

Samenvatting

Sinds eind 2017 is het mogelijk om overlastgevende asielzoekers op grond de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 2005) te plaatsen in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl). De ebtl is te beschouwen als een aanvulling op het al bestaande COA-maatregelenbeleid op basis van het 'Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV)'.

De ebtl-maatregel is vormgegeven als een pilot voor twee jaar. In de twee ebtl-locaties in Amsterdam en Hoogeveen, die eind 2017 zijn gestart met de ebtl-activiteiten, kunnen elk maximaal 50 personen geplaatst worden. Er heerst in de ebtl een strenger en soberder regime dan op de reguliere opvanglocaties voor asielzoekers. Zo krijgen deze asielzoekers geen leefgeld en wordt een vrijheidsbeperkende maatregel op basis van art. 56 Vw opgelegd die ze verplicht om zich in een beperkt gebied rondom de ebtl te bevinden.

Op 15 november 2018 is door toenmalig staatssecretaris Harbers aan de Tweede Kamer toegezegd dat de ebtl-maatregel zal worden geëvalueerd. Dit heeft geresulteerd in onderhavige onderzoeksrapportage, waarin de focus ligt op een plan-, proces- en effectevaluatie. De onderzoeksperiode liep tot en met mei 2019, waardoor de laatste ontwikkelingen in de ebtl Hoogeveen (strenger regime) niet zijn meegenomen in de evaluatie.

In het onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is voor de planevaluatie een documentstudie uitgevoerd. Voor de proces- en effectevaluatie is een online survey onder COA-medewerkers voorgelegd en een analyse van de COA-incidentregistratie in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS) uitgevoerd. Daarnaast is op basis van politieregistraties in de Basisvoorziening Handhaving (BVH) informatie op geaggregeerd niveau over verdachte asielzoekers van de Nationale Politie ontvangen. Verder zijn zowel

voor de plan-, proces-, als de effectevaluatie (groeps)interviews gehouden met 74 respondenten. Deze interviews hebben plaatsgevonden met medewerkers van de twee ebtl-locaties, van zes andere COA-opvanglocaties, enkele bewoners uit de reguliere opvang en met de ebtl en bij de uitvoering van de ebtl-maatregel betrokken diensten (COA, IND en DT&V, Nationale Politie, AVIM en GZA). Daarnaast is met vertegenwoordigers van de Inspectie Justitie & Veiligheid, VluchtelingenWerk Nederland en advocatuur gesproken.

Bevindingen uit de planevaluatie op hoofdlijnen

In een planevaluatie wordt gekeken of de oorspronkelijk geformuleerde doelstellingen, de vooraf vastgestelde doelgroep en de werkzame bestanddelen toereikend zijn voor de beoogde interventie. Uit de planevaluatie blijkt dat voor de ebtl-maatregel het nodige is bedacht en uitgewerkt, maar dat dit onvoldoende is om te kunnen spreken van een goed uitgedachte interventie voor overlastgevende asielzoekers. Er zijn verschillende doelstellingen genoemd door diverse partijen. In totaal gaat het om vijf (neven)doelstellingen: optreden tegen onaanvaardbaar gedrag, gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering, waarborgen van de veiligheid op de reguliere opvanglocaties, preventief afschrikken van toekomstige daders en versneld werken aan terugkeer naar land van herkomst. Deze doelen zijn alleen op verschillende manieren en momenten geformuleerd. Bovendien bestaat over deze doelen geen algehele consensus.

Verder is de uitwerking van de doelen een aandachtspunt. Zo wordt het realiseren van gedragsverandering als een belangrijk doel benoemd, maar dit element wordt niet nader gedefinieerd en geoperationaliseerd. Daarnaast hinkt de ebtl-maatregel op twee gedachten c.q. werkwijzen: zowel begeleiden als begrenzen. Uit de literatuur komt naar voren dat deze werkwijzen substantieel van elkaar verschillen en niet automatisch hoeven te stroken met de gestelde doelen. Bij voorkeur was dit (beter) uitgewerkt in de werkinstructie.

