

Vergaderjaar 2000–2001

27 430

Gedetineerdzorg buitenland

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	Samenvatting	5	4.3	Bezoeken door post	17
			4.4	Inzet vrijwilligers	19
1	Inleiding	7	4.5	Verstrekkingen aan gedetineerden	20
			4.6	Sociale uitkeringen	20
2	Beleid gedetineerdzorg	9	4.7	Financiële bemiddeling	20
2.1	Inleiding	9	4.8	Diplomatieke stappen	21
2.2	Uitgangspunten en de Bundel Consulaire Voorschriften	9	4.9	Post en rechtsgang	21
2.3	Intensivering	10	4.10	Posten en omstandigheden	22
2.3.1	Plan van aanpak	10	4.11	Overbrenging van gedetineerden	22
2.3.2	Stand van zaken intensivering	11	5	Conclusies en aanbevelingen	24
3	Centrale sturing en beheersing	12	6	Reacties en nawoord	26
3.1	Inleiding	12	6.1	Inleiding	26
3.2	Sturingsinstrumenten	12	6.2	Minister van Buitenlandse Zaken	26
3.3	Bezoeken DPC aan posten	13	6.3	Minister van Justitie	27
3.4	Overige actoren	13	6.4	Bestuur van de Stichting Reclassering Nederland	27
3.5	Kosten	14	6.5	Nawaord Rekenkamer	27
3.5.1	Materiële kosten	14			
3.5.2	Personele kosten	15	Bijlage 1	Aantal bij het Ministerie van BuiZa bekende Nederlanders in buitenlandse gevangenissen in de periode 1988–2000	29
3.6	Verantwoording	15			
4	Activiteiten posten	17	Bijlage 2	Overzicht Nederlandse gedetineerden in het buitenland per 3 juli 2000	30
4.1	Inleiding	17	Bijlage 3	Lijst van gebruikte afkortingen	32
4.2	Arrestaties	17			

SAMENVATTING

De Rekenkamer heeft een onderzoek uitgevoerd naar de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland, zoals deze door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) wordt vormgegeven. Het onderzoek richtte zich zowel op het beleid, de uitvoering van het beleid als de verantwoording erover. Ook de intensiveringsmaatregelen die het ministerie in 1998 heeft ingezet, vormen een onderdeel van het onderzoek.

Het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen dat bij het Ministerie van BuiZa bekend is, is in tien jaar tijd bijna verdrievoudigd: van 650 in 1990 tot 1880 gedetineerden in 2000.¹

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat het Ministerie van BuiZa 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*.

Ook zou het Ministerie van BuiZa de *organisatie, werkwijze en informatievoorziening* af moeten stemmen op deze nog te formuleren taken in het kader van de gedetineerdenzorg.

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

Zorgnorm

Aan het beleid van het Ministerie van BuiZa liggen twee beginselen ten grondslag. Het ministerie dient erop toe te zien dat de autoriteiten in het land van detentie de aldaar geldende rechtsregels juist toepassen, en het dient de autoriteiten aan te spreken indien er sprake is van mensenwaardige omstandigheden in de gevangenis. Deze beginselen worden in de praktijk onvoldoende nageleefd.

De concrete taken en verantwoordelijkheden van het Ministerie van BuiZa ten aanzien van gedetineerde Nederlanders in het buitenland zijn uitgewerkt in de Bundel Consulaire Voorschriften. De richtlijnen zijn vaak facultatief: Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland («posten») zijn niet verplicht om iets te doen. Concrete doelen ontbreken. Momenteel is het dan ook onvoldoende duidelijk welke activiteiten een consulaire post in het buitenland moet verrichten ten aanzien van gedetineerde Nederlanders. Gevolg is dat de posten dit wisselend invullen. Bovendien kunnen volgens het Ministerie van BuiZa de gedetineerden in juridische zin geen rechten ontleen aan het beleid.

Organisatie, werkwijze en informatievoorziening

Het Ministerie van BuiZa zou inzichtelijk moeten maken hoeveel personele capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdenzorg. Ook moeten bezoeken worden gebruikt om gestructureerder inzicht te krijgen in wensen, omstandigheden en rechtsgang van de gedetineerden. De intensiveringsmaatregelen hebben positieve resultaten opgeleverd. De bezoekfrequentie is verhoogd en de gedetineerden krijgen sneller bezoek na hun arrestatie. De gemiddelde duur tussen arrestatie en eerste bezoek is voor westerse landen afgenomen van 440 dagen in 1997 naar 50 dagen in 1999; in niet-westerse landen is de duur afgenomen van 240 naar 18 dagen.

Desondanks bestaan er nog de nodige problemen, zoals gebrek aan personeel, een onvoldedige informatievoorziening, en onvoldoende inzicht in omstandigheden.

¹ Stand medio 2000.

Aansturing van de zorg

Momenteel stuurt de Directie Personenverkeer, migratie en Consulaire zaken (DPC) de posten centraal aan. Dit is in strijd met het uitgangspunt van integraal management op de posten. Gezien het groeiend aantal gedetineerdendossiers is deze centrale sturing en centrale informatieverzameling ook niet wenselijk. Bovendien wordt het bemoeilijkt omdat DPC onvoldoende informatie krijgt van de posten over de gedetineerdenzorg.

Reactie minister van BuiZa en nawoord Rekenkamer

De minister van BuiZa heeft in september 2000 op het rapport gereageerd. In zijn reactie onderschrijft de minister de noodzaak tot het meer structureren en standaardiseren van beleid en uitvoering van de gedetineerdenzorg. Hij zegt toe om de taken van het ministerie zonnodig te herformuleren en uit te werken om meer duidelijkheid te verschaffen over het beleid. Het formuleren van een expliciete zorgnorm acht de minister echter niet goed uitvoerbaar vanwege de grote diversiteit aan individuele gevallen.

De Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister meer duidelijkheid te verschaffen over de grondslagen en de uitvoering van het gedetineerdenbeleid. De Rekenkamer blijft echter van mening dat het juist van belang is een expliciete zorgnorm te formuleren op basis waarvan tot actie kan worden overgegaan.

1 INLEIDING

De Rekenkamer heeft in de periode november 1999 tot en met mei 2000 een onderzoek uitgevoerd naar de zorg voor Nederlandse gedetineerden in het buitenland, zoals deze door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuiZa) wordt vormgegeven. Het onderzoek richtte zich zowel op het beleid, de uitvoering als de verantwoording. Voorts kondigde het Ministerie van BuiZa in 1998 enkele intensiveringsmaatregelen aan. Deze maatregelen vormen eveneens een onderdeel van het onderzoek van de Rekenkamer.

Aanleiding voor het onderzoek was de aandacht voor de sector zorg zoals deze in de Collegestrategie van de Rekenkamer is neergelegd; deze aandacht is met name gericht op de kwetsbare groepen in de samenleving en kwam eerder al tot uiting in het in 1997 gepubliceerde Rekenkamerrapport *Klantgerichtheid publieke dienstverlening*, waarin ook de gedetineerdenzorg werd betrokken.

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek:

- inzicht te krijgen in de doelstellingen en de uitvoering van de gedetineerdenzorg;
- inzicht te krijgen in de mate waarin de doelstellingen worden bereikt;
- waar nodig een bijdrage te leveren aan de verdere verbetering van de gedetineerdenzorg.

Het onderzoek bestond uit zes onderdelen, te weten:

1. Een dossierstudie, waarin onder andere regelgeving, Tweede Kamerstukken, nota's en verdragen zijn bestudeerd.
2. Interviews met actoren binnen en buiten het Ministerie van BuiZa. De actoren buiten het ministerie zijn mede in het onderzoek betrokken om te bezien in hoeverre de beoogde samenwerking als gevolg van de herijking en reorganisatie succesvol is.
3. Een dossieronderzoek op basis van een representatieve steekproef van in totaal honderd centraal aanwezige dossiers van gedetineerden.
4. Een enquête voor posten² met gedetineerden. Van de 74 posten met gedetineerden hebben 73³ de enquête ingevuld. Percentages die in dit rapport worden genoemd, zijn gerelateerd aan deze 73 posten.
5. Het bezoeken van enkele posten om een indruk te krijgen van de gedetineerdenzorg in de praktijk. Tijdens de bezoeken is gesproken met medewerkers, vrijwilligers en een aantal gedetineerden. Tevens is een aantal lokaal aanwezige dossiers bestudeerd.
6. Een brief aan gedetineerden. Om een zo goed mogelijk beeld te krijgen van de situatie van de gedetineerden en datgene wat het departement voor hen betekent, heeft de Rekenkamer naast de afgelegde bezoeken ook de in de steekproef vallende honderd gedetineerden in een brief gevraagd naar een aantal relevante aspecten.

