

Werken aan terugkeer in vreemdelingenbewaring?

Een blik op de werkpraktijken van terugkeerfunctionarissen en hun interacties met opgesloten personen

*Lars Breuls**

Wanneer buitenlandse personen niet of niet langer over verblijfsrecht beschikken, is het terugkeerbeleid op hen van toepassing: migranten zonder verblijfsrecht zijn in principe verplicht om het grondgebied te verlaten en terug te keren naar hun herkomstland of een ander land waar ze over verblijfsrecht beschikken. Wanneer ze dat niet uit eigen beweging doen, kan de overheid een gedwongen terugkeer organiseren. In het kader van een gedwongen terugkeerprocedure kan dan tot opsluiting in vreemdelingenbewaring worden overgegaan.

In Nederland wordt de missie van de vreemdelingendetentiecentra als volgt omschreven: 'Het bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving door het op humane en doeltreffende wijze ten uitvoer leggen van de vreemdelingenbewaring en een bijdrage te leveren aan de voorbereiding op het vertrek uit Nederland aan hen die aan haar zorg zijn toevertrouwd' (DT&V 2016, p. 5). In België wordt een soortgelijke missie gedefinieerd: 'Het op een humane wijze vasthouden van vreemdelingen met het oog op het verwezenlijken van hun terugkeer binnen een zo kort mogelijke termijn (of het verlenen van toegang tot het grondgebied wanneer dit reglementair nodig blijkt), met respect van de reglementaire, wettelijke en internationale vigerende bepalingen en normen' (Bergans e.a. 2010, p. 130).

Deze missieverklaringen suggereren dat er tijdens de opsluiting in vreemdelingenbewaring gewerkt wordt aan ('een bijdrage geleverd wordt aan') terugkeer. Dat gebeurt met name door de terugkeerfunctionarissen werkzaam in de detentiecentra. In de internationale literatuur wordt naar deze actoren verwezen met de term 'onsite immigra-

* Dr. L. Breuls is als postdoctoraal onderzoeker verbonden aan de onderzoeksgroep Crime & Society van de vakgroep Criminologie van de Vrije Universiteit Brussel.

tion officers' (Bosworth 2014). Het betreft actoren die nog maar weinig aandacht kregen in wetenschappelijk onderzoek. Nochtans is hun taak niet evident. Onderzoek wijst immers uit dat veel opgesloten personen in vreemdelingenbewaring niet wensen mee te werken aan een terugkeer en zich hiertegen verzetten (Bosworth 2013; Broeders & Engbersen 2007; Kox & Leerkes 2013; Leerkes & Kox 2017).

In de wetenschappelijke literatuur wordt inderdaad gewezen op de spanningen die inherent verbonden zijn met het werken binnen de context van een restrictief vreemdelingen- en terugkeerbeleid, in het bijzonder wanneer het 'sociaal werk' betreft (Cleton & Chauvin 2020; Lietaert 2017; Vandevoordt 2017): terugkeerfunctionarissen kunnen beschouwd worden als 'tussenpersonen', tussen de intentie van de overheid om niet-verblijfsgerechtigde personen te doen terugkeren enerzijds en de wensen, verlangens en verwachtingen van deze personen anderzijds (Cleton & Schweitzer 2021, p. 3860). In hun werkwijzen doen terugkeerfunctionarissen bovendien beroep op verschillende, niet altijd eenduidig te verzoenen logica's, zoals bureaucratische, pragmatische en humanitaire logica's (Achermann 2021). Ook ontwikkelen ze vaak 'legitimeringsnarratieven', verhalen die hun werkwijzen moeten legitimeren wanneer ze geconfronteerd worden met de gevoelens van onrechtvaardigheid die geuit worden door niet-verblijfsgerechtigde personen (Ugelvik 2016). Legitimiteit is in die zin een dialogisch gegeven, zoals beschreven door Bottoms en Tankebe (2012, p. 129): 'Legitimacy should not be viewed as a single transaction; it is more like a perpetual discussion, in which the content of power-holders' later claims will be affected by the nature of the audience response.' Dat geldt dus ook voor de interacties tussen terugkeerfunctionarissen en opgesloten personen in een vreemdelingendetentiecentrum.

Bovendien weten we uit onderzoek in detentiecontexten dat de interacties tussen het personeel en de opgesloten personen 'het hart' van het detentiecentrum vormen (Liebling 2004; Sparks e.a. 1996). Interacties tussen personeel en opgesloten personen bepalen in sterke mate het leefklimaat in de inrichting, gedefinieerd door Ross en collega's (2008, p. 447) als 'the social, emotional, organizational and physical characteristics of a correctional institution as perceived by inmates and staff'. Dat leefklimaat heeft een invloed op het welzijn van opgesloten personen: omgaan met de deprivaties en de onzekerheden van

de opsluiting is nog moeilijker in een negatief leefklimaat (Liebling 2004; Puthooppambil e.a. 2015).

In dit artikel focus ik daarom op de terugkeerfunctionarissen en hun interacties met opgesloten personen. Ik toon aan dat er aanzienlijke verschillen zijn inzake functieomschrijvingen, positioneringen en werkpraktijken tussen de Nederlandse en Belgische terugkeerfunctionarissen in vreemdelingenbewaring. De centrale vraag in deze bijdrage is vervolgens: *Wat is de impact van deze verschillende positioneringen en werkpraktijken op het leefklimaat in de detentiecentra en op de door opgesloten personen ervaren legitimiteit van de terugkeerfunctionarissen?*

Eerst licht ik kort de methodologische aanpak van mijn onderzoek toe. Daarna illustreer ik dat de grote meerderheid van de opgesloten personen in alle bestudeerde detentiecentra niet wil terugkeren en de legitimiteit van het terugkeerbesluit in vraag stelt. In Nederland leven er bovendien ook heel wat frustraties over het *de facto* gevoerde 'ontmoedigingsbeleid', waarbij niet-verblijfsgerechtigde personen herhaaldelijk langdurig worden opgesloten zonder een vooruitzicht op een gedwongen terugkeer. Vervolgens beschrijf ik hoe de functieomschrijvingen van de terugkeerfunctionarissen tussen beide landen verschillen: regievoerders in Nederland en sociaal assistenten in België hebben verschillende functie- en rolomschrijvingen. Ik toon aan dat deze verschillen een concrete impact hebben op hun dagelijkse werkpraktijken en op de ervaringen van opgesloten personen. In de conclusie reflecteer ik tot slot over de vraag of het bewegen van migranten tot terugkeer een haalbare doelstelling van vreemdelingenbewaring kan zijn.

