

Samenvatting

De detentiecentra voor vreemdelingen in Nederland worden aangestuurd door de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) ressorterend onder de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). De laatste jaren neemt de capaciteit van de vreemdelingenbewaring af. Anno 2013 zijn er circa tweeduizend plaatsen verdeeld over vier centra. Er verblijven vreemdelingen die aan de grens zijn geweigerd, evenals vreemdelingen – meest vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben – die in Nederland zijn aangetroffen en van wie wordt ingeschat dat er een reëel risico bestaat dat ze zich aan de uitzetting onttrekken. Alle gedetineerde vreemdelingen worden geacht binnen afzienbare tijd te vertrekken uit Nederland (als er onvoldoende zicht is op uitzetting dient de bewaring te worden opgeheven). De tenuitvoerlegging van de vreemdelingenbewaring in de centra is in handen van meer dan vijftienhonderd medewerkers, van wie de grootste groep zich als detentietoezichthouder (DTH'er) bezighoudt met de dagelijkse begeleiding van ingesloten vreemdelingen.

Aanleiding

Recentelijk heeft DBV twee surveys uitgevoerd onder personeel en ingesloten vreemdelingen om verbetermogelijkheden aan het licht te brengen. Voorliggend onderzoek moet meer kennis opleveren over de manier waarop DBV en haar detentiecentra kunnen bijdragen in de dagelijkse tenuitvoerlegging aan de missie waarin de hoofdelementen zijn: 'humane tenuitvoerlegging' en 'een bijdrage leveren aan voorbereiding tot terugkeer'.

Doelstelling

Deze studie omvat twee delen. In het eerste deel wordt onderzocht hoe de vreemdelingen de detentieomstandigheden waarderen en wat daarin de bijdrage kan zijn van het personeel. In het tweede deel wordt gekeken of er een verband bestaat tussen de blootstelling aan vreemdelingenbewaring en de wijze waarop de detentieomstandigheden worden ervaren enerzijds en de mate waarin vreemdelingen medewerking verlenen aan hun terugkeer anderzijds. De onderzoeksvragen staan dus dicht bij de missie van DBV.

Methode

In beide delen van dit onderzoek worden op een theoretische verkenning van de literatuur gebaseerde hypothesen over de werking van de vreemdelingenbewaring getoetst aan de hand van kwantitatieve analyses van surveys onder personeel en vreemdelingen en kwalitatieve analyses van interviews met

zowel vreemdelingen als personeel van een detentiecentrum. Bij de selectie van de respondenten is gelet op de spreiding van kenmerken zoals herkomstland (voor zover bekend), leeftijd, detentieduur en geslacht. In de interviews is gezocht naar hoe mechanismen achter de veronderstelde theoretische verbanden volgens personeel en vreemdelingen in elkaar steken.

Deel 1: personele factoren en detentiebeleving

Gebrekkige zelfcontrole

De detentieliteratuur¹ onderscheidt twee soorten factoren die bepalend zijn voor de beleving van de detentieomstandigheden. Ten eerste zijn er de import factoren: kenmerken, gedragingen en ervaringen van ingeslotenen van vóór de detentie die (mede) bepalen hoe de omstandigheden worden beleefd. Ten tweede zijn er deprivatie factoren die verwijzen naar de condities van de huidige detentie: het gevoerde regime met de bijbehorende huisregels, het cellengebouw, meerpersoonscelgebruik en de bejegeningstijl van het personeel. De bejegening wordt verondersteld een belangrijke relatie te hebben met humane detentieomstandigheden.

Het bejegenen van ingeslotenen kan op verschillende manieren. Inrichtingspersoneel kan een sterke oriëntatie hebben op de regels, orde en veiligheid, of juist de nadruk leggen op respect, vertrouwen en hulpvaardigheid. Een derde manier die in dit onderzoek wordt onderscheiden is de motiverende bejegening: het personeel werkt aan gedragsverandering door zich te richten op ambivalenties in het denken van de ingeslotene waarbij soms een spiegel wordt voorgehouden. De stijlen sluiten elkaar niet noodzakelijkerwijs uit. Op basis van de literatuur luidt de veronderstelling dat de stijlen alle een positieve invloed kunnen uitoefenen op de beleving van detentieomstandigheden. Een passieve houding van personeel zou niet bijdragen aan veiligheid en humaniteit in de inrichting. Een actieve houding (de verschillende bejegeningstijlen worden in sterke mate gehanteerd) kan gestimuleerd en ondersteund worden door bepaalde arbeidsomstandigheden van het personeel. Zo wordt in de literatuur gesteld dat stimulerend leiderschap een ondersteunende en motiverende stijl in de hand werkt, en corrigerend leiderschap het personeel aanzet tot een sterkere oriëntatie op rechten en regels. Andere 'gunstige' arbeidsomstandigheden (in relatie tot het actief aanwenden van bejegeningstijlen) zijn een verantwoorde werkdruk, duidelijkheid over de taken, collegialiteit, bespreekbaarheid van morele kwesties en een gevarieerde samenstelling van het team (wat betreft sekse, leeftijd en werkervaring).