Gezien het aantal afgelegde postbezoeken (4) en het aantal beantwoorde brieven (44) kunnen deze twee laatste onderdelen niet als representatief worden beschouwd. Wel strookt het beeld dat eruit naar voren komt met de bevindingen uit andere wel representatieve onderdelen van het onderzoek.

De Rekenkamer heeft een onderscheid gemaakt tussen posten in westerse en posten in niet-westerse landen. Dit onderscheid is gemaakt vanwege de verschillen in omstandigheden in de gevangnissen. Onderzocht is of

² Met «posten» worden Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland bedoeld. Het betreft ambassades en beroepsconsulaire posten.

³ Het betrof 43 posten in niet-westerse landen en 30 posten in westerse landen.

deze verschillen een factor van betekenis vormen voor de uitvoering van de gedetineerdzorg.

Hoofdstuk 2 beschrijft de hoofdlijnen van het beleid en de uitvoering van de gedetineerdzorg. Aan de orde komen achtereenvolgens de algemene opzet van het beleid, de uitvoering (inclusief intensivering) en de afstemming tussen de verschillende actoren. Hoofdstuk 3 behandelt de centrale sturing van de gedetineerdzorg. Hoofdstuk 4 gaat in op concrete activiteiten die BuiZa ten behoeve van gedetineerden verricht. Hoofdstuk 5 bevat de conclusies en aanbevelingen. Hoofdstuk 6 beschrijft de reacties van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie en de directeur van de Stichting Reclassering Nederland op het rapport van de Rekenkamer, alsmede het nawoord van de Rekenkamer.

2 BELEID GEDETINEERDENZORG

2.1 Inleiding

Het aantal Nederlandse gedetineerden in buitenlandse gevangenissen dat bij het Ministerie van BuiZa bekend is, is in tien jaar tijd bijna verdrievoudigd: van 650 in 1990 tot 1880 gedetineerden in 2000.⁴ Bijna driekwart van alle Nederlandse gedetineerden in het buitenland bevindt zich in gevangenissen in West-Europa. Ongeveer 80% van de gedetineerden zit vast voor drugsdelicten. Een aantal van deze gedetineerden bezit een dubbele nationaliteit. Behalve gedetineerden met een Nederlandse nationaliteit zijn er ook gedetineerden die een bepaalde band met Nederland hebben (bijvoorbeeld vluchtelingen). Deze groep brengt eveneens werkzaamheden voor het Ministerie van BuiZa met zich mee.

Er zijn ook actoren buiten het Ministerie van BuiZa betrokken bij de gedetineerdzorg. De drie belangrijkste actoren zijn de Stichting Reclassering Nederland (SRN), het Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken (BIRS) en de Stichting Epafra. De SRN is belast met de herinpassing van gedetineerden in de Nederlandse samenleving. Binnen de SRN richt de unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen (B&BB) zich op de in het buitenland gedetineerde Nederlanders. Epafra is een onafhankelijke stichting voor hulp aan Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Het Ministerie van BuiZa geeft sinds 1999 subsidie aan Epafra. BIRS, onderdeel van het Ministerie van Justitie, houdt zich bezig met de uitvoering van de verdragen op het gebied van overbrenging.

Dit hoofdstuk bevat de hoofdlijnen van het beleid. Er wordt ingegaan op de uitgangspunten van de gedetineerdzorg. Daarnaast komen de voorschriften voor de posten aan de orde. Ten slotte wordt de ingezette intensivering van de gedetineerdzorg besproken.

2.2 Uitgangspunten en de Bundel Consulaire Voorschriften

Gedetineerdzorg aan Nederlanders in het buitenland is een vorm van consulaire bijstand. In het verdrag van Wenen inzake Consulaire betrekkingen⁵ zijn afspraken tussen de aangesloten staten vastgelegd op consulaire gebied. In het verdrag is bepaald dat staten de belangen kunnen behartigen van onderdanen in het buitenland binnen de door het volkenrecht toegestane grenzen. De consulaire werkzaamheden bestaan uit het verlenen van hulp en bijstand.

Aan het beleid van het Ministerie van BuiZa liggen twee beginselen ten grondslag. Het eerste beginsel betreft de juiste toepassing van de geldende regels door de autoriteiten in het land van detentie. De gedetineerde dient elke mogelijkheid te worden geboden die de betreffende wetgeving kent. Het Ministerie van BuiZa stelt dat in principe niet in de rechtsgang van een ander land kan worden getreden. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de totstandkoming van het rechterlijk oordeel, de beantwoording van de schuldvraag en de strafmaat bij de lokale autoriteiten liggen. De Nederlandse overheid respecteert de uitkomsten hiervan, mits de rechtsregels op de juiste wijze zijn toegepast.

Het tweede beginsel betreft de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis. Het land van detentie is verantwoordelijk voor de zorg voor menswaardige omstandigheden. Indien de omstandigheden niet menswaardig zijn, dient Nederland zonedig de autoriteiten van dat land te

⁴ Stand medio 2000.

⁵ Het verdrag van Wenen inzake Consulaire betrekkingen is tot stand gekomen in 1963.

wijzen op mensenrechtenverdragen⁶ (het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en de in VN-verband afgesproken Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR). Deze minimumnormen gaan onder meer over voedsel, leefomstandigheden, medische behandeling en het verbod op onmenselijke bestraffing, zoals lijfstraffen.

De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa naast de reeds genoemde beginselen nog twee andere beginselen hanteert, te weten:

- de gedetineerde kan in juridische zin geen rechten ontlenen aan het beleid;
- het Ministerie van BuiZa verstrekt pas financiële middelen als de gedetineerde of zijn relaties te weinig middelen hebben om in de kosten van levensonderhoud van de gedetineerde te voorzien.

Het ministerie heeft de uit deze beginselen voortvloeiende consulaire taken en verantwoordelijkheden uitgewerkt in de Bundel Consulaire Voorschriften (BCV) voor de consulaire bijstand aan gearresteerde en gedetineerde Nederlanders.

In de BCV staan vooral taken voor de posten beschreven. De richtlijnen in de BCV zijn vaak facultatief: posten zijn veelal niet verplicht om iets te doen. Wel acht het Ministerie van BuiZa zich verplicht om zich aan het geformuleerde beleid te houden. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de meeste richtlijnen in de BCV vooral procedureel van aard zijn. Concrete doelen ontbreken vaak en er wordt geen duidelijke relatie gelegd tussen concrete problemen en mogelijke activiteiten die moeten leiden tot oplossingen.

2.3 Intensivering

In 1998 is het beleid voor de gedetineerdenzorg geïntensiveerd. De intensivering is een verdieping van het bestaande beleid met als doel de algemene hulpverlening te vergroten en in specifieke gevallen aan te vullen met individuele hulp. Uitgangspunt is het verlenen van zorg op maat. Voor de gedetineerdenzorg is er bovendien extra budget beschikbaar gekomen.

2.3.1 Plan van aanpak

Het plan van aanpak voor de intensivering bevat een aantal maatregelen. De belangrijkste zijn:

- Uitbreiding Directie Personenverkeer, migratie en Consulaire zaken (DPC). Doel hiervan is het meer ondersteunen van posten waar de gedetineerdenzorg in het nauw komt, het pro-actief benaderen van familieleden van gedetineerden en het verbeteren en completeren van gedetineerdendossiers.
- Een groter reisbudget voor DPC voor het afleggen van bezoeken aan posten met problemen.
- Financiële ondersteuning van de unit B&BB. Doel hiervan is onder andere het vergroten van het vrijwilligersnetwerk.
- Frequentere bezoeken van de gedetineerden.
- Inschakeling vertrouwensadvocaat om de post te adviseren over de rechtsgang. Dit zou eventueel kunnen leiden tot politieke of diplomatieke stappen.

⁶ Deze verdragen zijn tot stand gekomen in 1950 (EVRM), 1966 (IVBPR) en 1955 (SMR).

- Verstrekken van attenties aan gedetineerden, zoals sigaretten en vitamines.
- Verstrekken van f 50 per maand voor bepaalde gedetineerden buiten Europa.

In maart 1998 heeft het departement een vragenlijst gestuurd aan alle posten die gedetineerden in hun ressort hadden met het verzoek aan te geven hoe ze invulling geven aan de gedetineerdenzorg. Een van de vragen ging over de bezoekfrequentie. Concrete en volledige informatie over de bezoekfrequentie heeft dit echter niet opgeleverd. De uitkomst van deze vragenlijst heeft mede gediend als basis voor het opstellen van het plan van aanpak.