Methodologie

In het kader van een promotieonderzoek (Breuls 2022) voerde ik in de periode 2016-2020 etnografisch veldwerk uit in het gesloten centrum 127bis (Steenokkerzeel, België), het gesloten centrum Merksplas (België) en het detentiecentrum Rotterdam (Nederland). Het betreft detentiecentra waar primair niet-verblijfsgerechtigde personen aangehouden op het grondgebied worden opgesloten met het oog op een gedwongen terugkeer.

Ik was in elk detentiecentrum gedurende een periode van drie à vier maanden meerdere dagen per week aanwezig. Ik kwam zo aan 250 à 290 uur veldwerk per bestudeerd detentiecentrum. Tijdens dit veldwerk combineerde ik observaties, informele gesprekken met opgesloten personen en personeelsleden en semigestructureerde interviews met opgesloten personen. Tijdens het veldwerk werd met verschillende personeelsleden, onder wie terugkeerfunctionarissen, één of enkele dagen meegelopen. Deze onderzoekstechniek wordt 'shadowing' genoemd: 'This means observing and notating the different places, situations, and interactions in the working day of a [staff member], while interfering as little as possible in the actual work' (Nylander 2011, p. 107; eigen aanpassing). Tijdens het meelopen werden ook heel wat informele gesprekken gevoerd. Hoewel ik aanvankelijk overwoog om ook semigestructureerde interviews met personeelsleden te doen, besloot ik uiteindelijk om me te beperken tot observaties en informele gesprekken. Enerzijds zouden semigestructureerde interviews moeilijk te organiseren zijn tijdens de werkuren. Bij het plannen van interviews buiten de werkuren verwachtte ik dan weer een grote non-respons. Anderzijds ben ik ervan overtuigd dat informele bevraging tijdens het werk tot meer open gesprekken geleid heeft, en dat deze informele conversaties, in combinatie met observaties van de werkpraktijken zelf, een betrouwbaarder beeld hebben opgeleverd van onder meer de rolopvattingen en -invullingen van het personeel dan verkregen kon worden in een formele interviewcontext losstaand van de reële werkpraktijken. Net zoals Cleton (2019) stelde ik een grote openheid bij personeelsleden vast om mij inzicht in hun werkpraktijken te geven. Toegang verkrijgen stelde mij in die zin voor weinig problemen. De observaties van werkpraktijken en de bijhorende gesprekken werden zo snel mogelijk neergeschreven in een notitieboekje dat ik bij me droeg. Dezelfde avond of ten laatste de volgende dag werden deze neergeschreven veldnota's digitaal uitgetypt.

Ook met opgesloten personen voerde ik informele gesprekken, waarvan ik een neerslag maakte in veldnota's. Daarnaast voerde ik met 68 opgesloten personen (32 in het gesloten centrum 127bis; 15 in het gesloten centrum Merksplas; 21 in het detentiecentrum Rotterdam) een semigestructureerd interview, in het Nederlands, Frans of Engels. Voor het opstellen van de vragenlijst liet ik me inspireren door de kwantitatieve vragenlijst *Measure of the Quality of Life in Detention*, opgesteld door Bosworth (2014), verder aangevuld met belangrijke

thema's die in de observaties en informele gesprekken naar voren kwamen. Het interview bestond uit drie grote delen: (1) het leven voor de arrestatie, (2) de werking van vreemdelingenbewaring en de detentiebeleving, en (3) de opvattingen over de gedwongen terugkeer, de gesprekken met de terugkeerfunctionarissen en de visie op de toekomst. Op één interview na kreeg ik steeds toestemming om de interviews op te nemen en vervolgens te transcriberen.

De veldnota's, de notities en de transcripten werden thematisch gecoörded en geanalyseerd met het softwarepakket ATLAS.ti.

Gevoelens van onrechtvaardigheid en frustraties over het opsluitingsbeleid bij opgesloten personen

In principe staan de terugkeerfunctionarissen in vreemdelingenbewaring in voor 'het werken aan terugkeer'. Toch is dat geen evidente taak: de meerderheid van de geïnterviewde opgesloten personen in mijn onderzoek wilde niet terugkeren naar het land van herkomst. Slechts 4 van de 68 geïnterviewde personen gaven aan terug te willen keren. Nukri¹ was een van hen, ze wilde terugkeren naar Georgië en vertelde in het hele interview hoe moeilijk het leven zonder verblijfsrecht in België was. Ze was alle daaraan verbonden deprivaties en frustraties grondig beu en stelde genoeg te hebben van het leven in België en in Europa:

'If I could turn back time, I would never have come here. Now, I have lost the best seven years of my life here. (...) Europe is nothing for me. It's finished.' (Interview 127bis)

De meerderheid van de opgesloten personen wilde echter niet terugkeren, omwille van sociale banden in België of Nederland, omwille van een situatie van maatschappelijke onveiligheid in het herkomstland, of omwille van economische motieven (voor een uitgebreide toelichting, zie Breuls 2022).

Ook de afschrikwekkende werking van vreemdelingenbewaring bleek beperkt te zijn: naast de vier geïnterviewde personen die aangaven dat ze al bij de aanvang van de opsluiting wilden terugkeren, stelden slechts drie andere geïnterviewde personen dat ze zich, onder invloed

1 Alle namen die gebruikt worden in dit artikel zijn pseudoniemen.

van de detentie (duur), niet langer tegen een gedwongen terugkeer zouden verzetten, ook al wilden ze eigenlijk niet terugkeren. Op een aanzienlijk aantal personen had vreemdelingenbewaring echter veeleer een omgekeerd effect: hun verzet tegen een gedwongen terugkeer werd juist versterkt door de (herhaaldelijke) opsluiting in vreemdelingenbewaring.

