaders waarbinnen de overbrenging van gevonniste personen is geregeld, maar heeft het betrekking op de wijze waarop invulling wordt gegeven aan zijn discretionaire bevoegdheid terzake. De behoefte aan verduidelijking wordt ingegeven door de praktijk. Deze kan bij tijd en wijlen aanleiding geven het beleid aan te passen.</p>	
8. Aandacht en inzet van de medewerkers van het Ministerie van BZ bij de uitvoering van de begeleiding van gedetineerden in het buitenland zijn duidelijk toegenomen ten opzichte van 2000.			
9. Verslagen van bezoeken door posten aan gedetineerden zijn zeer divers qua omvang en inhoud. Het Ministerie van BZ zou een lijst met aandachtspunten voor de bezoeken kunnen hanteren. Dit zou de uniformiteit en vergelijkbaarheid van de verslagen ten goede komen. Volgens de minister van BZ beschikken de posten inmiddels over een lijst met aandachtspunten en een standaard-rapportageformulier.			
10. De Ministeries van BZ en Justitie gaan verschillend om met contactpersonen van gedetineerden.	Vanuit privacyoverwegingen is het wenselijk dat het Ministerie van Justitie één en dezelfde persoon gebruikt als het Ministerie van BZ.	<p>De minister van BZ deelt mee dat thans onderzocht wordt of de ministeries van Justitie en BZ voortaan één en dezelfde persoon als contactpersoon van een gedetineerde zullen aanhouden.</p> <p>De minister van Justitie geeft aan dat hij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer omarmt om op het Ministerie van Justitie gebruik te maken van dezelfde contactpersonen als het Ministerie van BZ. Hij zal de minister van BZ vragen deze aanbeveling samen met hem zo spoedig mogelijk ten uitvoer te brengen.</p>	De Algemene Rekenkamer waardeert het dat de ministers erkennen dat het wenselijk is om voor beide ministeries één en dezelfde contactpersoon van een gedetineerde aan te houden. Aangezien de minister van Justitie in zijn reactie aangeeft dat hij de aanbeveling omarmt, gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat zijn verzoek aan de minister van BZ om de aanbeveling tot uitvoering te brengen, tot het gewenste resultaat zal leiden.

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reacties van de ministers van BZ en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
11. Evenals in 2000 vormt de personele capaciteit op de posten van het Ministerie van BZ een knelpunt voor goede begeleiding van gedetineerden.	Het is nog steeds wenselijk dat de minister van BZ inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit hiervoor nodig is.	De minister van BZ acht een standaard voor de personele capaciteit op het gebied van gedetineerdenbegeleiding niet goed uitvoerbaar omdat de behoefte aan begeleiding en de mogelijkheid om die te bieden van vele factoren afhangt. Daarbij geeft hij aan niet over onbeperkte middelen te beschikken. Bovendien moet de minister van BZ keuzes maken om de vele belangen van Nederland in de wereld te kunnen behartigen.	De Algemene Rekenkamer blijft van mening dat het mogelijk moet zijn een schatting te maken van de benodigde personele en materiële capaciteit.
12. Voor de posten van het Ministerie van BZ is de toekenning van budgetten die specifiek zijn bedoeld voor de begeleiding van gedetineerden niet altijd even duidelijk.	De minister van BZ zou hiervoor duidelijke uitgangspunten kunnen hanteren, gebaseerd op bijvoorbeeld het aantal gedetineerden dat een post moet begeleiden en de omstandigheden in de gevangenis.	De minister van BZ verschilt met de Algemene Rekenkamer van mening over de bevinding dat er geen duidelijke uitgangspunten zijn bij de toekenning aan posten van budgetten die specifiek bedoeld zijn voor de gedetineerdenbegeleiding. De verantwoordelijkheid voor het signaleren van knelpunten ligt volgens de minister van BZ bij de posten. Afhankelijk van de beschikbare begrotings- en personele ruimte kan hij bezien op welke wijze dergelijke knelpunten kunnen worden opgelost.	De Algemene Rekenkamer begrijpt dat de minister van BZ, voor het onderkennen van knelpunten ten aanzien van budgetten, afhankelijk is van de signalen van posten. De Algemene Rekenkamer vertrouwt er overigens op dat, afhankelijk van de beschikbare begrotings- en personele ruimte, de minister conform zijn reactie zal nagaan op welke wijze dergelijke knelpunten kunnen worden opgelost.
13. Het Ministerie van BZ heeft duidelijke normen afgesproken met B&BB van de SRN voor de financiële onderbouwing van werkzaamheden van B&BB.			