Het ministerie heeft bij het bepalen van de intensiveringsmaatregelen geen uitgebreide analyse uitgevoerd naar de exacte behoeften aan materiële middelen. Gezien de beperkte tijd om het plan van aanpak op te stellen was dit ook niet mogelijk. Dit impliceert dat de genomen maatregelen zowel inhoudelijk als budgettair gestoeld zijn op een schatting die kan afwijken van feitelijke behoeften. Het ontbreken van een nulmeting levert problemen op bij het bepalen van de effectiviteit van de maatregelen.

Het Ministerie van BuiZa beschikte bij de totstandkoming van de intensiveringsmaatregelen niet over goed inzicht in de benodigde personele capaciteit op de posten voor de gedetineerdenzorg. In het plan van aanpak wordt overigens expliciet aangegeven dat de personeelscapaciteit op de posten geen onderdeel van de intensiveringsmaatregelen vormt.

2.3.2 Stand van zaken intensivering

Bij ruim de helft van de posten heeft de intensivering geleid tot wijziging of verzwaring van het takenpakket. De wijzigingen bestaan voornamelijk uit het afleggen van meer bezoeken en het werken met vrijwilligers. De toename van het aantal bezoeken, alsmede de rapportages hierover, hebben op hun beurt geleid tot een verzwaring van de administratieve taken.

De helft van de niet-westerse posten meent dat nog steeds verbeteringen mogelijk zijn op het gebied van gedetineerdenzorg. Datzelfde geldt voor een kwart van de westerse posten.

De Rekenkamer constateert dat een jaar na de invoering van de intensiveringsmaatregelen nog steeds 80% van de posten kampt met knelpunten. Het merendeel van deze knelpunten betreft gebrek aan personeel voor het bezoeken van gedetineerden en is dus structureel van aard. Capaciteitsproblemen kennen per post verschillende oorzaken. De posten noemen oorzaken als: de grote hoeveelheid gedetineerden, de afstand naar de gevangenis, de spreiding van gedetineerden over gevangenissen, de administratieve werklast, de toegenomen bezoekfrequentie en intensievere bemoeienis met de rechtsgang. Hoewel de personele capaciteit geen onderdeel van het plan van aanpak vormde, kregen vijf posten extra personeel.

Aangezien de benodigde personele capaciteit een belangrijk knelpunt is, dient de benodigde capaciteit volgens de Rekenkamer nader te worden geanalyseerd.

3 CENTRALE STURING EN BEHEERSING

3.1 Inleiding

De in het vorige hoofdstuk (paragraaf 2.2) genoemde beginselen voor de gedetineerdenzorg, de taken uit de BVC en het plan van aanpak voor de intensivering vormen de basis voor de uitvoering van de gedetineerdenzorg. Op basis hiervan dient DPC sturing te geven aan de posten en aan andere bij de gedetineerdenzorg betrokken actoren. Hiertoe moet DPC over relevante en juiste informatie beschikken om inzicht te krijgen in de resultaten van de gedetineerdenzorg.

Dit hoofdstuk gaat in op de wijze waarop het departement de gedetineerdenzorg stuurt. Vervolgens wordt de onderlinge afstemming tussen het Ministerie van BuiZa en enkele actoren buiten het ministerie besproken. Ten slotte wordt er een beeld geschetst van de totale kosten van de gedetineerdenzorg, gesplitst in materiële en personele kosten, en de wijze van verantwoorden.

3.2 Sturingsinstrumenten

De jaarplancycclus is een belangrijk instrument dat DPC inzet om de posten aan te sturen. De Rekenkamer constateert dat de eisen die DPC aan de jaarplannen stelt, zich beperken tot operationele informatie. De eisen refereren niet aan ontwikkelingen in het land die mogelijk van invloed zijn op de gedetineerdenzorg. Slechts een enkele post schetst deze ontwikkelingen ongevraagd in zijn jaarplan.

De Rekenkamer concludeert dat de jaarplannen sterk verschillen in kwaliteit. Met name de geboden informatie verschilt per post. Voorts concludeert de Rekenkamer dat DPC onvoldoende inzicht heeft in de activiteiten die de posten willen ondernemen. Dit komt voor een groot deel door nalatigheid van de posten. Ondanks herhaalde verzoeken vanuit DPC verschaffen ze de gevraagde informatie niet. Het ontbreekt DPC aan instrumenten om sancties te treffen.

De Rekenkamer constateert dat de bij DPC aanwezige dossiers van de gedetineerden onvolledig zijn en daardoor niet actueel. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van bezoeksrapportages laat te wensen over. DPC is hierdoor onvoldoende op de hoogte van omstandigheden, wensen en behoeften van gedetineerden. Ook inzicht in de lokale rechtsgang ontbreekt hierdoor. Dit is met name zorgelijk voor gedetineerden in landen waar de lokale zorg voor alsmede de rechtsgang van gedetineerden tekortschiet.

Ofschoon veel informatie van de posten departementaal aanwezig is, beschikt DPC nauwelijks over goede managementinformatie. Het aantal bezoekverslagen is sinds de intensivering fors toegenomen, maar de kwaliteit van de gerapporteerde informatie laat te wensen over in termen van volledigheid, relevantie en bruikbaarheid. De informatie die voorhanden is, wordt niet dusdanig geaggregeerd dat DPC een totaalbeeld heeft van de wensen, behoeften en problemen van gedetineerden. Voor actuele informatie is DPC afhankelijk van de posten. Ook een proactieve houding richting familie van gedetineerden, zoals voorgenomen met de intensivering, kan om deze reden niet worden gerealiseerd.

Het sturingsconcept van het Ministerie van BuiZa gaat uit van complete centrale informatieverzameling. Toch moet de Rekenkamer concluderen

dat DPC momenteel onvoldoende sturing geeft aan de gedetineerdenzorg met de belangrijkste sturingsinstrumenten, te weten de jaarplancyclus en de dossiers van gedetineerden. Sturing door DPC heeft daardoor een sterk ad-hoc-karakter en is vooral reactief.

3.3 Bezoeken DPC aan posten

Het plan van aanpak voor de intensivering van de gedetineerdenzorg voorziet in de ondersteuning door DPC van posten waar de zorg in het nauw dreigt te komen. DPC ondersteunt posten door werkbezoeken af te leggen; men heeft criteria vastgelegd voor de selectie van posten. Daarnaast biedt BVC aan posten de mogelijkheid om een met redenen omkleed verzoek in te dienen als zij ondersteuning wensen.

De Rekenkamer constateert dat er in 1999 geen vragen van de posten om ondersteuning zijn geweest. Wel zijn er in totaal negentien missies uitgevoerd op initiatief van DPC. De criteria voor postbezoek heeft DPC grotendeels losgelaten. Naar de mening van de Rekenkamer is deze beleidsverandering onvoldoende gemotiveerd. De Rekenkamer beveelt aan dat DPC bij de beslissing om al dan niet een post te bezoeken een goede kosten-batenafweging maakt.

3.4 Overige actoren

Bij de uitvoering van het gedetineerdenzorgbeleid zijn ook de Stichting Reclassering Nederland en de Stichting Epafras betrokken. Hun activiteiten worden in deze paragraaf nader uitgewerkt.

Stichting Reclassering Nederland

De taak van de herinpassing van gedetineerden in de Nederlandse samenleving is neergelegd bij Stichting Reclassering Nederland (SRN). Binnen de SRN richt de unit B&BB zich op de in het buitenland gedetineerde Nederlanders; zij beschikt hiertoe over tien formatieplaatsen, waarvan er vier bekostigd worden door subsidie van het Ministerie van BuiZa. De unit voert zijn taak ter plaatse vooral uit met behulp van vrijwilligers, die in samenspraak met de betrokken posten worden geworven. De unit contracteert de vrijwilligers. De vrijwilligers rapporteren over de bezoeken aan de unit en aan de betreffende post. B&BB verantwoordt zich tegenover het Ministerie van BuiZa over afgelegde extra bezoeken, inzet van vrijwilligers en hulp bij het volgen van cursussen.

De Rekenkamer constateert dat er over het algemeen sprake is van een redelijke samenwerking tussen B&BB en DPC. Zowel DPC als B&BB richten zich op coördinatie van hulp en informatieverstrekking aan gedetineerden en relaties. B&BB beperkt zich hierbij zoveel mogelijk tot de reclasseringstaak. Voorts constateert de Rekenkamer dat slechts de helft van de posten met vrijwilligers contacten onderhoudt met B&BB. Ook de mate waarin contacten bestaan tussen de post en de vrijwilligers varieert in sterke mate. De Rekenkamer is van mening dat op deze punten een betere afstemming van werkzaamheden noodzakelijk is. Zowel DPC als B&BB zijn afzonderlijk bezig met de ontwikkeling van nieuwe geautomatiseerde systemen met informatie over gedetineerden. De Rekenkamer beveelt aan dat DPC en B&BB deze ontwikkeling op elkaar afstemmen.