Opsluitingstermijnen waren over het algemeen echter langer in Nederland dan in België. Nederland en België voeren namelijk *de facto* een verschillend opsluitingsbeleid. België hanteert een duidelijker 'selectiebeleid', zoals voorgeschreven in zowel de Belgische als de Nederlandse wetgeving: administratieve caseworkers nemen de beslissing tot opsluiting in vreemdelingenbewaring op basis van overwegingen van openbare orde én op basis van overwegingen omtrent de praktische haalbaarheid van een gedwongen terugkeer binnen de opsluitingstermijn. Om een gedwongen terugkeer te kunnen uitvoeren, moet de overheid namelijk de identiteit en de nationaliteit van de opgesloten persoon kennen. Staten zijn immers enkel verplicht om hun eigen onderdanen (op basis van nationaliteit) terug te nemen (Ellermann 2010). Het identificeren van opgesloten personen vereist vaak de medewerking van het herkomstland, aangezien dat land, bij het ontbreken van een paspoort, een doorlaatbewijs of laissez-passer moet afleveren (Breuls & De Ridder 2014; Van der Leun 2003). In België wordt minder vaak tot opsluiting in vreemdelingenbewaring overgegaan wanneer beslissers verwachten dat er geen gedwongen terugkeer mogelijk is binnen de opsluitingstermijn. De betrokkene krijgt dan een bevel om het grondgebied zelfstandig te verlaten – een verplichting die vaak genegeerd wordt. Het Belgische 'selectiebeleid' weerspiegelt zich in de statistieken: in 2018 leidde een vreemdelingenrechtelijke controle door de politie in België in 58% van de gevallen tot de afgifte van een terugkeerbesluit zonder opsluiting met het oog op de gedwongen uitvoering ervan. Voor 'gemakkelijk te repatriëren nationaliteiten', zoals de Albanese, lag het percentage opsluitingen echter aanzienlijk hoger (Myria 2020, p. 5 en 14).

Hoewel gelijkaardige statistieken voor Nederland niet beschikbaar zijn, geven verschillende actoren in de Nederlandse praktijk aan dat een nauwgezette selectie aan de poort, op basis van de praktische haalbaarheid van een gedwongen terugkeer, minder aan de orde zou zijn:

Wanneer ik in een gesprek met enkele terugkeerfunctionarissen/regievoerders het verschil in opsluitingsbeleid tussen België en Nederland toelicht en aangeef dat in België overwegingen omtrent de praktische haalbaarheid van een gedwongen terugkeer meespelen bij het beslissen wie opgesloten wordt, stellen verschillende terugkeerfunctionarissen dat dat in Nederland anders is. Ontmoediging staat centraler in het Nederlandse beleid. 'Als ze hier het beleid uit België zouden toepassen, hebben we hier niemand meer zitten', stelt Christof (regievoerder) met enige overdrijving. Isa (regievoerder) nuanceert: 'Hier zou er in principe ook zicht op uitzetting moeten zijn.' 'Ja, maar in de praktijk...' wordt er tegengeworpen. Verschillende terugkeerfunctionarissen verwijzen naar het gebrek aan medewerking van de Marokkaanse ambassade, die al geruime tijd geen laissez-passer meer heeft afgeleverd. (Veldnota's Rotterdam, april 2018)

Vanuit een explicieter 'ontmoedigingsbeleid' wordt in Nederland vaker tot (herhaaldelijke) detentie overgegaan, ook wanneer het vooruitzicht op identificatie en gedwongen terugkeer eerder onzeker is. Bovendien is de wettelijke maximale opsluitingsduur langer in Nederland (maximaal achttien maanden) in vergelijking met in België (maximaal acht maanden). Dat weerspiegelt zich inderdaad in de statistieken: tijdens het veldwerk waren er in België meer opsluitingen per in gebruik zijnde plaats in de detentiecentra,² wat wijst op een kortere gemiddelde opsluitingsduur in België en dus een snellere terugkeer of vrijlating. Ook was er relatief meer aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingenbewaring in België,³ wat eveneens een indicatie vormt voor het 'selectiebeleid' in België en het 'ontmoedigingsbeleid' in Nederland.

Frustraties over langdurige opsluitingen zonder vooruitzicht op gedwongen terugkeer alsook discoursen van versterkt verzet door deze opsluitingen kwamen vooral aan bod in het detentiecentrum Rotter-

2 In 2016 bedroeg in België de gemiddelde capaciteit van de vreemdelingendetentiecentra 583 plaatsen en vonden er 6.311 opsluitingen plaats (Myria 2017, p. 21), wat 10,8 opsluitingen per benutte plaats impliceert; in datzelfde jaar werden in Nederland gemiddeld 301 plaatsen in de vreemdelingendetentiecentra benut en vonden er 2.570 opsluitingen plaats (DJI 2018, p. 48 en 52), wat 8,5 opsluitingen per benutte plaats impliceert. Merk daarbij op dat in de berekening voor België - noodgedwongen - de capaciteit en niet de bezetting (die niet altijd 100% was) gebruikt werd, waardoor het aantal opsluitingen per benutte plaats in feite nog hoger lag in België.

3 In België bedroeg het percentage aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingendetentiecentra 81% in 2016 (Myria 2017, p. 22); in Nederland bedroeg het percentage aantoonbaar vertrek vanuit vreemdelingendetentie - centra 70% in datzelfde jaar (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018, p. 45).

dam, met name in 13 van de 21 interviews daar. Deze personen gaven aan dat ze beseften dat Nederland een ontmoedigingsbeleid voert en dat herhaaldelijke langdurige opsluiting daar een onderdeel van uitmaakt. De geïnterviewde personen spraken vaak uit eigen ervaring: daar waar in het gesloten centrum 127bis het aantal keer dat de geïnterviewde personen opgesloten waren in vreemdelingenbewaring varieerde tussen een en twee keer (mediaan: 1, gemiddelde: 1,23) en dit in het gesloten centrum Merksplas varieerde tussen een en vier keer (mediaan: 1, gemiddelde: 1,33), bleek dit in het detentiecentrum Rotterdam te variëren tussen een en acht keer (mediaan: 2, gemiddelde: 2,33). Bilal sprak over het structurele ontmoedigingsbeleid in Nederland, dat volgens hem alleen maar tot weerstand kan leiden:

'Je ne comprends rien. (...) C'est la politique. (...) C'est la politique de pression. Ils disent: "Non, il n'est pas parti? Il est encore ici? On va le ramener une autre fois à la prison. Il va sortir. Il ne part pas? On va le ramener à la prison les fois qui sont nécessaires." Mais ce n'est pas la solution. (...) La force, la répression ne peut que créer la résistance.'⁴ (Interview Rotterdam)

Hoe gaan terugkeerfunctionarissen nu met zulke gevoelens van onrechtvaardigheid, frustraties en verzet om? Om dat vergelijkend te analyseren is het belangrijk om eerst stil te staan bij de verschillen in organisatorische regelingen en functieomschrijvingen tussen Nederland en België.

Verschillen in functieomschrijvingen van terugkeerfunctionarissen

In Nederland zijn verschillende organisaties, alle ressorterend onder het Ministerie van Justitie en Veiligheid, actief in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Beslissingen over het al dan niet toekennen, verlengen of beëindigen van het verblijfsrecht worden genomen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Wanneer de betrokkene niet (langer) over verblijfsrecht beschikt en een terugkeerprocedure

⁴ Eigen vertaling: 'Ik begrijp er niets van. (...) Het is politiek. (...) Het is een politiek van druk zetten. Ze zeggen: "Nee, is hij niet vertrokken? Is hij nog hier? Dan brengen we hem nog een keer naar de gevangenis. Hij gaat vrij. Hij is niet vertrokken? We gaan hem zo veel keer naar de gevangenis brengen als nodig." Maar dat is geen oplossing. (...) Druk, repressie kan alleen maar weerstand creëren.'

wordt opgestart, wordt het dossier overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Deze dienst staat in voor het opvolgen van alle terugkeerprocedures en kan zo nodig beslissen om over te gaan tot vreemdelingenbewaring met het oog op een gedwongen terugkeer (Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018). Ook de Koninklijke Marechaussee en de Vreemdelingenpolitie (AVIM) kunnen niet-verblijfsrechtigde vreemdelingen in bewaring stellen. De tenuitvoerlegging van vreemdelingenbewaring valt dan weer onder de verantwoordelijkheid van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). Deze dienst staat ook in voor de organisatie van het gevangeniswezen in Nederland (DJI 2018). Verschillende doelstellingen van vreemdelingenbewaring (o.a. werken aan terugkeer en humane uitvoering van de detentie) worden dus nagestreefd door werknemers van verschillende diensten. Het werken aan terugkeer wordt primair opgenomen door medewerkers van de DT&V. Deze medewerkers zijn ook aanwezig in de detentiecentra.

In België staat één dienst, de Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), ressorterend onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken, voor alle hierboven besproken aspecten in: medewerkers van de DVZ nemen verblijfsrechtelijke beslissingen, volgen terugkeerprocedures op en staan in voor de uitvoering van vreemdelingenbewaring. Wel is er sprake van een interne segmentering: de verschillende taken worden opgenomen door verschillende medewerkers van verschillende diensten binnen de DVZ. Alle beslissingen over het verblijfsrecht, over de terugkeerprocedures en over het opheffen of het verlengen van vreemdelingenbewaring worden genomen door administratieve beslissers werkzaam op het hoofdkantoor van de DVZ in Brussel. Deze beslissers staan dus los van de detentiecentra. Ook de personen werkzaam in de detentiecentra zijn in dienst van de DVZ, maar nemen dus zelf geen vreemdelingenrechtelijke beslissingen.

Deze verschillende organisatorische regelingen leiden tot verschillen in de taakomschrijving van de terugkeerfunctionarissen in beide landen. Terugkeerfunctionarissen kunnen in principe verschillende rollen opnemen. Enerzijds kunnen zij administratieve caseworkers zijn, die de gedwongen uitvoering van terugkeerbesluiten organisatorisch trachten te bewerkstelligen (o.a. het opstarten van identificatieprocedures en het boeken van vluchten) en beslissingen nemen in de gedwongen terugkeerprocedures (o.a. over de opheffing of de verlenging van de opsluiting). Anderzijds kunnen zij de communicatie met

de opgesloten personen opnemen. Deze communicatie kan twee doelen hebben: het informeren van opgesloten personen over de genomen stappen in het dossier en het beïnvloeden van hun medewerking aan terugkeer.

In Nederland zijn regievoerders en in België sociaal assistenten binnen de detentiecontext actief als terugkeerfunctionaris, maar de taken die ze opnemen verschillen. Regievoerders in Nederland combineren de taak van administratieve caseworker met het rechtstreeks communiceren met opgesloten personen van wie zij het dossier behandelen. De regievoerder ‘regisseert’ letterlijk de terugkeer van niet-verblijfsge-rechtigde personen en is verantwoordelijk voor de voortgang van de eigen caseload. In een informatiebrochure van de DT&V (2018, p. 9) volgt een puntsgewijze opsomming van de werkzaamheden van de regievoerder:

- het bestuderen en analyseren van het overdrachtdossier;
- het opstellen van een vertrekplan;
- het beoordelen van de vertrekmogelijkheden en deze bespreken met de vreemdeling;
- het voeren van vertrekgesprekken;
- het regelen van vervangende reisdocumenten waar nodig;
- het onderhouden van contacten met (keten)partners;
- het organiseren van het (gedwongen) vertrek van de vreemdeling.

Opgesloten personen in vreemdelingenbewaring worden minstens één keer per maand gesproken door hun regievoerder, die vervolgens een verslag van dit gesprek maakt. Op basis van deze gesprekken wordt onder meer de (niet-)medewerking van de opgesloten personen beoordeeld, aangezien dat een element vormt in het beslissingsproces inzake de opheffing of de verlenging van de opsluiting. Het zijn de regievoerders zelf die ook die laatste beslissingen nemen.