¹ Bij gebrek aan specifieke literatuur over de detentie van vreemdelingen is literatuur over reguliere gedetineerden gebruikt bij de vorming van de hypothesen.

Wijze van toetsing

De hypothesen voortvloeiend uit de literatuur zijn getoetst met verschillende analyses. Eerst is gekeken hoe de ervaren arbeidsomstandigheden van personeel samenhangen met de wijze waarop zij zeggen te bejegenen. Informatie uit de kwalitatieve interviews wordt gebruikt om te beschrijven hoe deze samenhang er in de praktijk mogelijk uitziet. Vervolgens is bezien of er een verband bestaat tussen de manier waarop personeel zegt te bejegenen en de waardering die vreemdelingen hebben voor hun detentieomstandigheden. Informatie uit de interviews is aangewend ten behoeve van verdieping in de beschrijving van de vastgestelde verbanden.

Resultaten

Blijkens de kwantitatieve analyses gaat het ‘in sterke mate hanteren’ van de verschillende bejegeningstijlen door detentietoezichthouders samen met een hoge waardering van het personeel voor de bespreekbaarheid van morele kwesties, stimulerend leiderschap van het afdelingshoofd en de mate waarin medewerkers zich eerlijk behandeld voelen in de organisatie. Verder blijkt dat tevredenheid over het werk samenhangt met het toepassen van motiveerende bejegening, een stijl die vaker door hoogopgeleiden wordt toegepast. Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat medewerkers denken dat de meest gunstige teamsamenstelling bestaat uit DTH’ers met een verschillend profiel wat betreft werkervaring, (etnische) afkomst, sekse, leeftijd en bejegeningstijl zodat rekening gehouden kan worden met de verschillende behoeftes van vreemdelingen. Daarbij lijkt onder meer de taal van belang. Niet alle vreemdelingen spreken zodanig goed Nederlands of Engels dat zij goed kunnen communiceren met DTH’ers. De kwantitatieve analyses laten zien dat de verschillende bejegeningstijlen in sterkere mate worden toegepast wanneer vrouwelijke, oudere en meer ervaren DTH’ers op een afdeling vertegenwoordigd zijn.

Vervolgens zijn de verbanden tussen bejegening en de waardering voor detentieomstandigheden geanalyseerd. In het merendeel van de gevallen hadden de effecten de veronderstelde richting; echter alleen de factor van motiverende bejegening blijkt significant. Op afdelingen waar deze stijl in sterkere mate wordt gehanteerd door het personeel, zijn gedetineerde vreemdelingen meer tevreden over de omgang met het personeel, de dagbesteding, hun autonomie en de mate waarin zij respectvol behandeld worden. In interviews vertellen vreemdelingen die behoefte aan contact met personeel hebben – niet iedere vreemdeling heeft daaraan behoefte – tevreden te zijn met de aandacht die zij van DTH’ers krijgen. De meeste geïnterviewde vreemdelingen geven aan dat DTH’ers de veiligheid bevorderen dan wel garanderen in het detentiecentrum.

Deel 2: detentie en vertrekbaarheid

Theoretische veronderstellingen

In dit gedeelte van de studie staat de 'ontwikkeling van de vertrekbaarheid tijdens detentie' centraal. Daarbij moet worden opgemerkt dat het leveren van een bijdrage aan de voorbereiding tot terugkeer weliswaar deel uitmaakt van de missie van DJI, maar dat het beïnvloeden van de vertrekbaarheid tijdens (en al dan niet door middel van) de detentie geen expliciet doel is van de wetgever. Het formele doel van vreemdelingenbewaring is het in het belang van de openbare orde bewaren van vreemdelingen terwijl het vertrek wordt voorbereid.