Epafras

Het Ministerie van BuiZa verleent sinds 1999 in het kader van de intensi-

vering subsidie aan de Stichting Epafras. Voor 1999 was een bedrag voorzien van f 150 000 en voor het jaar 2000 een bedrag van f 350 000 (na aanname van de motie-Hoekema). Begin 1999 is een overleg ingevoerd tussen het ministerie, de SRN en Epafras. Daaruit blijkt dat de afstemming van de werkzaamheden tussen het ministerie en Epafras moeilijk verloopt. Doordat weinig inhoudelijk voorwaarden aan de subsidiëring worden gesteld, is onderlinge afstemming van werkzaamheden juist noodzakelijk om te bereiken dat de activiteiten van Epafras een bijdrage leveren aan de door het Ministerie van BuiZa nagestreefde doelen. Voorts wordt het afleggen van verantwoording door Epafras bemoeilijkt doordat weinig inhoudelijke subsidievoorwaarden worden gesteld.

De Rekenkamer beveelt aan dat het Ministerie van BuiZa meer dan nu het geval is inhoudelijk eisen stelt aan de activiteiten die Epafras verricht voor de subsidie. De verantwoording moet dan inzicht geven in de realisatie van deze activiteiten.

Gegeven het feit dat niet alle gedetineerden thans worden bezocht, is betere afstemming tussen het Ministerie van BuiZa en Epafras ten aanzien van af te leggen bezoeken wenselijk.

3.5 Kosten

3.5.1 Materiële kosten

Voorafgaand aan de intensivering was voor gedetineerdenzorg geen geormerkt budget beschikbaar. De kosten die werden gemaakt, werden geboekt op algemene kostensoorten (met name reiskosten) ten laste van het budget van DPC of het budget van de post. In het kader van de intensivering is voor 1999 voor een aantal maatregelen f 2 miljoen beschikbaar gesteld. Dit bedrag is samen met reeds bestaande kosten als een geormerkt budget van f 2,35 miljoen aan DPC toegewezen. Aan de raming van het bedrag van f 2 miljoen lag geen heldere analyse ten grondslag. Er bestond geen inzicht in de totale kosten voor gedetineerdenzorg. Het bedrag is een schatting van het ministerie om de te nemen maatregelen te kunnen uitvoeren.

Voor het jaar 2000 is de uitgavenraming bijgesteld tot een bedrag van f 2,55 miljoen. Het subsidiebudget is verhoogd en er is een groter bedrag gereserveerd voor afboeking van verstrekte leningen in verband met een voorziene versoepeling van het invorderingsbeleid. De raming van de overige uitgaven is op basis van de realisatie 1999 voor het jaar 2000 naar beneden bijgesteld.

DPC is budgethouder voor alle materiële kosten van gedetineerdenzorg. Posten dienen in hun jaarplan aan te geven welke middelen in een bepaald jaar benodigd zijn. Deze middelen worden na goedkeuring niet gedelegeerd naar de posten, maar blijven onder beheer van DPC. Posten zijn primair belast met de uitvoering van de gedetineerdenzorg, maar moeten voor de beschikbaarheid van middelen toestemming vragen aan DPC. De Rekenkamer is van mening dat deze constructie niet past bij het concept van integraal management.

De Rekenkamer constateert dat van de voor 1999 geraamde uitgaven nog geen 80% is gerealiseerd. De onderuitputting wordt met name veroorzaakt door een grote onderschrijding van de budgetten die direct aan de gedetineerden ten goede komen en door een onderschrijding van de geraamde reiskosten.

Voorts constateert de Rekenkamer dat de administratie geen goed inzicht geeft in de omvang van de diverse uitgaven. Daardoor kan niet meer worden vastgesteld welke uitgaven direct voor de gedetineerde zijn gedaan. Bovendien is er ook geen koppeling meer mogelijk met de in het plan van aanpak opgenomen intensiveringsmaatregelen. Deze deelramingen worden voor het jaar 2000 door een wijziging in de ramingssystematiek niet meer gemaakt.

De Rekenkamer is van mening dat sturing op deze uitgavencategorieën juist uiterst relevant is.

De onderschrijding kan worden veroorzaakt door onvolledigheid in de registratie van kosten (boekings op een onjuist artikel). De onderschrijding kan ook worden veroorzaakt door het, gezien de behoeften van de gedetineerden, al dan niet terecht achterwege blijven van uitgaven. De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa een gering bedrag aan giften heeft verstrekt. Zowel op de posten als centraal ontbreekt inzicht in de omvang van de behoeften van gedetineerden aan een gift van het ministerie.

3.5.2 Personele kosten

De Rekenkamer constateert grote verschillen tussen de posten in tijdsbesteding per gedetineerde. De tijdsbesteding varieert van 0,5 dag tot 47 dagen per gedetineerde per jaar. In niet-westerse landen wordt ruim twee keer zoveel tijd besteed aan de gedetineerde dan in westerse landen. Gemiddeld wordt 3,4 dagen per gedetineerde per jaar aan gedetineerdenzorg besteed.

De Rekenkamer concludeert dat er geen significant verband bestaat tussen de tijdsbesteding door de post en het aantal gedetineerden. Tevens concludeert de Rekenkamer dat het ministerie ook na de beleidsintensivering geen inzicht heeft in de benodigde personele capaciteit op de post voor de gedetineerdenzorg.

Met het oormerken van budgetten voor 1999 voor gedetineerdenzorg heeft het Ministerie van BuiZa inzicht gekregen in de materiële kosten die gedetineerdenzorg met zich meebrengt. Het ontbrak de minister in 1999 echter aan inzicht in de totale kosten voor de gedetineerdenzorg. Uit het onderzoek van de Rekenkamer blijkt dat deze in totaal voor 1999 minimaal f 6,25 miljoen bedroegen (f 4,6 miljoen personele kosten en f 1,65 miljoen aan kosten voor de intensivering).

3.6 Verantwoording

Over de uitvoering van het beleid inzake de gedetineerdenzorg dienen alle betrokken actoren verantwoording af te leggen.

Naast de tussentijdse informatievoorziening van de posten aan DPC leggen posten jaarlijks verantwoording af over de realisatie van de voorgenomen activiteiten, zoals beschreven in het jaarplan. De kwaliteit van verantwoordingsinformatie over de gedetineerdenzorg die posten in het jaarverslag hebben opgenomen varieert sterk tussen posten. Bovendien geeft de informatie DPC in het algemeen weinig inzicht in de realisatie van bezoekfrequentie, uitgaven en bestede arbeidsuren. Slechts enkele posten voldoen volledig aan de gestelde rapportagevereisten en bieden DPC goed inzicht in realisatie van voorgenomen activiteiten. Een veelheid aan informatie is opgenomen in de jaarverslagen, over aantallen

gedetineerden in een ressort, capaciteitsproblemen op posten, vrijwilligersbijeenkomsten, overbrengingsprocedures, enzovoort. Een duidelijke structurering ontbreekt echter.

De Rekenkamer beveelt aan in de aanschrijving voor het jaarverslag duidelijker dan nu het geval is weer te geven welke informatie van posten verwacht wordt. Door een vorm van standaardisatie kunnen dan ook vergelijkingen tussen posten worden gemaakt. Door de verschillen tussen gelijksoortige posten te analyseren wordt het voor DPC mogelijk om de posten gericht aan te sturen.

De door de posten verantwoorde informatie biedt DPC onvoldoende basis om in haar eigen jaarverslag een uitspraak te doen over de mate van realisatie van het plan van aanpak voor de intensivering. De Rekenkamer concludeert dat de beleidsmatige verantwoording van DPC summier is en tevens een onvolledig en deels onjuist beeld geeft. In het jaarverslag wordt namelijk vermeld dat de intensiveringsmaatregelen uit het plan van aanpak goeddeels zijn uitgevoerd; dit zonder aandacht te besteden aan de mate van realisatie van de afzonderlijke intensiveringsmaatregelen. Bovendien wordt in het jaarverslag over 1999 van DPC niet ingegaan op de prioriteiten uit het jaarplan 1999 van DPC. De door DPC gerapporteerde informatie is hierdoor weinig specifiek en niet in overeenstemming met de feitelijke situatie.

De Rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat een aantal maatregelen uit het plan van aanpak nog niet voldoende is uitgevoerd. Tevens ontbreekt een toelichting op de forse onderuitputting van het budget voor 1999.

4 ACTIVITEITEN POSTEN

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de activiteiten die de posten, soms samen met DPC, verrichten ten behoeve van de gedetineerden.

4.2 Arrestaties

De posten dienen conform internationale afspraken door de lokale autoriteiten op de hoogte te worden gebracht van de arrestatie van een Nederlander. De posten dienen op hun beurt DPC hierover in te lichten. Daarnaast dient de gearresteerde door de post te worden ingelicht over praktische zaken die tijdens de periode van arrestatie en detentie van belang zijn.

De Rekenkamer constateert dat de posten meestal op verschillende wijzen op de hoogte worden gebracht van een arrestatie. Ongeveer 80% van de posten wordt conform de internationale afspraken door de lokale autoriteiten geïnformeerd over de arrestatie van een Nederlander. De helft van deze posten vindt dat de melding door de lokale autoriteiten niet tijdig plaatsvindt. Voorts vormt het gegeven dat gearresteerden naast de Nederlandse nationaliteit soms ook een andere nationaliteit hebben, bijvoorbeeld die van het land van arrestatie, een knelpunt bij het melden van de arrestatie door de lokale autoriteiten. In sommige gevallen erkennen de buitenlandse autoriteiten dan niet de Nederlandse nationaliteit. Zowel door de late melding als door het niet-melden van de arrestatie door de lokale autoriteiten op grond van de dubbele nationaliteit wordt het snel optreden door de posten bemoeilijkt. De Rekenkamer constateert echter dat slechts ruim de helft van de posten actie onderneemt richting lokale autoriteiten op grond van een late arrestatiemelding. Dit betekent dat posten navraag doen omtrent de reden van de late arrestatiemelding of verzoeken om in het vervolg sneller geïnformeerd te worden. Soms wordt namens de Europese Unie een klacht ingediend.

DPC en de SRN hebben informatiebrochures per land gemaakt om de gedetineerde in te lichten over praktische zaken voor de periode van arrestatie en detentie. De Rekenkamer acht deze brochures nuttig om de gedetineerde Nederlanders op hoofdlijnen te informeren. Wel is de Rekenkamer van mening dat de informatiebrochures nog te weinig specifieke en duidelijke informatie bevatten over datgene wat het Ministerie van BuiZa voor de gedetineerde kan betekenen. Dit terwijl die informatie in de eerste periode van de detentie zo belangrijk is voor de gedetineerde. Deze onduidelijkheid kwam ook tot uiting in de gesprekken met en ontvangen brieven van gedetineerden.

4.3 Bezoeken door post

De gedetineerde dient zo spoedig mogelijk na zijn arrestatie te worden bezocht door de post en dient na veroordeling frequent bezocht te worden. De bezoekfrequentie dient afhankelijk te zijn van de omstandigheden in het land en ligt conform de richtlijnen tussen de één en twaalf maal per jaar. Opvallend is dat de posten het doel van bezoeken nergens duidelijk hebben omschreven.

De Rekenkamer constateert dat de tijd tussen arrestatie en het eerste bezoek door de post, na invoering van de intensiveringsmaatregelen, een duidelijk positieve ontwikkeling laat zien. De gemiddelde duur tussen arrestatie en eerste bezoek is voor westerse landen afgenomen van 440 dagen in 1997 naar 50 dagen in 1999; in niet-westerse landen is de duur afgenomen van 240 naar 18 dagen.

De richtlijnen voor de bezoekfrequentie zijn voor de posten weinig aansturend en niet gespecificeerd naar bijvoorbeeld land en/of de omstandigheden van de gedetineerde. Bovendien wordt door het Ministerie van BuiZa in de openbaarheid wisselende informatie gegeven over de na te streven bezoekfrequentie.

DPC beschouwt de bezoekfrequentie als maatwerk, waarvan de posten in jaarplan en jaarverslag melding maken. De Rekenkamer is van mening dat het ontbreekt aan goede criteria voor de vaststelling van de (minimale) bezoekfrequentie. Indien deze criteria zijn ontwikkeld is de jaarplancyclus op hoofdlijnen een goed verantwoordingsinstrument. Het leggen van een koppeling tussen benodigde en beschikbare personele capaciteit is daarbij een essentieel onderdeel.

De Rekenkamer constateert dat er sinds de invoering van de intensiveringsmaatregelen sprake is van een grote stijging in het aantal bezoeken. Die stijging ten opzichte van 1997 geldt zowel voor de westerse landen (160%) als voor de niet-westerse landen (1000%). In 1999 is de gemiddelde bezoekfrequentie: 3,1 keer per jaar in westerse landen en 5,3 keer in niet-westerse landen. In het algemeen bepalen de omstandigheden, beschikbare tijd op de post en de wens van gedetineerden de bezoekfrequentie.

De Rekenkamer concludeert dan ook dat het doel uit het plan van aanpak om meer bezoeken af te leggen is gerealiseerd. Desondanks is in 1999 in tegenstelling tot het geldende beleid ruim een derde van de gedetineerden in westerse landen en 7% van de gedetineerden in niet-westerse landen in 1999 niet door de post bezocht. Dit terwijl deze groep gedetineerden in 1999 gemiddeld acht maanden gedetineerd was. Voorts bleek niet zichtbaar uit het centraal aanwezige gedetineerdendossier dat de gedetineerde heeft aangegeven geen bezoek te wensen. Ruim de helft van de gedetineerden die in 1999 niet door de post zijn bezocht hebben overigens wel bezoek gehad van vrijwilligers van de SRN.

De gesprekken tijdens een bezoek gaan met name over familie, stand van zaken rechtsgang, gezondheid en de omstandigheden in de gevangenis. De Rekenkamer concludeert echter dat de bezoeken onvoldoende worden gebruikt om wensen, omstandigheden en stand van zaken omtrent de rechtsgang op een gestructureerde wijze te verzamelen. Dit bemoeilijkt het ondernemen van gerichte actie door de posten. Belangrijke oorzaken voor het ontbreken van informatie zijn dat:

- de posten zich erg passief opstellen in het geven van informatie aan de gedetineerde over datgene wat ze kunnen betekenen voor de gedetineerden;
- de posten niet consequent en gestructureerd vragen naar omstandigheden en wensen, waardoor geen totaalbeeld bestaat;
- de posten erg terughoudend zijn ten aanzien van alles wat met de rechtsgang te maken heeft;
- er verschil is tussen de benodigde capaciteit voor de uitvoering en de beschikbare capaciteit. De Rekenkamer voegt daar wel aan toe dat zij

niet heeft onderzocht in hoeverre substitutie met andere taken binnen de posten mogelijk is.

De Rekenkamer constateert dat de helft van de posten frequenter is gaan rapporteren na de intensivering. Desondanks rapporteerde in 1999 slechts 12% van de posten over ieder afgelegd bezoek aan DPC. De Rekenkamer concludeert dan ook dat het beleidsvoornemen om over ieder bezoek te rapporteren aan DPC geenszins wordt gerealiseerd.

Uit de onder gedetineerden uitgezette vragenlijst kwamen op hoofdlijnen dezelfde conclusies naar voren. De gedetineerden gaven aan dat een bezoek voornamelijk voorziet in het hebben van sociaal contact en dat in hun overige behoeften slechts in beperkte mate wordt voorzien. Tevens gaven zij aan dat het ontbreekt aan specifieke voorlichting over hetgeen de post voor hen kan betekenen. Door deze onduidelijkheid bestaat een soort onverschilligheid bij de gedetineerden en melden zij een groot deel van hun wensen niet eens meer.

4.4 Inzet vrijwilligers

De unit B&BB van de SRN voert zijn taak ter plaatse vooral uit met behulp van vrijwilligers, die in samenspraak met de betrokken posten worden geworven. De unit contracteert de vrijwilligers. De vrijwilligers rapporteren over de bezoeken aan de unit en aan de betreffende post. B&BB verantwoordt zich tegenover het Ministerie van BuiZa over afgelegde bezoeken, inzet van vrijwilligers en hulp bij het volgen van cursussen, voor zover deze worden bekostigd uit de BuiZa-subsidie.