Ook blijkt de doelgroep summier te zijn beschreven. Voor de afbakening daarvan zijn harde criteria genoemd (in- en exclusiecriteria), maar daarnaast ook zachte criteria (afwegingskaders). De status van de laatste criteria is alleen niet geheel duidelijk. Daarnaast blijken diverse bestanddelen van de ebtl-maatregel op voorhand onvoldoende specifiek te zijn gericht op de doelgroep overlastgevende asielzoekers. Zo is de gedragstraining 'Kies voor verandering' een gebruikte interventie binnen het gevangeniswezen en niet specifiek aangepast op de ebtl-doelgroep, terwijl de gedragstraining 'In Control' door drie Reclasseringsorganisaties (3RO) op maat is gemaakt voor de ebtl-doelgroep. In de Ketenbrede Werkinstructie wordt echter niet onderbouwd op welke manieren

juist de twee geselecteerde gedragstrainingen de beste begeleiding bieden aan de diverse samenstelling van ebtI-bewoners.

Bevindingen uit de procesevaluatie op hoofdlijnen

Wat betreft de doelgroep zijn er bij de start van de ebtI's andere criteria gebruikt dan die in de Ketenbrede Werkinstructie worden aangegeven. Zo kwamen asielzoekers uit spoor-2 (veiligelanders) in beginsel niet in aanmerking voor een ebtI-maatregel, maar hebben toch elf van deze asielzoekers een ebtI-maatregel opgelegd gekregen, acht in de beroepsfase en drie in de asielaanvraagfase.

De IBIS- en BVH-analyse wijzen uit dat ebtI'ers aanzienlijk vaker incidenten lijken te veroorzaken dan asielzoekers op de overige opvanglocaties. Daarnaast worden ebtI'ers bij de politie vaker verdacht van geweldspieging, vernielingen en openbareordefeiten dan reguliere asielzoekers. Ook uit de IBIS-registratie blijkt dat ebtI'ers vaker dan reguliere asielzoekers geweldsincidenten op hun naam hebben staan. Daarentegen worden reguliere asielzoekers bij de politie vaker verdacht van vermogensmisdrijven. Ten slotte komen volgens de IBIS-registratie bij ebtI'ers vaker suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties voor dan bij reguliere asielzoekers. Tevens is binnen deze registratie verdiepend gekeken naar het fenomeen *dual harmers*, personen die zowel gewelddadig zijn richting zichzelf als richting anderen (zelfdestructieve acties en fysiek geweld). Uit de analyse onder ebtI'ers blijkt dat dual harmers (18,3 procent van alle ebtI'ers) aanzienlijk vaker veel incidenten plegen, namelijk elf of meer, dan de andere ebtI'ers; in het algemeen veroorzaken de dual harmers onder de ebtI'ers gemiddeld bijna drie keer zoveel incidenten. Deze bevindingen waren ongeveer van gelijke orde als fysiek geweld en zelfdestructieve acties buiten de analyses werden gelaten en dual harmers en andere ebtI'ers werden vergeleken op alle overige incidenten. Sowieso blijkt dat onder ebtI'ers verhoudingsgewijs beduidend meer dual harmers voorkomen dan onder reguliere asielzoekers (18,3 procent om 1,7 procent) en plegen dual harmers onder ebtI'ers gemiddeld minstens twee maal zo veel incidenten dan dual harmers onder de reguliere asielzoekers.

De twee ebtI's, met ieder een capaciteit van vijftig bewoners, zijn continu onderbezet geweest. Binnen de reguliere COA-opvanglocaties lijkt nog een cultuur van 'zelf problemen oplossen' te heersen, waardoor overlastgevendende asielzoekers niet altijd snel een ebtI-maatregel opgelegd krijgen. Ook levert het opleggen van een ebtI-maatregel extra administratieve handelingen op, aangezien een zorgvuldige dossieropbouw wettelijk nodig is om de maatregel op te leggen,

aangevuld met de vrijheidsbeperkende maatregel. Dit bleek iets waaraan veel COA-medewerkers van reguliere opvanglocaties hebben moeten wennen.

De meeste ebtL-medewerkers geven aan dat er genoeg gekwalificeerd personeel is en dat het aangeboden programma volstaat. Zo is op verzoek van het personeel in zowel Hoogeveen als in Amsterdam aanvullend een weerbaarheidstraining en een agressietraining gegeven. Toch wordt ook aangegeven dat ebtL-medewerkers informatie missen over fysieke weerbaarheid, gedragswetenschap, interculturele communicatie en verslavingsproblematiek.