In de meeste wetenschappelijke theorieën ter zake heeft het verblijf in vreemdelingendetentie geen belangrijke plaats in het besluitvormingsproces van vreemdelingen om al dan niet te vertrekken. Vreemdelingen kunnen of willen vaak niet vertrekken doordat zij: schulden hebben (door de reis naar Nederland), zich schamen voor het thuisfront (men was de uitverkorene om 'het te gaan maken') of inschatten dat de veiligheidssituatie in het herkomstland terugkeer niet toelaat. Sterke sociale bindingen in Nederland of zwakke bindingen in het herkomstland vormen ook belemmeringen voor (medewerking aan) terugkeer. Hun levenskansen in sociaal, economisch en politiek opzicht in Nederland en het thuisland zijn tevens factoren in het besluitvormingsproces. Ook de psychische en fysieke gezondheid kunnen redenen zijn om al dan niet mee te kunnen of willen werken aan vertrek. Voorts kan men financiële belemmeringen ervaren; een terugreis moet natuurlijk bekostigd worden.

Deze genoemde aspecten hebben geen directe relatie met de vreemdelingenbewaring en de tenuitvoerlegging ervan. In dit onderzoek is onderzocht of een aantal mechanismen die wel in directe relatie staan met vreemdelingenbewaring al dan niet invloed hebben op de terugkeerbaarheid van vreemdelingen.

Ten eerste kan vreemdelingendetentie in de praktijk een afschrikkende werking hebben. Hoewel afschrikking geen doel is van vreemdelingenbewaring, gaat de detentie wel gepaard met uiteenlopende deprivaties; ingeslotenen worden beperkt in hun bewegingsvrijheid en hun toegang tot allerlei andere voorzieningen en bestaande sociale relaties. Deze beperkingen kunnen invloed hebben op het gedrag van vreemdelingen omdat zij de detentieveraring willen beëindigen of willen voorkomen dat zij na vrijlating opnieuw worden vastgezet (en daarom mee willen werken aan vertrek). Onbekend is echter hoe deze deprivaties opwegen tegen de eerder genoemde sociale bindingen en levenskansen.

Ten tweede kan de mate waarin een vreemdeling zijn detentie legitiem vindt van invloed zijn op het besluitvormingsproces van een vreemdeling. Twee vormen van legitimiteit zijn hierbij van belang: uitkomstrechtvaardigheid en procedurele rechtvaardigheid. Uitkomstrechtvaardigheid verwijst in dit

kader naar het begrip en de normatieve acceptatie van de vreemdeling van zijn of haar vertrek. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de procedures tijdens de bewaring; worden rechten en regels gerespecteerd bij de tenuitvoerlegging?

Ten derde kunnen hulp, ondersteuning en informatieverschaffing van overheidswege vreemdelingen aansporen tot vertrek. Vreemdelingenbewaring kan een gelegenheid zijn om de benodigde informatie en hulp te geven. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de Dienst Terugkeer en Vertrek, maar ook organisaties buiten de overheid zoals de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) kunnen hierin een rol spelen. In deze studie gaat tevens aandacht uit naar de bijdrage die de medewerkers van de detentiecentra (en in het bijzonder de DTH'ers) kunnen leveren aan de voorbereiding op terugkeer. Op basis van de literatuur luidt de aanname dat naarmate een vreemdeling beter geïnformeerd wordt over de mogelijkheden en voorzieningen rondom een eventueel vertrek naar het herkomstland, hij of zij meer bereid is mee te werken.

Wijze van toetsing

Ook in dit tweede deel van de studie zijn de veronderstellingen getoetst met verschillende analyses. De veronderstelde factoren die van invloed zijn op het besluitvormingsproces van een vreemdeling zijn geoperationaliseerd en vervaardigd in metingen uit de vreemdelingsurvey. Daarbij is soms gebruikgemaakt van bestaande schaalconstructen en in een enkel geval zijn nieuwe schaalconstructen gemaakt van bestaande items uit de vragenlijst. De operationalisering is in enige mate arbitrair omdat de vragenlijst niet ontwikkeld is voor dit onderzoek en de theoretische veronderstellingen niet exact konden worden gemeten. De afhankelijke variabele in dit tweede deel luidt: 'Sinds ik ben ingesloten is mijn bereidheid om Nederland te verlaten toegenomen.' Achtereenvolgens worden indicatoren voor deprivatie, de gepercipieerde legitimiteit en de gepercipieerde terugkeerondersteuning onderzocht op hun verband met de ontwikkeling van de bereidheid van vreemdelingen om Nederland te verlaten. Aanvullend worden voorbeelden gegeven uit de interviews over hoe de verbanden in de praktijk mogelijk werken.