De bezoeken van vrijwilligers hebben volgens de SRN onder meer ten doel om in het kader van de algemene reclasseringstaak praktische steun en emotionele ondersteuning te bieden, de gedetineerde te motiveren om zijn situatie (tijdens en na detentie) te verbeteren en het houden van contact met de buitenwereld. Bezoeken door vrijwilligers dienen volgens BuiZa afgelegd te worden naast bezoeken door medewerkers van een post. De vrijwilligers behoren zich niet met juridische zaken bezig te houden, maar zij worden wel geacht klachten door te geven aan de post. Voorts is het de taak van de vrijwilliger om informatie te verstrekken aan de gedetineerden over hulpverleningsmogelijkheden in de buitenlandse gevangenis en bij terugkeer in Nederland.

Eind 1997 waren er ongeveer 65 vrijwilligers. Maart 2000 zijn er 176 vrijwilligers die bezoeken afleggen in ongeveer 25 landen; dit betekent dat de helft van de posten over één of meer vrijwilligers beschikt. Deze vrijwilligers hebben volgens opgave van B&BB in 1999 in totaal ruim 4500 bezoeken afgelegd. B&BB streeft ernaar in 2002 over 250 vrijwilligers te kunnen beschikken. De Rekenkamer merkt daarbij op dat het ontbreekt aan een concreet actieplan om deze stijging te realiseren.

De Rekenkamer constateert dat tweederde van de posten die met vrijwilligers werken afspraken met de binnen hun ressort functionerende vrijwilligers heeft gemaakt. Deze afspraken hebben meestal betrekking op de frequentie van af te leggen bezoeken en de wijze waarop hierover gerapporteerd moet worden. Ten aanzien van te bespreken onderwerpen zijn tussen post en vrijwilliger slechts in enkele gevallen afspraken gemaakt.

De Rekenkamer constateert dat de werkzaamheden van vrijwilligers per land verschillen en dat in de praktijk de bezoeken van de vrijwilligers soms worden beschouwd als een vervanging van bezoeken door de post.

4.5 Verstrekkingen aan gedetineerden

De post kan een gedetineerde bepaalde zaken verstrekken. Dit kan in de vorm van een lening of een gift. De leningen zijn bedoeld voor onder andere de aanschaf van medicijnen, kleding, de betaling van een advocaat of voor de benodigde eerste levensbehoeften. De giften bestaan uit een maandelijks bedrag van vijftig gulden en attenties bij het afleggen van een bezoek.

Het saldo aan openstaande leningen bedroeg per ultimo 1999 ongeveer f 90 000. Het betreft verstrekte leningen aan 46 gedetineerden. Daarnaast ontvingen circa 55 gedetineerden in 1999 een maandelijks gift van vijftig gulden. De Rekenkamer is van mening dat het aantal verstrekte leningen gering is, rekening houdend met de omvang van de populatie. Dit geldt ook voor giften, ondanks de stijging van f 1300 in 1998 naar f 9800 in 1999. De Rekenkamer constateert dat zowel bij de posten als bij de gedetineerden onduidelijkheid bestaat over de criteria voor het toekennen van de gift van vijftig gulden. Door het geven van duidelijke voorlichting kan deze onduidelijkheid worden voorkomen.

De Rekenkamer constateert dat veel verzoeken van gedetineerden om hulp, veelal zonder toetsbare onderbouwing niet werden ingewilligd. Voorts constateert de Rekenkamer dat de gedetineerden niet alle wensen kenbaar maken omdat op reeds gedane verzoeken niet adequaat wordt gereageerd door de posten. Gecombineerd met de beperkte voorlichting die door DPC en posten wordt gegeven over datgene wat zij de gedetineerde kunnen bieden acht de Rekenkamer dat ongewenst.

4.6 Sociale uitkeringen

Op 1 mei 2000 is de Wet Sociale zekerheidsrechten Gedetineerden in werking getreden. Op grond hiervan wordt er geen uitkering meer aan gedetineerden verstrekt, behalve de AOW. De wet gaat ervan uit dat het land van detentie zorg draagt voor het levensonderhoud van de gedetineerde. De juistheid van dit uitgangspunt is door het Ministerie van BuiZa zonder succes bestreden bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa geen inventarisatie heeft gemaakt van het aantal mogelijke probleemgevallen bij intrekking van de uitkering en geen zicht had op eventuele consequenties.

4.7 Financiële bemiddeling

Voor financiële bemiddeling tussen thuisfront en gedetineerde brengt het Ministerie van BuiZa f 50 per bemiddeling in rekening op grond van een ministeriële regeling. Daarnaast worden op de post kanselarijrechten ingehouden. Familieleden maken vaak via het Ministerie van BuiZa een klein bedrag per maand over naar de gedetineerde, zodat deze daarmee in zijn behoeften kan voorzien. Doordat het Ministerie van BuiZa op dit bedrag standaard f 50 inhoudt, ontvangt de gedetineerde slechts een klein deel van het door familieleden overgemaakte bedrag. Daar waar de bemiddelingskosten in onevenredige verhouding staan tot het overgemaakte bedrag ziet DPC soms af van het in rekening brengen van de

vijftig gulden. Van deze uitzonderingsbepaling wordt weinig gebruik gemaakt. Ook ontbreekt het aan criteria waardoor er in de praktijk wisselend mee wordt omgegaan. Standaardisatie verdient hierbij de voorkeur.

4.8 Diplomatieke stappen

Posten kunnen in bepaalde situaties een klacht indienen bij de lokale autoriteiten over bijvoorbeeld de rechtsgang, de omstandigheden in de gevangenis of het niet-naleven van de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR). De posten zijn terughoudend in het aanspreken van autoriteiten. Diplomatieke stappen worden weinig gezet. Overigens is het in het kader van dit onderzoek voor de Rekenkamer moeilijk te bepalen of daar wel aanleiding voor is. Voorts ontbreekt het aan criteria om te bepalen wanneer het ministerie de autoriteiten dient aan te spreken. De Rekenkamer constateert dat de afweging om autoriteiten al dan niet aan te spreken bijna nooit toetsbaar wordt vastgelegd.

4.9 Post en rechtsgang

Het Ministerie van BuiZa hanteert het beginsel dat de gedetineerde optimaal gebruik moet kunnen maken van de mogelijkheden die het buitenlandse rechtssysteem biedt. Daarnaast stelt het Ministerie van BuiZa dat Nederland zich niet mengt in de rechtsgang van een vreemde staat bij tot het tot stand komen van het rechterlijk oordeel, de bepaling van de schuldvraag en de strafmaat. Daar bestaan drie uitzonderingen op. Bij lang voorarrest kan worden aangedrongen op bespoediging. Indien de rechtsgang daartoe aanleiding geeft kan op diplomatiek niveau worden geïntervenieerd en bij lijfstraf of doodstraf kan om clementie worden gevraagd.

De Rekenkamer constateert dat het niet altijd duidelijk is waar de grens ligt tussen het beginsel dat de gedetineerde optimaal gebruik moet kunnen maken van de mogelijkheden van het buitenlandse rechtssysteem en het niet willen mengen in de rechtsgang. Dit leidt dan ook tot onduidelijkheid voor de posten. De posten vullen het volgen van de rechtsgang zeer wisselend in, variërend van het bijhouden van zittingsdata tot het daadwerkelijk interveniëren. Uit het Rekenkameronderzoek blijkt bijvoorbeeld dat slechts eenderde deel van de posten de rechtsgang van gearresteerden volgt en tot actie overgaat als de kwaliteit van de rechtsgang te wensen overlaat.

Voorts constateert de Rekenkamer dat iets minder dan de helft van de posten zichzelf niet in staat acht om een juridisch oordeel te geven over de rechtsgang. Zij beschikken ook niet over een huisadvocaat of een contactpersoon die vragen over de deugdelijkheid van de rechtsgang kunnen worden gesteld. Circa eenderde deel van de posten is zelfs niet op de hoogte van de naam van de advocaat van de gedetineerde. Op basis van deze constatering is een relevant deel van de posten naar de mening van de Rekenkamer onvoldoende in staat om te bepalen of interventie in de rechtsgang noodzakelijk is.

Conform het beleid is de post bevoegd om een lijst met goede advocaten te geven aan de gedetineerde en om een vertrouwensadvocaat in te schakelen voor een soort second opinion over een juridisch oordeel.

Slechts ruim de helft van de posten beschikt over een lijst met goed bekend staande advocaten om aan de gedetineerden te verstrekken. Inschakeling van een vertrouwensadvocaat vindt slechts incidenteel plaats.

De Rekenkamer concludeert dat het ministerie onvoldoende invulling geeft aan het hoofdbeginsel dat de gedetineerde optimaal gebruik moet kunnen maken van de mogelijkheden die het buitenlandse rechtssysteem biedt.

