

De beheerslast van vreemdelingen in bewaring in detentiecentrum Rotterdam: Beschrijving en duiding van de periode 2015-2019

Prof. dr. Sven Zebel

Dr. Marielle Stel

Marleen Haandrikman, MSc.

Jeanette Hadaschik, MSc.

Prof. dr. Ellen Giebels

UNIVERSITEIT TWENTE.

Enschede, 23 december 2021

Colofon

Onderzoek in opdracht van de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen, WODC,

Ministerie van Justitie en Veiligheid

© 2021 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

In Nederland kunnen vreemdelingen¹ als uiterste middel in bewaring worden gesteld wanneer zij weigeren zelfstandig te vertrekken. Dit betreft een bestuursrechtelijke maatregel om vreemdelingen vast te houden in een inrichting totdat vertrek of uitzetting mogelijk is en plaatsvindt. Deze maatregel kan volgens de Vreemdelingenwet 2000 worden opgelegd aan vreemdelingen die aan de grens geweigerd zijn (artikel 6) of zijn aangehouden wegens onrechtmatig verblijf in Nederland (artikel 59).

De meerderheid van de vreemdelingen in Nederland die in de vreemdelingenbewaring verblijft wordt ingesloten op basis van artikel 59. Daarnaast bestaat het overgrote deel van vreemdelingen in bewaring uit mannen: zij verblijven in het Detentiecentrum Rotterdam (DCR). De andere drie inrichtingen gericht op vreemdelingenbewaring in Nederland zijn detentiecentrum Zeist, detentiecentrum Schiphol en het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht. Deze inrichtingen huisvesten gezinnen, vrouwen, minderjarigen, vreemdelingen ingesloten op basis van artikel 6, en vreemdelingen met een psychische stoornis en/of gedragsproblemen.

Bij de start van dit onderzoek waren er duidelijke indicaties dat de beheerslast van vreemdelingen in het DCR was toegenomen tussen 2015 en 2019: het personeel had zich in toenemende mate moeten inspannen om grensoverschrijdend gedrag van vreemdelingen te beheersen en zo de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen. Tegen deze achtergrond richtte het huidige onderzoek zich op de volgende twee onderzoeksvragen:

1. Is de beheerslast van ingesloten vreemdelingen in het DC Rotterdam toegenomen in de periode 2015 tot en met 2019 (de onderzoeksperiode)?
2. Zo ja (op vraag 1): Wat zijn de mogelijke verklaringen voor deze toename?
Zo nee (op vraag 1): Hoe kunnen de indicaties van de toename van de beheerslast worden verklaard?

We richtten ons daarbij uitsluitend op de beheerslast van mannelijke vreemdelingen in het DCR die op basis van artikel 59 waren ingesloten (de overgrote meerderheid van vreemdelingen in het DCR). Inzicht in de mogelijk toegenomen beheerslast en de verklaringen daarvoor zijn van wezenlijk belang voor het DCR en de divisie Gevangeniswezen / Vreemdelingenbewaring van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, omdat het mogelijk nieuwe aanknopingspunten kan bieden voor het bijsturen en/of verminderen van de beheerslast.

Operationalisatie van beheerslast

Om bovenstaande onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, startten we het onderzoek met het definiëren en bepalen van de meetwijze van het begrip beheerslast van vreemdelingen in bewaring. We

¹ Een vreemdeling is gedefinieerd als “[een]ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld” (artikel 1, Vreemdelingenwet 2000, onder m; zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2021-07-01>).

deden dit op basis van systematisch literatuuronderzoek en interviews met vier bewaarders en twee directieleden van het DCR. We definieerden beheerslast als bestaande uit vijf dimensies, waarvan we er drie konden onderzoeken in het huidige project: (a) de aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen, (b) de aantallen opgelegde orde- en strafmaatregelen en plaatsingen op de beheersafdeling en (c) zelfrapportages van (preventieve en reactieve) beheersgedragingen door bewaarders.