Resultaten

De veronderstelde *afschrikkende werking* van vreemdelingendetentie wordt slechts voor een beperkt deel ondersteund door het empirische bewijsmateriaal van dit onderzoek. De ervaren deprivaties van detentie (gemeten aan de hand van de tevredenheid over de detentieomstandigheden) blijken geen significante relatie te hebben met de ontwikkeling van de bereidheid van vreemdelingen om te vertrekken uit Nederland. Ook de lengte van de detentie lijkt geen significante invloed te hebben. Jongere vreemdelingen meldden tijdens de interviews wel dat zij hun tijd in detentie als verloren beschouwen en zo snel mogelijk willen vertrekken om elders aan een toekomst te werken,

maar in de kwantitatieve analyses zijn geen aanwijzingen gevonden voor dergelijke leeftijdseffecten. Een opvallende bevinding wat betreft de afschrikkende werking van vreemdelingendetentie betreft het aantal malen dat men in vreemdelingendetentie is geweest. Vreemdelingen die twee, drie of vier maal zijn vastgezet in vreemdelingendetentie geven vaker aan dat hun bereidheid om te vertrekken is toegenomen dan vreemdelingen die de eerste maal vastzitten of vreemdelingen die vijf maal of vaker in detentie verbleven. Dit suggereert dat herhaalde detentie de bereidheid te vertrekken enigszins doet toenemen, hoewel dit effect vanaf vijf herhaalde detenties niet meer bestaat. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat door gewenning aan detentie de bereidheid na vijf verblijven niet meer toeneemt en men detentie ziet als onderdeel van het leven als illegale migrant. Uit de interviews blijkt verder dat het aantal herhaalde detenties niet op iedere vreemdeling hetzelfde effect heeft; de een verliest de hoop op een verblijfstatus en is in toenemende mate bereid te vertrekken, de ander ziet detentie door gewenning als een 'normale' situatie die geen invloed heeft op zijn of haar migratievoornemens en weer een ander ervaart zijn herhaalde detentie als zeer zwaar maar besluit op basis van andere doorslaggevende factoren wel of niet mee te werken aan vertrek. In die zin lijkt zich een proces van uitsortering voor te doen waarbij na verloop van tijd migranten in de populatie overblijven die de detentie niet (meer) als afschrikwekkend ervaren.

Er zijn aanwijzingen gevonden voor een complexe relatie tussen de gezondheid van ingesloten en de ontwikkeling van de vertrekbereidheid. Enerzijds vergroot een goede gezondheid de kans dat de vertrekbereidheid tijdens de detentie toeneemt. Anderzijds lijkt de geneigdheid om mee te werken aan vertrek soms toe te nemen wanneer ingesloten vrezen dat hun gezondheid door de detentie (verder) verslechtert. Dit laatste effect – dat overigens zwak is – wijst op een afschrikkende werking van detentie.

Naarmate vreemdelingen de uitkomst van de bewaring (terugkeer) als meer *legitiem* ervaren, zijn zij in hogere mate bereid mee te werken aan hun vertrek. Anders geformuleerd: wanneer een vreemdeling het rechtvaardig vindt dat hij of zij vastzit omwille van zijn of haar terugkeer, is de vreemdeling in hogere mate bereid mee te werken aan het vertrek. In de interviews meldde een meerderheid van de vreemdelingen dat zij het onrechtvaardig vinden dat zij vastzitten. Met name de beperkingen die detentie met zich meebrengt (zoals gebrek aan vrijheid en autonomie) merkten zij aan als onrechtvaardig. Dit werkt volgens personeel en vreemdelingen het zogenoemde systeemvechten in de hand, waarbij vreemdelingen hun vertrek actief gaan tegenwerken.

Uit het kwantitatieve onderzoek komt naar voren dat de ontwikkeling van de vertrekbereidheid vooral afhangt van de *uitkomstrechtvaardigheid* van de detentie, oftewel de normatieve acceptatie dat men Nederland dient te verlaten. Procedurele aspecten van de legitimiteit (tevredenheid over regels en rechten en het oordeel over de DTH'ers) lijken van ondergeschikt belang. De

uitkomstrechtvaardigheid van de detentie lijkt slechts voor een beperkt deel te worden beïnvloed door de detentieomstandigheden, waaronder de omgang met DTH'ers. Wel blijkt uit de interviews dat de gepercipieerde rechtvaardigheid van de detentie soms toeneemt door de onafhankelijke rol van DTH'ers en hun mogelijkheden om het regime uit te leggen en eventueel ten gunste van de beleving van de vreemdeling aan te passen (op het gebied van de duidelijkheid van de regels, vrijheid en autonomie).