Het bleek dat ebtL Amsterdam tijdens het onderzoek nog bezig was met het doorontwikkelen van specifieke hulpvragen en thema's van de ebtL-doelgroep. Op dit gebied ziet het ebtL-personeel drie verbeterpunten: a) het verlengen van de ebtL-periode van drie naar zes maanden om de kansen voor gedragsbeïnvloeding te vergroten, b) meer ruimte creëren voor maatwerk in de trainingen en begeleiding en c) in de opleidingen van/trainingen aan het ebtL-personeel meer aandacht besteden aan de gedragswetenschap, verslavingsproblematiek en interculturele communicatie.

De gesproken ebtL-medewerkers in Amsterdam en Hoogeveen voelen zich veilig. De survey onderschrijft deze bevinding. Iedereen is zich ervan bewust dat men zelf ook deels verantwoordelijk is voor de eigen veiligheid en dat men nooit alleen ergens op af moeten stappen. Ook stellen veel ebtL-medewerkers in de survey dat zij redelijk tot goed toegerust zijn om hun werk veilig uit te voeren.

Wat betreft de context van de ebtL zijn drie zaken vermeldingswaardig: vervoer, samenwerking en gebiedscontext. Het vervoer van de asielzoeker van de reguliere COA-locatie naar de ebtL verloopt niet altijd soepel vanwege de lange wachttijden en het feit dat de DV&O niet beschikbaar is in de weekenden.

De tactische samenwerking verloopt zowel in Amsterdam als in Hoogeveen goed. Er zijn diverse overleggen opgestart, met als doel om informatie over de ebtL-bewoners te delen. De werking van de vrijheidsbeperkende maatregel blijft een aandachtspunt, omdat de ebtL-doelgroep niet verplicht binnen gehouden kan worden. Wel zijn er stappen gezet in de samenwerking tussen het vreemdelingrechtelijk kader en het strafrecht, wat ertoe heeft geleid dat er een verbetering is ontstaan in de handhaving op de vrijheidsbeperkende maatregel.

De context van de ebtL's in Amsterdam en Hoogeveen is zeer verschillend. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de omgeving en de herkenbaarheid van

de ebtl-bewoners in de omgeving. Het is belangrijk om deze context in acht te houden; in Amsterdam kunnen de ebtl'ers in de anonimiteit van de grote stad verdwijnen, maar in Hogeveen zijn ze geconcentreerd in de wijk en, tot de verzwaring van het regime op 13 mei 2019, het winkelcentrum. In Amsterdam ervaren omwonenden ook nauwelijks overlast van de ebtl-bewoners, terwijl men in Hogeveen kritischer is; zij zeggen de nodige overlast van ebtl-bewoners te ervaren.

Bevindingen uit de effectevaluatie op hoofdlijnen

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat de eerste doelstelling, namelijk het optreden tegen onaanvaardbaar gedrag, wordt behaald. Door overlastgevers uit de reguliere opvang te halen wordt ook de aangehaalde nevendoelelstelling behaald; de veiligheid op de reguliere COA-locaties neemt toe, zowel onder COA-personeel als onder de bewoners. De tweede doelstelling, namelijk gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering lijkt volgens respondenten te hoog gegrepen. De respondenten vinden de periode van de ebtl-maatregel namelijk te kort om het gedrag van de ebtl-bewoners structureel te beïnvloeden. Op grond van de IBIS-registraties zijn er evenwel eerste indicaties dat het gedrag na de ebtl-maatregel verbetert als asielzoekers terugkeren naar de reguliere opvang. Wat betreft de nevendoelelstellingen is niet duidelijk of de ebtl-maatregel een preventief effect heeft op toekomstige overlastgevers. Wel kan binnen de ebtl sneller gewerkt worden aan terugkeer naar het land van herkomst, omdat de IND en DT&V de beoordeling van asielaanvragen van ebtl-bewoners consequent voorrang geven op die van reguliere asielzoekers. Hierdoor lijkt deze nevendoelelstelling te zijn behaald.

De begeleiding van ebtl-bewoners richting gedragsbeïnvloeding is moeilijk te bewerkstelligen vanwege de verschillende individuele problematiek van overlastgevende asielzoekers. Bovendien zijn de gedragstrainingen alleen niet voldoende om het gedrag van ebtl-bewoners te veranderen; veeleer zijn de trainingen te gebruiken als middel om in dezelfde denkwereld te komen als de ebtl-bewoner. Een punt daarbij is, dat de ebtl-maatregel mogelijk te kortdurend is om daadwerkelijke gedragsverandering te realiseren. Het verplichtende karakter van de gedragstrainingen houdt ook geen stand, aangezien ebtl-bewoners in de praktijk kunnen weigeren om eraan deel te nemen. Hetzelfde geldt voor het dagprogramma: dit biedt ebtl-bewoners structuur, maar heeft niet het gewenste verplichtende karakter.