Beantwoording onderzoeksvraag 1: toename van de beheerslast in het DCR in de periode 2015-2019

Aan de hand van de drie te onderzoeken dimensies onderzochten we de beheerslast in het DCR in de onderzoeksperiode met behulp van interviews, de dagelijkse logboeken van elke afdeling en een analyse van de bestanden waarin de opgelegde straf- en ordemaatregelen worden bijgehouden. Hiermee konden we de eerste onderzoeksvraag beantwoorden: of de beheerslast van vreemdelingen is toegenomen in het DCR. Het antwoord op deze vraag is een duidelijk ja: op elk van de drie dimensies die we onderzochten troffen we een toename van de beheerslast aan in de onderzoeksperiode.

We observeerden in de logboeken van het DCR duidelijke toenames op de dimensie grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen, met name voor wat betreft algemene verstoringen (bv. schreeuwen, weigeren van kamer of kamergenoot) en eigendomsovertredingen (bv. diefstal, beschadigen van spullen). Ook constateerden we dat het aantal orde- en strafmaatregelen afgezet per 100 vreemdelingen in het DCR toenam tussen 2015 en 2019. Dat gold ook voor het aantal (over)plaatsingen van vreemdelingen naar de striktere beheersafdeling. Ten slotte vonden we dat bewaarders een toename van beheersgedrag rapporteerden: geïnterviewde medewerkers van het DCR benoemden dat zij meer inspanningen moesten plegen in reactie op (beginnend) grensoverschrijdend gedrag, zoals het schrijven van rapporten en het opleggen en uitvoeren van orde- en strafmaatregelen. Ook in de logboeken kwam deze toename van beheersgedrag terug: preventieve beheersgedragingen, gericht op de-escalatie, oplossen van beginnend grensoverschrijdend gedrag en voorkomen van problemen bij uitzetting, namen het sterkst toe in de onderzoeksperiode. Daarnaast namen reactieve vormen van beheersgedrag ook toe in de logboeken: fysiek controlerende gedragingen bij incidenten (bv. fixeren, afzonderen en/of uit elkaar drijven van vreemdelingen), het opleggen van straffen en het opstellen van rapporten lieten een toename zien in de onderzoeksperiode.

Wat opviel bij deze uitkomsten is dat meerdere bevindingen op verschillende dimensies, die met verschillende onderzoeksmethoden in kaart zijn gebracht, hetzelfde beeld lieten zien. Deze vergelijkbare patronen van resultaten uit verschillende bronnen versterken de betrouwbaarheid en robuustheid van de bevindingen en het bevestigende antwoord op de vraag of de beheerslast is toegenomen.

Beantwoording onderzoeksvraag 2: mogelijke verklaringen voor de toegenomen beheerslast

Zo eenduidig als het antwoord is op de vraag of de beheerslast is toegenomen in het DCR, zo lastig was het om te bepalen wat precies de verklaringen zijn van deze toegenomen beheerslast in dit onderzoek. Om verklaringen te vinden voor de toegenomen beheerslast onderzochten we de literatuur, het perspectief van vier bewaarders en twee directieleden van het DCR via interviews, de geregistreerde achtergronden van de vreemdelingen die werden ingesloten in het DCR, de geregistreerde achtergronden van bewaarders die werkten in het DCR (inclusief duiding daarvan via een interview met een personeelslid

van het DCR) en de beleidsveranderingen en -acties door het DCR in de periode 2015 tot en met 2019 (via hetzelfde interview met het personeelslid).

Tezamen boden deze bronnen een rijk maar niet definitief beeld van de verklaringen van de toegenomen beheerslast. Hiervoor waren verschillende redenen. Zo konden we niet alle verklarende factoren die uit de literatuur naar voren kwamen onderzoeken in dit project. Daarnaast was het alleen mogelijk om voor de achtergronden van vreemdelingen in de onderzoeksperiode statistische analyses uit te voeren om te toetsen of deze een verklaring vormden voor de toegenomen beheerslast. Voor de andere bronnen gold dat niet en dienden we ontwikkelingen in de kenmerken van bewaarders en beleid op zichzelf te interpreteren in het licht van de toegenomen beheerslast. Als gevolg hiervan boden de onderzochte bronnen als uitkomsten een aantal mogelijke verklaringen, maar geen uitsluitel over de daadwerkelijke oorzaken van de toegenomen beheerslast in het DCR tussen 2015 en 2019. Hieronder zetten we deze mogelijke verklaringen uiteen.