14. De uitgangspunten vanuit het Ministerie van Justitie naar B&BB zijn niet duidelijk omdat geen normen zijn ontwikkeld voor specifieke financiële bijdrage voor B&BB.	De minister van Justitie zou duidelijke normen moeten opstellen en daarbij moeten kijken of de bijdrage voor B&BB via een apart budget aan de SRN toegekend kan worden.	De minister van Justitie geeft aan dat onderzoek wordt gedaan naar de kostprijs waarbij de mogelijkheid wordt bezien om bepaalde elementen uit de uurprijs te halen, zoals de vergoeding voor B&BB. Hierbij zullen de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, die door de minister worden onderschreven, worden betrokken.	
15. Vanaf 2003 is er een flinke verbetering in de verantwoordingsrapportages van Epafra aan het Ministerie van BZ. Ook de afstemming tussen het Ministerie van BZ en Epafra voor gedetineerdenbezoek is sinds 2000 verbeterd.			

Conclusies Algemene Rekenkamer	Aanbevelingen Algemene Rekenkamer	Reacties van de ministers van BZ en Justitie	Nawoord Algemene Rekenkamer
16. Sinds 2000 is de informatie-uitwisseling tussen departementen en posten aanzienlijk verbeterd. Hierdoor is aansturing beter mogelijk. De overstap van het Ministerie van BZ op het nieuwe informatiesysteem Prison heeft hier in grote mate toe bijgedragen.	Nog enkele verbetermogelijkheden binnen de informatie-uitwisseling bij het Ministerie van BZ zijn: – het opnemen van een rappelsysteem binnen Prison; – het opstellen van richtlijnen met betrekking tot dossiervorming.		
17. De kennis over de mogelijkheden die het lokale recht biedt en het formele en informele netwerk van posten met betrekking tot gedetineerdenbegeleiding is door het Ministerie van BZ zelden in kaart gebracht.	De minister van BZ zou structureel een institutioneel geheugen moeten opzetten, zeker gezien het overplaatsingsbeleid binnen het Ministerie van BZ.	De minister van BZ geeft aan dat als gevolg van de eerder genoemde beperkte capaciteit lukt het in sommige gevallen niet altijd om relevante informatie over mogelijkheden van het lokale recht en netwerken volledig vast te leggen. De minister zegt toe te blijven streven naar een structurele oplossing om deze relevante kennis zo volledig mogelijk over te dragen.	
18. Een intensievere samenwerking in EU-verband (tussen EU-posten ter plaatse) bij de begeleiding van gedetineerden moet serieus worden overwogen.	De minister van BZ zou moeten onderzoeken of samenwerking mogelijk is tussen posten van EU-lidstaten binnen eenzelfde land.	De minister van BZ benadrukt dat hij zeer hecht aan intensivering van de consulaire samenwerking tussen EU-lidstaten, zowel op het niveau van hoofdsteden als tussen vertegenwoordigingen in het buitenland. Hij geeft aan dat in het kader van het Nederlands EU-voorzitterschap verschillende initiatieven zijn genomen en afspraken zijn gemaakt.	
19. Het Ministerie van BZ heeft voor 2005 een evaluatie van de gedetineerdenbegeleiding gepland. Dit is een goede mogelijkheid om meer inzicht te krijgen in de werking van de nieuwe begeleidingsnormen uit 2002.	De Algemene Rekenkamer beveelt aan bij het opzetten van de evaluatie in elk geval aandacht te besteden aan het percentage van de Nederlandse gedetineerden in het buitenland dat vastzit in verband met een drugsgelateerd delict (tachtig procent), een percentage vele malen hoger dan (indicatief) in enkele andere Europese landen. Verklaring én aanpak hiervan acht de Algemene Rekenkamer geboden.	De minister van BZ geeft aan dat het relatief hoge aantal drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden dat in het buitenland gevangen zit onderdeel zal uitmaken van de evaluatie van 2005. Dit ten behoeve van verdere aanpak van dit punt. Ter verklaring merkt de minister op dat het lijkt dat het Nederlandse drugsbeleid, dat anders is dan dat van vele andere (Europese) landen, hieraan bijdraagt. De minister van Justitie acht het nodig dat zijn ministerie, in samenwerking met het ministerie van BZ, zich buigt over de vraag hoe dit relatief hoge percentage drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden kan worden verklaard. Gericht onderzoek zal naar verwachting het inzicht, alsmede de effectiviteit van maatregelen waarmee wordt beoogd daarin wijziging te brengen, vergroten.	De Algemene Rekenkamer deelt de zorg van beide ministers om het hoge percentage drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Zij is van mening dat een gericht onderzoek – bijvoorbeeld door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie – bij kan dragen aan de verklaring én aanpak van dit fenomeen. Zoals ook de minister van Justitie in zijn reactie aangeeft zouden daarbij de lokale omstandigheden buiten Nederland in aanmerking genomen moeten worden. De Algemene Rekenkamer acht onderzoek mede van belang omdat het hoge percentage drugsgelateerde Nederlandse gedetineerden in het buitenland (circa tachtig procent) niet bijdraagt aan een positief imago van Nederland in de wereld.