De sociaal assistenten in de Belgische detentiecentra nemen daarentegen geen enkele beslissing in de terugkeerprocedure en beslissen dus ook niet over de opheffing of de verlenging van de opsluiting. Dat gebeurt door de caseworkers op het hoofdkantoor van de DVZ. De sociaal assistenten in de detentiecentra staan enkel in voor de communicatie met de opgesloten personen. Van sociaal assistenten wordt echter wel verwacht dat zij een dubbele rol opnemen. Ze zijn enerzijds terugkeerfunctionarissen, die door middel van gesprekken de opgesloten personen moeten voorbereiden op hun gedwongen terugkeer,

maar anderzijds ook steunverleners, die moeten zorgen voor het algemene welzijn van de opgesloten personen en het leefklimaat in de detentiecentra.

De vertaling van deze verschillen in werkpraktijken

De verschillen in organisatiestructuren en functiebeschrijvingen leiden in de praktijk tot verschillen in rolopvattingen en -invullingen van terugkeerfunctionarissen.

Sociaal assistenten in België: werken aan terugkeer als onhaalbare opdracht

De segmentering van taken binnen de DVZ, waarbij alle beslissingen in terugkeerprocedures op het hoofdkantoor in Brussel worden genomen, impliceert dat sociaal assistenten in de Belgische detentiecentra zelf geen beslissingen moeten nemen. Wel moeten ze een dubbele rol vervullen: die van terugkeerfunctionaris en die van steunverlener. Nochtans zijn deze rollen niet eenduidig met elkaar te verzoenen, zoals Amélie (sociaal assistent) toelicht:

'Ik probeer wel aandacht te hebben voor depressieve gevoelens, zodat ik ze opmerk en signaleer. Ik wil daar ook wel aan werken, maar ik vind dat zelf heel moeilijk. Ze vertrouwen u dan volledig en als je ze dan een ticket moet brengen, dan voelen ze zich bedrogen.' (Veldnota's 127bis, oktober 2017)

De dubbele rol kan dus leiden tot wat in sociologische theorieën een 'rolconflict' wordt genoemd (Biddle 1986; Turner 2001). Tijdens het veldwerk in de Belgische detentiecentra bleek dat sociaal assistenten, om rolverwarring en spanningen te vermijden en om hun werkpraktijken voor zichzelf te kunnen legitimeren (vgl. Ugelvik 2016), een compromis zochten tussen hun rol van terugkeerfunctionaris en hun rol van steunverlener door hun rol collectief te herdefiniëren als die van een betrouwbare informatieverstrekker. Sociaal assistenten zijn dagelijks op de leefvleugels aanwezig en trachten een band op te bouwen met de opgesloten personen, met name door hun correcte informatie te verschaffen met betrekking tot hun dossier en hun verblijfsrechtelijke opties. Op die manier worden opgesloten personen

geacht om zelf een geïnformeerde 'keuze' te kunnen maken inzake de (niet-)medewerking aan hun terugkeer. Sociaal assistenten zien het bovendien als hun taak om onrealistische verwachtingen van opgesloten personen bij te sturen. Ze wijzen er namelijk op dat er regelmatig foutieve informatie circuleert onder opgesloten personen, die andere opgesloten personen, familieleden, vrienden, smokkelaars, ngo's, advocaten, enzovoort als 'walking encyclopaedia' (Van Wijk 2008, p. 70) beschouwen.

Ik kon observeren hoe sociaal assistenten in de gesprekken met opgesloten personen de nadruk leggen op hun gedefinieerde rol van betrouwbare informatieverstrekker, zoals in onderstaand voorbeeld:

Saphir vraagt Frank (sociaal assistent) om raad. Frank verwijst hem door naar zijn advocaat. 'Jij bent toch mijn sociaal assistent?' reageert Saphir. 'Ben je mijn sociaal assistent of ben je de sociaal assistent van DVZ?' Frank reageert dat hij een sociaal assistent in het detentiecentrum is: 'Mijn handen zijn gebonden. Ik kan de beslissing niet veranderen. Ik kan je enkel informeren over de beslissing en wat de mogelijkheden zijn.' Frank geeft vervolgens verdere uitleg over de procedure en raadt Saphir aan om contact op te nemen met zijn advocaat. (Veldnota's 127bis, mei 2017)

Daarbij hebben sociaal assistenten ook oog voor het leefklimaat in het detentiecentrum. Zo wordt bijvoorbeeld het moment waarop slecht nieuws gebracht wordt, goed afgewogen:

Ik loop met Lisa (sociaal assistent) naar de vleugel [op een vrijdag]. Ze moet onder meer een beslissing tot verlenging van de opsluiting melden. De huidige opsluitingstitel is echter nog niet afgelopen, waardoor Lisa ook zou kunnen wachten met het melden van de verlenging van de opsluiting tot maandag: 'Dat vind ik altijd een moeilijke', zegt Lisa. 'Soms, als iemand licht ontvlambaar is, wachten we met het melden van slecht nieuws tot na het weekend, maar ik hou ook niet graag informatie achter. Maar in het weekend zijn wij niet aanwezig en staan het veiligheidspersoneel en de opvoeders alleen in voor het kalmeren van personen die slecht nieuws hebben gekregen.' (Veldnota's Merksplas, oktober 2018)

Sociaal assistenten zijn zich ervan bewust dat vanuit het hoofdbestuur van de DVZ wordt verwacht dat zij als terugkeerfunctionaris opereren en opgesloten personen proberen te overtuigen om te vertrekken.

Toch leeft onder sociaal assistenten een collectief ervaren onmogelijkheid om deze taak uit te oefenen. Sociaal assistenten worden weliswaar beleidsmatig geacht om opgesloten personen te motiveren om terug te keren, maar hebben geen bevoegdheid om beslissingen in gedwongen terugkeerprocedures te nemen en hebben bovendien het gevoel over weinig tot geen middelen te beschikken om opgesloten personen aan te zetten om terug te keren.