4.10 Posten en omstandigheden

De post dient op de hoogte te zijn van de omstandigheden van de gedetineerde in de gevangenis. Op grond van dit inzicht kunnen waar nodig maatregelen worden genomen.

Het merendeel van de posten is op de hoogte van de situatie waaronder de gedetineerde gevangen wordt gehouden. De SMR daarentegen wordt slechts door ruim de helft van de posten gehanteerd. De motivering van de post voor de afwezigheid van het inzicht in de omstandigheden en het niet ondernemen van actie vindt de Rekenkamer in een aantal gevallen onlogisch. Sommige posten doen weinig omdat toch elke norm in de gevangenis wordt overtreden en de omstandigheden slecht zijn. De Rekenkamer is van mening dat juist in deze gevallen de posten actief moeten onderzoeken hoe de omstandigheden zijn en actief aan mogelijke verbeteringen dienen te werken.

4.11 Overbrenging van gedetineerden

Overbrenging van gedetineerden naar Nederland om hun straf in Nederland uit te zitten vindt in beginsel alleen plaats op basis van een verdrag. Dit is bepaald in de Wet Overdracht Tenuitvoerlegging Strafvonnissen (WOTS). Doel van de overbrenging is een betere reïntegratie en resocialisatie.

Voor overbrenging bestaan vier relevante verdragen,⁷ te weten het Verdrag inzake overbrenging van geïnteresserede personen, het Verdrag inzake de internationale geldigheid van strafdaden (beide multilateraal) en de bilaterale verdragen tussen Nederland en Venezuela en tussen Nederland en Marokko. Nederland geeft er de voorkeur aan dat andere staten zich aansluiten bij het VOGP. Redenen hiervoor zijn het tegengaan van overbodige cumulatie van regelingen over hetzelfde onderwerp en het belang van de uniformiteit van regelgeving. Overbrenging is binnen de opzet van het gedetineerdzorgbeleid van het Ministerie van BuiZa geen doel op zichzelf.

De uitvoering van de verdragen vindt vooral plaats door de betrokken ministeries van Justitie. BIRS coördineert de procedure. Een knelpunt bij de mogelijke overbrenging vormt het mildere Nederlandse strafregime, vooral voor drugsdelicten. Bij te grote verschillen tussen de opgelegde straf en de straf die in Nederland zou worden gegeven, gaat een land waar de verdachte is veroordeeld niet altijd akkoord met overbrenging naar Nederland en de daarbij behorende lichtere straf.

Een van de redenen van de minister van Justitie om vast te houden aan de eis dat overbrenging gebaseerd moet zijn op een verdrag, is dat Nederland in voorkomende gevallen niet de verantwoording wil nemen

⁷ Deze verdragen zijn tot stand gekomen in 1983 (Verdrag inzake de Overbrenging van Geïnteresserede Personen), 1970 (Verdrag inzake de Internationale Geldigheid van Strafvonnissen), 1996 (verdrag met Venezuela) en 1999 (verdrag met Marokko).

voor de tenuitvoerlegging van strafvonnissen die in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) tot stand zijn gekomen. Andere landen zijn in eerdere processen bij het Europese Hof echter niet veroordeeld voor overbrenging in gevallen waarin het strafproces in strijd was met het EVRM.

Jaarlijks wordt ongeveer 6% van de gedetineerden overgebracht naar Nederland. Voorts duurt de procedure van voortgezette tenuitvoerlegging lang en gedetineerden zijn vaak niet goed op de hoogte van de stand van zaken in de WOTS-procedure.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Rekenkamer beveelt de minister van BuiZa aan helder te formuleren wat de taken van BuiZa zijn ten behoeve van de gedetineerde Nederlanders in het buitenland op basis van een expliciete zorgnorm.

De Rekenkamer constateert dat onvoldoende duidelijk is waaruit de zorg van het Ministerie van BuiZa voor gedetineerden in het buitenland bestaat. De Rekenkamer beveelt aan om een duidelijke zorgnorm te formuleren en daarbij aan te geven welke activiteiten het Ministerie van BuiZa moet verrichten om daaraan te voldoen. Een dergelijke zorgnorm dient onder andere te worden gespecificeerd in toekenningscriteria voor verstrekkingen.

De Rekenkamer constateert dat het voor gedetineerden in het buitenland onvoldoende duidelijk is in hoeverre er sprake is van een gunst of een recht op hulp. Voor de posten betekent dit dat het onvoldoende duidelijk is welke plichten zij hebben ten aanzien van gedetineerden. Volgens het Ministerie van BuiZa kunnen aan het huidige beleid in juridische zin geen rechten worden ontleend door de gedetineerde. Wel worden de posten geacht de bundel consulaire voorschriften (BVC) na te leven.

De Rekenkamer constateert dat de taken en verantwoordelijkheden zoals opgenomen in de BVC over het algemeen niet dwingend zijn voorgescreven, voornamelijk procedureel van aard zijn en dat concrete doelen veelal ontbreken.

De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa twee beginselen hanteert bij de uitvoering van de gedetineerdenzorg. Het eerste beginsel betreft de juiste toepassing van de rechtsregels door autoriteiten in het land van detentie; de gedetineerde dient elke mogelijkheid te worden geboden die de betreffende wetgeving kent. Het tweede beginsel heeft betrekking op de zorg voor menswaardige omstandigheden in de gevangenis; indien hiervan geen sprake is dienen de autoriteiten hierop te worden aangesproken. De Rekenkamer concludeert dat deze beginselen in de praktijk onvoldoende worden nageleefd.

De Rekenkamer beveelt aan de organisatie, werkwijze en informatievoorziening van het Ministerie van BuiZa af te stemmen op de helder te formuleren taken in het kader van de gedetineerdenzorg.

De Rekenkamer constateert dat de sturing door het Ministerie van BuiZa tekortschiet. Het ministerie stuurt de gedetineerdenzorg centraal aan en wil daartoe alle informatie centraal verzamelen. Gezien het (groeïend) aantal gedetineerdendossiers acht de Rekenkamer centrale sturing en complete centrale informatieverzameling niet mogelijk. Deze centrale sturing past niet bij het binnen het Ministerie van BuiZa gekozen concept van integraal management.

Voorts constateert de Rekenkamer dat de centrale directie DPC ondanks de wens tot centralisatie over onvoldoende informatie beschikt om goede sturing te kunnen geven aan de gedetineerdenzorg. Voor de jaarplancyclus geven de posten onvoldoende informatie en de gedetineerdendossiers zijn onvolledig. De Rekenkamer beveelt aan vast te stellen welke taken en verantwoordelijkheden centraal en welke decentraal moeten worden uitgevoerd. Ook moet worden vastgesteld welke informatie over gedetineerden met welk doel moet worden verzameld en of deze informatie centraal en/of decentraal moet worden vastgelegd.

De Rekenkamer constateert dat het Ministerie van BuiZa beperkt inzicht heeft in wensen, omstandigheden en rechtsgang van de gedetineerden. Zo heeft de implementatie van de intensiveringsmaatregelen weliswaar een positieve invloed gehad op de bezoekfrequentie en op de (sterk verkorte) duur tussen arrestatie en het eerste bezoek, maar de bezoeken werden onvoldoende gebruikt om inzicht te krijgen in de relevante zorgaspecten. De Rekenkamer beveelt aan om niet alleen gericht te zijn op de uitvoering van de intensiveringsmaatregelen uit het plan van aanpak, maar zorgaspecten meer in het beleid te betrekken. Daarbij kunnen de omstandigheden het uitgangspunt vormen voor het verlenen van zorg op maat. Hierbij kunnen de Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (SMR) als basisnorm dienen.

Ten slotte constateert de Rekenkamer dat veel posten aangeven dat de personele capaciteit een knelpunt vormt voor een goede uitvoering van de gedetineerdzorg. Tevens heeft het Ministerie van BuiZa onvoldoende inzicht in de benodigde personele capaciteit voor uitvoering van werkzaamheden op de posten. De Rekenkamer acht het dan ook wenselijk dat het Ministerie van BuiZa inzichtelijk maakt hoeveel personele capaciteit nodig is voor een goede uitvoering van de gedetineerdzorg.

6 REACTIES EN NAWOORD

6.1 Inleiding

De Rekenkamer heeft haar bevindingen voor commentaar voorgelegd aan de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Justitie en aan het Bestuur van de Stichting Reclassering Nederland. Deze commentaren zijn in samengevatte vorm afzonderlijk weergegeven.