Mogelijke verklaringen op basis van de wetenschappelijke literatuur

Uit het literatuuronderzoek kwam allereerst naar voren dat een veelheid van factoren kan samenhangen met het toenemen van de beheerslast, zoals aspecten van het personeel (bv. ervaren onduidelijkheid over taken), de vreemdelingen (bv. jongere leeftijd) en de interacties tussen de groepen (verschil in opvattingen tussen management en personeel, dysfunctionele relaties tussen ingezetenen en personeel, weinig vertrouwen onderling tussen personeelsleden). Uit de literatuur blijkt ook het belang van een goede balans tussen controle en harmonie voor het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag tijdens detentie. Aan de ene kant blijkt dat een formele structuur met duidelijk gedefinieerde regels, routines en rollen tot minder grensoverschrijdend gedrag leidt. Aan de andere kant is het tonen van respect en empathie en het motiverend bejegenen ook belangrijk om grensoverschrijdend gedrag van ingesloten vreemdelingen tegen te gaan. Omdat deze benaderingen soms op gespannen voet met elkaar kunnen staan, is het vinden van een goede balans tussen controle en harmonie vaak complex. Detentiefaciliteiten zouden echter zowel structuur als ondersteuning moeten bieden.

Veranderde achtergronden en kenmerken van vreemdelingen als mogelijke verklaringen

We onderzochten verschuivingen in de achtergronden van vreemdelingen in het DCR in de onderzoeksperiode, alsmede hoe deze achtergronden samenhangen met de kans op een orde- of strafmaatregel. Uit deze analyses kwamen een aantal verschuivingen naar voren, maar alle (vershoven) achtergronden tezamen bleken geen (volledige) verklaring te vormen voor het toegenomen aantal orde- en strafmaatregelen dat werd opgelegd in het DCR tussen 2015 en 2019. We lichten dat hieronder toe.

Qua verschuivingen in achtergronden constateerden we dat de gemiddelde leeftijd van vreemdelingen tussen 2015 en 2019 afnam, zij minder vaak al eerder in vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detentie verbleven en in toenemende mate uit Albanië, Algerije en Marokko afkomstig waren. Ook zagen we een lichte toename van vreemdelingen uit veilige landen. Deze bevindingen sluiten deels aan bij de verklaringen voor de toegenomen beheerslast die gegeven werden in de interviews met de bewaarders en directieleden. Zo noemden zij de stijging van vreemdelingen uit Noord-Afrika en vreemdelingen van een jongere leeftijd. Deze waren volgens hen vaak agressiever bij binnenkomst. Dit laatste komt deels

overeen met de (significante) samenhang die we vonden tussen zowel leeftijd en afkomst uit Algerije, Marokko en Tunesië en de kans om een strafmaatregel opgelegd te krijgen. Voor de kans op een ordemaatregel gold dit echter niet: leeftijd hing niet (significant) samen met de kans op een ordemaatregel, en vreemdelingen afkomstig uit vrijwel alle Noord-Afrikaanse landen van herkomst (behalve Tunesië) vertoonden geen (significant) grotere kans op een ordemaatregel.

Daarnaast lieten de analyses ook zien dat alle beschikbare achtergronden van vreemdelingen tezamen geen (volledige) verklaring vormden voor de significante toename van orde- en strafmaatregelen die plaatsvond in het DCR tussen 2015 en 2019. Met andere woorden, wanneer rekening werd gehouden met verschuivingen in leeftijd, mate van eerdere vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke detentie, verblijfsduur en landen van herkomst van vreemdelingen tussen verschillende jaren, dan bleven de significante verschillen in orde- en strafmaatregelen tussen de jaren grotendeels onveranderd. Dat betekent dat er andere verklaringen moeten zijn voor de toename van opgelegde orde- en strafmaatregelen in de onderzoeksperiode.