De komst van de ebtl-maatregel heeft er wel voor gezorgd dat er een betere informatie-uitwisseling is gekomen tussen het COA en de ketenpartners. Ook zijn er stappen gezet in de samenwerking tussen de vreemdelingrechtelijke keten

en de strafrechtelijke keten. De informatiedeling met de omwonendencommissie wordt echter nog als te summier gezien, zo stellen de commissies uit Amsterdam en Hoogeveen. Zij missen transparantie vanuit het COA en stellen dat dit een negatief effect zal hebben op het draagvlak onder omwonenden.

Verbetersuggesties

Het onderzoek resulteert in de volgende verbetersuggesties voor wat betreft het plan achter de ebtI-maatregel:

1. Formuleer exact wat de doelstellingen zijn van de ebtI-maatregel. Voor veel respondenten is het onduidelijk wat bij voorbaat werd beoogd met de komst van een ebtI en hoe het gewenste effect tot stand moest komen. Definieer ook wat onder gedragsverandering of -beïnvloeding verstaan moet worden en op welke manier en binnen welke termijn dit behaald moet worden.
2. Doe meer onderzoek naar de mate van effectiviteit van de gekozen gedragstrainingen binnen de ebtI-omgeving, aangezien de ebtI-maatregel bestemd is voor een specifieke doelgroep. Pas de gedragstrainingen aan op de ebtI-doelgroep, maak ze eventueel *evidence-based* en stel ze definitief. In het geval van de training 'In-Control', die al is ontwikkeld voor de ebtI-doelgroep, is het belangrijk dat duidelijk uiteen wordt gezet hoe de werkzame elementen in die training bijdragen aan de begeleiding van ebtI-bewoners.
3. Verduidelijk voor de reguliere opvang de situaties waarin de ebtI-maatregel opgelegd kan worden. Positioneer de ebtI-maatregel hiervoor duidelijker binnen het COA-maatregelenbeleid, omdat bij overlast nog niet altijd gekozen wordt voor de ebtI-maatregel maar voor een tijdelijke ontzegging van de opvang.
4. Herzie de in- en exclusiecriteria en betrek daarbij ook de aard van de incidenten, met name ten aanzien van geweld en de psychiatrische problematiek van sommige asielzoekers. Denk hierbij ook aan de subgroep *dual harmers*, die zowel zelfdestructie als geweld naar anderen in aanzienlijk hogere mate vertoont.

Wat betreft verbeter suggesties voor het proces achter de ebtI-maatregel:

5. Bekijk of en hoe de ebtI-maatregel binnen de reguliere opvang met minder administratieve lasten opgelegd kan worden. Binnen de ebtI moet daarnaast sneller duidelijk worden of iemand veranderingsbereid is of niet, zodat een specifiek begeleidings- danwel begrenzingstraject wordt ingezet.
6. Optimaliseer het traject van herkenning en door-/terugplaatsing van asielzoekers met psychiatrische problematiek. Dit betekent enerzijds dat inzichtelijk moet zijn of een bewoner vanwege psychiatrische problemen beter niet in een ebtI geplaatst kan worden. Anderzijds kan de introductie van een intaker na de plaatsing op een ebtI alsnog de juiste bestemming (IBO/Veldzicht/EbtI) bepalen. Mogelijk kan het gebruik van een checklist, waar in azc Weert en ebtI Amsterdam al een voorzet voor is gegeven, het proces verduidelijken en versnellen.
7. Maak voor eventueel toekomstige ebtI's gebruik van de ervaringen die bij ebtI Amsterdam en Hoogeveen zijn opgedaan. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de samenwerking tussen de strafrechtelijke keten en de handhavingketen. Laat hiervoor eerdere ebtI-medewerkers en -managers als ambassadeurs fungeren bij het eventueel opzetten van nieuwe ebtI's.
8. Leg meer nadruk op de transparantie van de externe communicatie (richting omwonenden en media). Dit om speculatie rondom overlastgevende asielzoekers tegen te gaan.
9. Overweeg de invoer van een Client-Volgsysteem voor overlastgevende asielzoekers. Dit kan mogelijk zorgen voor betere dossieropbouw en -overdracht en meer zicht geven op asielzoekers die al in eerdere procedures overlast hebben gegeven.