Laura (sociaal assistent) benadrukte bijvoorbeeld dat sociaal assistenten noch een impact hebben op de identificatieprocedures die door de caseworkers op het hoofdkantoor van de DVZ worden opgestart, noch op de motieven van opgesloten personen om niet mee te werken aan een gedwongen terugkeer:

'We zijn wel terugkeerfunctionaris, maar het is niet evident om mensen te motiveren om te vertrekken. Probeer iemand maar eens te overtuigen om te vertrekken als die hier maanden zit te wachten op misschien iets. De redenen om niet te vertrekken zijn ook verschillend. Je hebt daar niet veel invloed op.' (Veldnota's Merksplas, oktober 2018)

Volgens de sociaal assistenten zullen opgesloten personen die niet willen terugkeren, niet plots – zonder incentive – toch uit eigen beweging vertrekken.

Ook de idee dat een gedwongen terugkeer van sterk in België geïntegreerde personen weinig effectief is, wordt vaak gearticuleerd door de sociaal assistenten:

'Neem Nabil. Die is hier al zo lang, heeft hier een vrouw en kinderen die legaal verblijven. Die zegt ook: "Als je me een ticket brengt, sta ik hier binnen twee maanden terug." En ik begrijp dat ook wel. Je gaat zo iemand niet gemotiveerd krijgen om terug te keren en vrouw en kinderen achter te laten. En die vrouw en kinderen gaan als ze hier legaal verblijven ook niet naar Marokko waar ze geen huis en geen werk hebben. Je kan dan enkel maar zeggen: "Dit is de wet. Weet dat je in België steeds het deksel op uw neus gaat krijgen."' (Veldnota's Merksplas, oktober 2018)

Alex beperkte zich met andere woorden tot het wijzen op de implicaties van het zonder verblijfsrecht in België aanwezig zijn. Ook voor de ervaren onmogelijkheid om aan terugkeer te werken, biedt het zichzelf beschouwen als betrouwbare informatieverstrekker dus een uitweg:

sociaal assistenten beperken zich gewoonweg tot het verschaffen van informatie over het dossier, de wet en de eventuele gevolgen van de 'keuze' van opgesloten personen om niet te vertrekken.

De focus op informatieverstrekking heeft inderdaad een functioneel doel: het biedt sociaal assistenten een uitweg wanneer ze met legitimiteitsvragen van opgesloten personen geconfronteerd worden. Ze kunnen dan immers de verantwoordelijkheid afschuiven op de beslissers op het hoofdkantoor van de DVZ in Brussel. Alex vertelde:

'Hier is Brussel eigenlijk een beetje een vijand die je creëert, zodat je de bewoners kunt zeggen dat ze niet kwaad op u moeten zijn.' (Veldnota's Merksplas, oktober 2018)

Regievoerders in Nederland: werken aan terugkeer als verplichte taak

De organisatorische opsplitsing in Nederland maakt dat het creëren van een positief leefklimaat in vreemdelingenbewaring hoofdzakelijk beschouwd wordt als een taak voor het personeel van de DJI. De werknemers van de DT&V focussen zo goed als volledig op het werken aan terugkeer en zijn – zeker in vergelijking met de sociaal assistenten in de Belgische detentiecentra – minder bekommerd om de impact van hun gesprekken met opgesloten personen op het leefklimaat in het detentiecentrum (voor een uitgebreide uiteenzetting, zie Breuls 2022). De regievoerders in het detentiecentrum Rotterdam zien zichzelf dan ook duidelijk als terugkeerfunctionarissen. Hun rol is relatief samenhangend en geeft amper aanleiding tot rolverwarring: regievoerders nemen beslissingen in de gedwongen terugkeerprocedures en voeren gesprekken met opgesloten personen om hen te overtuigen om terug te keren.

Regievoerders worden tijdens hun werkzaamheden eveneens met legitimiteitsvragen van opgesloten personen over hun gedwongen terugkeer geconfronteerd. Zij kunnen legitimiteitskwesies omtrent terugkeerprocedures niet afschuiven op andere professionele actoren: ze nemen zelf deze beslissingen en de legitimiteitsvragen hebben in die zin betrekking op hun eigen taak. Toch worden deze legitimiteitsvragen geneutraliseerd doordat regievoerders zich collectief als louter uitvoerders van de vreemdelingenwetgeving en het gedwongen terugkeerbeleid beschouwen (vgl. 'legitimeringswerk'). Regievoerders leggen in de gesprekken dan ook expliciet de verantwoordelijkheid voor

de opsluiting bij de opgesloten personen zelf, door hen te wijzen op hun wettelijke verplichting om het grondgebied te verlaten:

Teun (regievoerder) vat het gesprek met Chaib aan:

- Teun: 'U hebt een brief geschreven waarin u uw ongerustheid over uw tijd in detentie uitdrukt.'
- Chaib: 'Ik heb u geen brief geschreven. Als ik al een brief heb verstuurd, is dat voor de advocaat.'
- Teun: 'Dat maakt niet uit. Ik wilde sowieso met u spreken. Hoe denkt u over de periode in detentie? U zit inmiddels al zeven maanden.'
- Chaib: 'Ik heb u alles verteld wat er te vertellen valt. Wat moet ik nog vertellen?'
- Teun: 'Of u nagedacht heeft over een terugkeer naar Marokko en hoe u die vorm wil geven.'
- Chaib: 'We wachten op een antwoord van het consulaat. Meer kan ik niet doen.'
- Teun: 'U zou met IOM contact kunnen opnemen of zelf de consul bellen. Dan zou u snel terug kunnen.'
- Chaib: 'Ik heb niets te zeggen. Ik hou mijn mond. Ik ben ziek en door hierover te praten, wordt het alleen maar erger.'
- Teun: 'Hoe kan ik u helpen met een terugkeer naar Marokko?'
- Chaib: 'Ik hoef geen hulp.'
- Teun: 'Dat kan betekenen dat u hier nog lang zit, als u wil wachten op het consulaat.'
- Chaib: 'Dat is geen probleem.'
- Teun: 'U bent nu twintig jaar in Nederland. U heeft nooit verblijfsrecht gehad. Op een keer moet het toch klaar zijn. Ik wil u graag helpen met een toekomst op te bouwen in Marokko.'
- Chaib: 'We praten al maanden zo. Het heeft geen zin meer. Ik ben ziek.'
- Teun: 'U had al kunnen terugkeren...'
- Chaib: 'U hebt me met een jaar verlengd. U bent klaar. Dankuwel.'