Veranderde achtergronden en kenmerken van bewaarders als mogelijke verklaringen

Kijkend naar de ontwikkelingen in de achtergronden van bewaarders als mogelijke verklaringen voor de toegenomen beheerslast, kwam naar voren dat er door vergrijzing en door een toenemende populatie vreemdelingen in het DCR, veel nieuwe bewaarders zijn aangenomen. De gemiddelde leeftijd van bewaarders daalde daardoor in de loop van de onderzoeksperiode. Bovendien hadden ze minder werkervaring binnen de Dienst Justitiële Instellingen (DJI) en het DCR. Deze nieuwe medewerkers waren ook vaker man. Daarnaast kwam uit een aanvullend interview over deze ontwikkelingen naar voren dat in de loop van de onderzoeksperiode de mentaliteit van het personeel opschoof naar een minder op harmonie en meer op controle gerichte bejegeningstijl.

Deze ontwikkelingen onder bewaarders zouden een (deel)verklaring kunnen vormen voor de toegenomen beheerslast in de onderzoeksperiode. In één van de interviews werd ook genoemd dat de toename van nieuwe, minder ervaren bewaarders een reden kan zijn voor de toegenomen beheerslast. De medewerkers die er langer werken kennen elkaar goed, hetgeen vertrouwen geeft in hoe zij zullen handelen bij een incident. Sommige nieuwe mensen weten nog niet goed wat te doen bij incidenten; de ingesloten vreemdelingen hebben dat ook door, zo werd aangegeven. Dit lijkt ook overeen te komen met wat wordt genoemd in de literatuur over de cruciale rol van interacties tussen groepen binnen de inrichting: dysfunctionele relaties tussen personeelsleden en ingeslotenen en een gebrek aan vertrouwen tussen personeelsleden onderling zijn factoren die de kans op grensoverschrijdend gedrag vergroten.

Beleidsveranderingen en -acties in het DCR als mogelijke verklaringen

We onderzochten ook de beleidsveranderingen en -acties die binnen het DCR plaatsvonden in de onderzoeksperiode. Er is tussen 2015 en 2019 in toenemende mate ingezet op zowel meer de-escalerend werken (handhavingmatrix, verbal judo) als repressiever optreden (oprichting van de beheersafdeling en het maken van sfeerrapportages op afdelingen). Belangrijk hierbij is dat deze beleidsacties zijn ondernomen *na* het veranderen van de doelgroep en het optreden van ernstige incidenten en groepsgerichte agressie richting het personeel. Onze interpretatie is daarom dat deze beleidsacties vooral

een reactie zijn op de veranderde situatie in het DCR (qua vreemdelingen, maar ook qua personeel) en niet zozeer een oorzaak van de toegenomen beheerslast. Het is natuurlijk wel mogelijk dat (een deel van) de beleidsacties de al toenemende beheerslast verder hebben versterkt of juist enigszins hebben afgeremd; dat kunnen we met dit onderzoek niet bepalen.

Conclusie onderzoeksvraag 2

Bovenstaande bevindingen overziend, is een reële mogelijkheid dat een belangrijk deel van de verklaring van de toegenomen beheerslast ligt in de dynamische wisselwerking tussen de veranderde achtergronden van de vreemdelingen enerzijds, en de bovengenoemde verschuivingen die hebben plaatsgevonden onder de bewaarders anderzijds. In de loop van de onderzoeksperiode nam de gemiddelde leeftijd van vreemdelingen af en waren zij vaker afkomstig uit Albanië, Algerije en Marokko. Tegelijk werden bewaarders gemiddeld jonger, hadden zij minder werkervaring en veranderde de mentaliteit richting het einde van de onderzoeksperiode naar een minder op harmonie en meer op controle gerichte bejegeningstijl. Deze beide typen ontwikkelingen hebben er wellicht toe geleid dat er op de afdelingen een andere dynamiek ontstond in de loop van de onderzoeksperiode, die de beheerslast deed toenemen. Opvallend daarbij is dat een steeds groter deel van de strafmaatregelen werd opgelegd aan vreemdelingen die 3 of meer strafmaatregelen ontvingen in de loop van de periode 2015-2019.