6.2 Minister van Buitenlandse Zaken

De minister van Buitenlandse Zaken stelt dat hij bij de implementatie van het plan van aanpak voor de intensivering van de gedetineerdenzorg in 1998 prioriteit heeft gelegd bij het zo snel mogelijk bereiken van een praktische verbetering van de begeleiding van Nederlandse gedetineerden in het buitenland. Deze praktische benadering heeft volgens de minister op verschillende punten reeds tot positieve resultaten geleid: de bezoekfrequentie is gestegen en de duur tussen arrestatie en eerste bezoek is sterk verkort.

Voorts gaf de minister aan dat het Rekenkameronderzoek snel na het begin van het plan van aanpak is gestart en in dat opzicht te vroeg komt om een volledig beeld te geven van de geïntensiveerde gedetineerdenzorg.

De minister onderschrijft in zijn reactie de noodzaak tot het meer structureren en standaardiseren van beleid en uitvoering van de gedetineerdenzorg. Hij zegt dan ook toe om de taken van het ministerie zo nodig te herformuleren en uit te werken, zodat zowel aan gedetineerden, ambtenaren van het ministerie als aan het brede publiek meer duidelijkheid wordt verschaft over de grondslagen en uitvoering van het gedetineerdenbeleid.

De minister geeft aan dat behartiging van belangen van onderdanen in den vreemde een kerntaak is voor het ministerie, die wordt erkend in het volkenrecht en door internationale verdragen wordt ondersteund. Desondanks leiden de soevereiniteit van de andere staat en praktische problemen ertoe dat de beleidsruimte van de minister aan beperkingen onderhevig is, en dat de begeleiding door de minister en/of zijn medewerkers van gedetineerden in andere landen op hindernissen stuit. Overigens laat ook deze overheidstaak de eigen verantwoordelijkheid van de burger voor zijn handelen en de consequenties daarvan onverlet.

De minister acht het vooralsnog niet goed uitvoerbaar om een expliciete zorgnorm te formuleren vanwege de grote diversiteit van de individuele gevallen. Wel zegt de minister toe:

- de omvang van de zorg door de overheid in het algemeen nader onder de loep te nemen;
- in de BVC doelstellingen vast te leggen;
- nader te bezien in hoeverre het mogelijk is de toekenningscriteria nader en scherper in de BVC te formuleren.

De minister onderschrijft dat de informatievoorziening over gedetineerden met name in het kader van de jaarplancyclus voor verdere verbetering vatbaar is. Hij geeft aan dat het ministerie momenteel een rappelsysteem ontwikkelt en dat het ministerie de posten duidelijk maakt wat er van hen wordt verwacht door meer specifieke beleidsaanwijzingen in de jaarplanaanschrijving op te nemen. Om beter inzicht te krijgen in relevante

zorgaspecten zegt de minister toe om de informatiestroom tussen post en DPC te verbeteren. Het ministerie ontwikkelt daartoe een standaard rapportageformulier voor de bezoeken aan gedetineerden.

Ten slotte geeft de minister aan ernaar te streven om de formulering van de taken van het Ministerie van Buitenlandse Zaken inzake gedetineerdenbeleid op een brede maatschappelijke basis te vestigen. Om dat doel te bereiken gaat het idee van de minister uit naar het organiseren van een seminar of een rondetafelconferentie, met als onderwerp de herformulering van het gedetineerdenbeleid. De voorziene eigen evaluatie van het plan van aanpak en het Rekenkamerrapport vormen hiervoor de bouwstenen. De minister geeft daarbij aan dat de verbetering van de begeleiding van gedetineerden in het buitenland de nodige tijd zal vergen.

6.3 Minister van Justitie

De minister van Justitie onderschrijft de bevindingen van de Rekenkamer over de uitvoering van de verdragen inzake overbrenging van Nederlandse gedetineerden naar Nederland. Hij onderschrijft ook de bevindingen over de zorgverlening aan in het buitenland gedetineerde Nederlanders door de unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen van de Stichting Reclassering Nederland.

6.4 Bestuur van de Stichting Reclassering Nederland

Het bestuur van de Stichting Reclassering Nederland (SRN) geeft aan dat afstemming tussen SRN en DPC over het geautomatiseerde systeem onmogelijk is. Reden daarvoor is dat de unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen slechts een zeer klein onderdeel is van de reclasseringsorganisatie. Het in ontwikkeling zijnde geautomatiseerde systeem is bedoeld voor de gehele reclasseringsorganisatie. Ten slotte geeft het bestuur aan een concreter actieplan wenselijk te vinden voor de werving van reclasseringsvrijwilligers.

6.5 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is ingenomen met de toezegging van de minister van BuiZa meer duidelijkheid te verschaffen over de grondslagen en uitvoering van het gedetineerdenbeleid. De Rekenkamer is van mening dat het juist van belang is een expliciete zorgnorm te formuleren op basis waarvan tot actie wordt overgegaan. Hiermee wordt duidelijkheid verschaft voor zowel de medewerkers op de posten als voor de gedetineerden en hun verwanten in Nederland. De Rekenkamer beveelt aan de discussie over de formulering van taken van het Ministerie van BuiZa inzake het gedetineerdenbeleid met voortvarendheid op te pakken.

De minister stemt over het algemeen in met de inhoud van het rapport. De minister zegt toe om beleid en uitvoering verder te structureren en te standaardiseren, te bezien in hoeverre het mogelijk is toekenningscriteria te formuleren, de jaarplancyclus verder te verbeteren en een rappeelsysteem te ontwikkelen. De minister spreekt zich er echter niet over uit hoe hij inhoudelijk invulling gaat geven aan deze toezeggingen.

De Rekenkamer deelt de mening van de minister dat de praktische uitvoering van de gedetineerenzorg kan worden belemmerd door de autoriteiten van een staat. Dit mag echter geen belemmering vormen om

in de beleidsformulering ten minste een norm te formuleren voor de zorg aan gedetineerde Nederlanders in het buitenland.

Ten slotte beveelt de Rekenkamer aan niet te wachten met de invoering van verbeteringen, die los staan van de discussie over de herformulering van de taken en de zorgnorm.

**AANTAL BIJ HET MINISTERIE VAN BUIZA BEKENDE
NEDERLANDERS IN BUITENLANDSE GEVANGENISSEN IN DE
PERIODE 1988–2000**

Jaar	Aantal gedetineerden
1988	579
1989	609
1990	650
1991	757
1992	828
1993	979
1994	1 215
1995	1 302
1996	1 514
1997	1 571
1998	1 623
1999	1 705
2000	1 880*

* Medio 2000.

**OVERZICHT NEDERLANDSE GEDETINEERDEN IN HET
BUITENLAND PER 3 JULI 2000**

Land van detentie	Aantal
Algerije	1
Argentinië	2
Australië	11
Bangladesh	1
Barbados	1
Belarus	1
België	119
Bolivia	1
Duitsland	351
Brazilië	27
Bulgarije	3
Canada	7
Chili	1
China	1
Colombia	7
Costa Rica	1
Cuba	3
Cyprus	2
Denemarken	5
Dominicaanse Republiek	15
Ecuador	13
Filippijnen	2
Finland	1
Frankrijk	171
Frans-Guyana	11
Gambia	1
Ghana	2
Griekenland	3
Honduras	1
Hongarije	8
Ierland	5
India	1
Indonesië	3
Iran	1
Italië	28
Jamaica	6
Japan	11
Joegoslavië	1
Jordanië	1
Kroatië	5
Luxemburg	5
Malta	3
Marokko	62
Mexico	2
Monaco	1
Nepal	2
Noorwegen	14
Oostenrijk	18
Pakistan	5
Panama	6
Paraguay	3
Peru	36
Polen	9
Portugal	24
Quatar	1
Roemenië	1
Rusland	2
Slovenië	1
Spanje	104
Suriname	289
Taiwan	1
Thailand	7
Trinidad	15

Land van detentie	Aantal
Tsjechië	2
Tunesië	3
Turkije	8
Venezuela	18
Verenigd Koninkrijk	259
Verenigde Staten	107
Vietnam	1
IJsland	3
Zuid-Afrika	1
Zweden	22
Zwitserland	10
Totaal	1 880

B&BB	Unit Buitenland en Buitenlandse Betrekkingen
BCV	Bundel Consulaire Voorschriften
BIRS	Bureau Internationale Rechtshulp in Strafzaken
BuiZa	Ministerie van Buitenlandse Zaken
DPC	Directie Personenverkeer, migratie en Consulaire zaken
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
SRN	Stichting Reclassering Nederland
SMR	Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners
VOGP	Verdrag inzake de Overbrenging van Gevonniste Personen
WOTS	Wet Overbrenging Tenuitvoerlegging Strafvonnissen
WSG	Wet Sociale zekerheidsrechten Gedetineerden