Chaib staat op, schudt Teun en mij de hand en verlaat de ruimte.

Veldnota's Rotterdam, april 2018)

Backstage twijfelen regievoerders ook over hun mogelijkheden tot beïnvloeding. Zo zei Teun bijvoorbeeld na een terugkeergesprek tegen mij:

'Eigenlijk is dit een beetje over koetjes en kalfjes praten. Dat heeft geen zin. Na zo'n tijd – die man is hier twintig jaar, heeft hier een netwerk, houdt het al zo lang vol – zit hij gewoon zijn tijd uit. Als iemand één of twee jaar in Nederland is, dan is dat natuurlijk anders.' (Veldnota's Rotterdam, april 2018)

De terugkeergesprekken zijn in die zin een performance (Goffman 1956), die de regievoerders opvoeren.

Zulke ervaringen van ineffectiviteit verhinderen echter niet dat regievoerders hun terugkeergesprekken toch voeren. Daar zijn minstens twee redenen voor. Ten eerste is het voeren van terugkeergesprekken onderdeel van de wettelijke opdracht van de regievoerder: elke opgesloten persoon moet minstens één keer per maand gesproken worden – en minstens tweewekelijks wanneer er geen laissez-passeraanvraag loopt. Het is als het ware een taak die wettelijk moet worden afgevinkt. Ten tweede hebben regievoerders, in tegenstelling tot sociaal assistenten, geen bijkomende opdracht om als steunverlener op te treden en staan regievoerders relatief los van het leven in het detentiecentrum: ik kon observeren hoe het merendeel van de regievoerders hun gesprekken voert in de spreekkamertjes die ook door de advocaten gebruikt worden. Ze komen dus zelden op de leefvleugels in het detentiecentrum. Regievoerders voelen daarom minder de nood om onaangename gesprekken met opgesloten personen te vermijden uit vrees om hun band met de opgesloten personen te compromitteren of het leefklimaat in het detentiecentrum negatief te beïnvloeden.

De impact op de ervaringen van opgesloten personen en het leefklimaat

In alle bestudeerde detentiecentra zijn de meeste opgesloten personen gefrustreerd over de manier waarop vreemdelingenrechtelijke beslissingen genomen worden. Zij stellen legitieme redenen te hebben om in Nederland of België te willen blijven, zoals een gebrek aan maatschappelijke veiligheid in het herkomstland of familiale banden in Nederland of België. Deze redenen worden in hun ogen niet meegenomen in de vreemdelingenrechtelijke beslissing. Opgesloten personen hebben bovendien het gevoel weinig tot geen inspraak in of invloed op de verschillende vreemdelingenrechtelijke procedures en

uitkomsten daarvan te hebben. In de gesprekken met de terugkeerfunctionarissen proberen ze deze ervaren onrechtvaardigheden aan te klagen (vgl. legitimiteit als dialogisch, Bottoms & Tankebe 2012), maar ook hier blijft een effect uit. Dat leidt tot bijkomende frustraties en soms ook frustratieagressie (Berkowitz 1989).

In vergelijkend opzicht kwam frustratieagressie het vaakst voor in het detentiecentrum Rotterdam. Tijdens het veldwerk in dat detentiecentrum deden er zich verschillende incidenten van agressie voor, tussen opgesloten personen onderling, maar ook gericht naar het personeel. De situatie verergerde kennelijk na afloop van het veldwerk. In het voorjaar van 2019 werd in de media gerapporteerd over ‘wantoestanden’ in het detentiecentrum Rotterdam. Er was sprake van meerdere geweldsincidenten tegen het personeel in korte tijd, met als dieptepunt een opstand in januari 2019, waarna een ‘lockdown’ van een week werd afgekondigd. Alle cellen bleven dicht en alle activiteiten werden geschrapt. De sfeer werd door medewerkers omschreven als ‘dreigend en grimmig’ en ‘extreem onrustig’. Alle isoleercellen zaten vol (Venema & Sonnemans 2019). Ook in een nieuwsbrief verspreid door de ondernemingsraad werd gewag gemaakt van meer werkdruk en een gevoel van onveiligheid onder het personeel, mede door de toename van het aantal incidenten (veldnota’s Rotterdam, december 2017).

Een van de verklaringen voor dit verschil in agressie-incidenten kan in de verschillende rolinvullingen door de terugkeerfunctionarissen worden gevonden (voor andere verklaringen, zie Breuls 2022). Laten we eerst naar België kijken. Best wat opgesloten personen accepteerden dat sociaal assistenten zich positioneren als betrouwbare informatieverstrekker: bijna de helft van de geïnterviewde personen liet zich positief uit over de rol van en de contacten met de sociaal assistenten. Er werd aangegeven dat de sociaal assistenten enkel hun werk doen, losstaan van het beslissingsproces en vriendelijk zijn (12 in het gesloten centrum 127bis, 9 in het gesloten centrum Merksplas). Mahmoud vertelde bijvoorbeeld:

‘Olivia (sociaal assistent) is een goede vrouw. Ze doet haar best om de mensen te helpen. Als ze de kans heeft om jou te helpen, helpt ze jou. (...) Zij doet haar werk. Zij heeft ook een laptop, maar zij stuurt mensen niet. Zij beslist niet. Alles komt via Brussel. Zij is de “brievenpost”: als zij een brief krijgt, brengt ze die naar jou.’ (Interview Merksplas)

Toch projecteerden heel wat geïnterviewde personen hun gevoelens van onrechtvaardigheid wel op de sociaal assistenten (20 interviews in het gesloten centrum 127bis, 6 interviews in het gesloten centrum Merksplas). Onder hen was er vooral frustratie over deze specifieke rol van de sociaal assistent, zoals Sami illustreerde:

'De sociaal assistent (...) zegt: "Ah, ik krijg papieren van Brussel en ik kom ze aan u vertellen. Ik weet niets van hoe het marcheert, die papieren [het beslissingsproces]." (...) Hier zegt iedereen: "Brussel beslist." Hier kan je geen antwoord krijgen van andere mensen.' (Interview Merksplas)

Sociaal assistenten wisten dus doorgaans hun rol van loutere informatieverstrekker wel over te brengen, maar Sami vond dat zulke invulling van de rol bijdroeg aan zijn ervaren gebrek aan inspraak. Dat kwam ook naar voren in andere interviews: (1) sociaal assistenten werden als een verlengde van de beslissers van de DVZ beschouwd en dus onbetrouwbaar en even onrechtvaardig als de beslissing zelf (5 interviews); (2) er werd aangeklaagd dat sociaal assistenten enkel slecht nieuws (2 interviews) of geen nieuws (7 interviews) brachten; of (3) er werd aangeklaagd dat sociaal assistenten geen daadwerkelijke assistentie verleenden (5 interviews).