Deze mogelijke verklaring hebben we echter niet kunnen onderzoeken in dit project. De rol van de dynamiek tussen personeel en vreemdelingen als factor die grensoverschrijdend gedrag verklaart van ingeslotenen in detentie wordt echter wel onderstreept door de literatuur, ook in onderzoek naar wangedrag in de Nederlandse detentiecontext (Bosma en collega's, 2019). Een belangrijke suggestie voor toekomstig onderzoek is daarom ook om informatie te verzamelen op afdelingsniveau, zodat deze dynamiek in kaart zou kunnen worden gebracht en gemonitord. Dat zou door observatieonderzoek kunnen, maar ook door vreemdelingen via vragenlijsten te bevragen over deze dynamiek (zie ook Bosma en collega's, 2019).

Reflectie: sterke en zwakke punten van het onderzoek

Bovenstaande bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op een onderbouwde operationalisatie van beheerslast, die het mogelijk maakte om de beheerslast in de onderzoeksperiode op systematische en uitgebreide wijze te onderzoeken. We onderzochten veel verschillende bronnen (literatuur, interviews, logboeken en registratiebestanden) en zetten daarbij verschillende onderzoeksmethoden in. Dit bood ook de mogelijkheid om te checken of bevindingen in meer dan één bron terugkwamen (triangulatie), hetgeen het geval was. Dit vergroot de betrouwbaarheid van bovenstaande bevindingen. Dit vormen sterke punten van dit onderzoek.

Een zwak punt van dit onderzoek is dat we het perspectief van de vreemdelingen die in de onderzoeksperiode in het DCR verbleven niet hebben kunnen betrekken. Toen we dit project startten, bleek het niet mogelijk om met terugwerkende kracht dit perspectief van de vreemdelingen in kaart brengen voor de onderzoeksperiode. Niet alleen de zelfrapportage van grensoverschrijdend gedrag door vreemdelingen, maar ook de ervaring van de vreemdelingenbewaring in de onderzoeksperiode hadden we graag willen meenemen. Het onderzoeken van dit perspectief van de vreemdelingen is daarmee een

belangrijke aanbeveling voor vervolgonderzoek. Het is mogelijk dat wanneer dit perspectief van de vreemdelingen meer wordt betrokken, ook andere verklaringen worden gevonden dan wanneer een groot deel van de bevindingen zijn gebaseerd op registerdata zoals in het huidige onderzoek. De onderlinge dynamiek tussen vreemdelingen en bewaarders zou via het perspectief van vreemdelingen wellicht ook goed in kaart gebracht kunnen worden. Een ander zwak punt is dat we, zoals aangegeven, bij veel mogelijke verklaringen die we hebben onderzocht niet konden toetsen of deze verklaringen daadwerkelijk samenhangen met de toegenomen beheerslast. Er bestaan daardoor risico's dat iets een verband lijkt te zijn qua interpretatie, zonder dat dit daadwerkelijk het geval is.

Slotbeschouwing

Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de inspanningen die het personeel van het DCR heeft moeten plegen om grensoverschrijdende incidenten van vreemdelingen te beheersen zijn toegenomen tussen 2015 en 2019. Dit kwam naar voren op alle door ons onderzochte dimensies van beheerslast: meer grensoverschrijdende incidenten door vreemdelingen, een groter aantal opgelegde orde- en strafmaatregelen alsook meer preventieve en reactieve beheersgedragingen door bewaarders. Zo eenduidig als dit beeld is voor de toegenomen beheerslast, zo lastig is het om de oorzaken van deze toegenomen beheerslast aan te wijzen. Het onderzoek biedt enkele mogelijke verklaringen. Een reële mogelijkheid is dat een belangrijk deel van de verklaring ligt in de dynamische wisselwerking tussen de veranderde achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen in de onderzoeksperiode en de verschuivingen die hebben plaatsgevonden onder de bewaarders in het DCR die wij aantreffen. Deze beide typen ontwikkelingen hebben er wellicht toe geleid dat er op de afdelingen een andere dynamiek ontstond in de loop van de onderzoeksperiode, die de beheerslast deed toenemen. Deze (en andere) mogelijke verklaringen zouden in de toekomst verder onderzocht moeten worden.