DTH'ers blijken door ingesloten en vaak niet te worden gezien als onderdeel van het migratiebeleid of de vertrekprocedure. Om die reden vertrouwen vreemdelingen hun soms informatie toe die andere instanties niet te weten krijgen (bijvoorbeeld over hun afkomst). Bovendien zijn er aanwijzingen gevonden dat de vertrekbereidheid van vreemdelingen kan toenemen doordat DTH'ers de vreemdelingen op het pad zetten van zelfstandig vertrek met IOM (in informele gesprekken verkennen van mogelijkheden). Wel gaan de DTH'ers terughoudend met deze mogelijkheden om omdat zij het primair hun taak vinden om zorg te dragen voor een ordelijke bewaring. Daarbij komt dat het prijsgeven van de eigen onafhankelijke positie dat doel zou kunnen ondermijnen. Voorts is gebleken dat een hoge mate van gepercipieerde terugkeerondersteuning door IOM en/of DT&V (al dan niet na informele bemiddeling door DTH'ers) samengaat met een toename van de vertrekbereidheid. Ten slotte zijn er aanwijzingen dat migranten die positief zijn over de procedurele en uitkomstrechtvaardigheid van de detentie in sterkere mate meewerken aan terugkeer, terwijl ingesloten en die de detentie primair als afschrikwekkend ervaren (en niet zozeer als legitiem) mede geneigd zijn om de detentieperiode uit te zitten om vervolgens te proberen om uit te wijken naar andere Europese landen (in principe heeft men daar evenmin rechtmatig verblijf).

Conclusie en aanbevelingen

De arbeidsomstandigheden van het personeel kunnen bijdragen aan een actieve bejegening van vreemdelingen. Met name stimulerend leiderschap, bespreekbaarheid van morele kwesties, collegialiteit en veiligheid zijn omstandigheden die positief samenhangen met de ondersteunende en motiverende bejegeningstijlen. Dit is een relevante bevinding omdat een actieve toepassing van de bejegeningstijlen een positief effect heeft op de detentieomstandigheden zoals die door vreemdelingen worden ervaren. Bovendien zijn vreemdelingen positiever over de detentieomstandigheden wanneer op een afdeling relatief veel vrouwelijke, oudere en ervaren DTH'ers werken. Aangezien humaniteit van de bewaring een onderdeel van de DBV-missie is, vormen de bevindingen interessante aanknopingspunten om op de werkvloer (nog) gericht de missie na te streven.

Een ander onderdeel van de missie van DBV vormt het voornemen een bijdrage te leveren aan de voorbereiding van het vertrek. Herhaalde detentie lijkt tot op zekere hoogte te leiden tot een toename van de vertrekbaarheid, hoewel daaraan een bovengrens zit (vanaf 5 verblijven neemt de bereidheid weer af). Ook de vrees voor een verslechtering van de gezondheid lijkt een beperkt effect te hebben op de ontwikkeling van de vertrekbaarheid.

De detentieomstandigheden die vreemdelingen ervaren houden blijkens dit onderzoek echter geen direct verband met de ontwikkeling van de vertrekbaarheid. Een rechtvaardige behandeling in detentie heeft evenmin een significant direct verband op de ontwikkeling van de vertrekbaarheid van vreemdelingen. Er lijken echter wel *indirecte* verbanden te bestaan tussen de gepercipieerde procedurele rechtvaardigheid van de detentie en de ontwikkeling van de vertrekbaarheid. Ingeslotenen die de detentie rechtvaardig vinden zijn beter op de hoogte van, en positiever over, de mogelijkheden op het gebied van terugkeerondersteuning. Ook in de interviews geven DTH'ers en vreemdelingen aan dat de beperkingen aangaande autonomie en vrijheid als onrechtvaardig kunnen worden gezien en dit soms een reden is voor vreemdelingen te gaan 'systeemvechten'. Hiermee bestaan toch (indirecte en zwakke) aanwijzingen dat verbetering van de waardering voor autonomie en vrijheid binnen de centra kan bijdragen aan de terugkeerbaarheid van vreemdelingen.

Met investeringen in actieve bejegening door DTH'ers (met training en opleiding ondersteunende en motiverende bejegening) lijkt de werkvloer een bijdrage te kunnen leveren aan de missie van DBV. De bejegening kan zich zowel richten op vergroten van humaniteit van de detentie als het bevorderen van het vertrekproces van de vreemdeling. Om het personeel in die taken te ondersteunen kunnen tevens investeringen in stimulerend leiderschap, bespreekbaarheid van morele kwesties, collegialiteit en veiligheid worden overwogen.