Minder frequent werden redenen aangehaald die meer te maken hadden met de persoonlijke communicatiestijl van een bepaalde sociaal assistent: de desbetreffende sociaal assistent had een 'slechte stijl' van communiceren in de ogen van de opgesloten persoon (5 interviews), of de sociaal assistent speelde 'mind games' (2 interviews). Dat laatste idee ontstaat met name wanneer opgesloten personen denken dat sociaal assistenten wel een invloed op de beslissing kunnen hebben, wat ertoe leidt dat deze personen het gevoel krijgen dat ze vriendelijk moeten zijn tegen de sociaal assistent, ongeacht hoe ze over de sociaal assistent en de beslissing denken. Elke interactie wordt in zulke context een performance, waarbij een rol, een 'mind game', gespeeld moet worden (Goffman 1956; De Ridder 2016). Toch leefde de idee van 'mind games' maar zeer beperkt bij de opgesloten personen in de bestudeerde Belgische detentiecentra.

De opvattingen van opgesloten personen over de terugkeerfuncties waren enigszins anders in het detentiecentrum Rotterdam. Oumar, die zowel in het detentiecentrum Rotterdam als in het geslo-

ten centrum Merksplas was opgesloten, verwees hier ook naar in het interview:

'Het interview door de DT&V was repressief. Ze waren erg vervelend in de omgang. Lisa (sociaal assistent) is sympathiek. De manier waarop ze spreekt is goed. Ik weet dat haar werk is om mensen te repatriëren, maar psychologisch gezien is ze meer acceptabel dan DT&V.' (Interview Merksplas)

Dit citaat maakt duidelijk dat de manier van communiceren, de bejegening, belangrijk is voor heel wat opgesloten personen en een invloed heeft op hun ervaringen – en dus ook op het leefklimaat in het detentiecentrum (vgl. Liebling 2004).

Doordat regievoerders in het detentiecentrum Rotterdam slechts af en toe met opgesloten personen spreken, in de gesprekken druk zetten op opgesloten personen om terug te keren en bovendien beslissen over de eventuele verlenging van de detentie, leven de ideeën van 'mind games' en het moeten opvoeren van performances (Goffman 1956) veel sterker in het detentiecentrum Rotterdam. Opgesloten personen willen niet terugkeren, maar moeten de schijn hooghouden dat ze meewerken met terugkeerprocedures, aangezien hun (niet-)medewerking wordt beoordeeld door de regievoerders in elk gesprek. Zakaria wou bijvoorbeeld niet terugkeren, maar vertelde me dat hij tegen de regievoerder altijd zou zeggen dat hij wel wou terugkeren, omdat hij anders 'zijn heel leven opgesloten zou blijven'. Ook gesprekken tussen opgesloten personen onderling gingen in het detentiecentrum Rotterdam vaak over hoe 'het spel', 'de confrontatie', 'de strijd', enzovoort met de regievoerder het best aangepakt kon worden, met bijhorende strategieën. Younes vertelde bijvoorbeeld:

'Die proberen alleen maar jou een beetje ziek te maken. En verder niets. Die spelen in je hoofd een beetje, dit, dat. Ja, die willen dat je agressief wordt of zo, of iets gaat doen, dan gaan ze moeilijk doen. Nee, dat doen we niet.' (Interview Rotterdam)

Elke handeling van de regievoerders werd vervolgens ook argwanend bekeken:

Ronnie laat me papieren zien waarop informatie over ouderenzorg in Suriname staat. Hij heeft deze papieren van zijn regievoerder gekregen: 'Dat is allemaal informatie over het platteland. Maar ik ben geboren in Paramaribo, de stad. Ik wil niet op het platteland leven. Dat weten ze. Die papieren geven ze alleen maar om me gek te maken.' (Veldnota's Rotterdam, november 2017)

Twee geïnterviewde personen gaven bovendien aan dat ze al elke maand met een andere regievoerder gesproken hebben. Ook deze wissels werden als een onderdeel van een 'mind game' beschouwd. Dit wakkerde de frustraties, die er al waren omwille van de lange, herhaaldelijke en onproductieve opsluitingen (vgl. ontmoedigingsbeleid), verder aan. Het leidde bovendien tot meer spanningen binnen de detentiecontext, wat een van de verklaringen vormt voor het hogere aantal agressie-incidenten tijdens het veldwerk in het detentiecentrum Rotterdam.

Conclusie

Deze bijdrage maakt duidelijk dat werken aan terugkeer in vreemdelingenbewaring niet evident is. Opgesloten personen willen vaak niet terugkeren, dragen daarvoor rechtvaardigingsgronden aan, maar hebben het gevoel dat ze geen invloed kunnen uitoefenen op de voor hen nadelige vreemdelingenrechtelijke beslissingen. Terugkeerfunctionarissen in vreemdelingenbewaring hebben de uitdagende taak om over terugkeer in gesprek te gaan met opgesloten personen, maar de manier waarop dat gebeurt, verschilt tussen Nederland en België. In het detentiecentrum Rotterdam zetten regievoerders in hun gesprekken druk op opgesloten personen om terug te keren, maar deze gesprekken leiden in de praktijk vooral tot spanningen. Opgesloten personen weten dat regievoerders beslissen over de opheffing of de verlenging van de opsluiting en hebben het gevoel een performance te moeten opvoeren (Goffman 1956): ze willen hun frustraties over en hun verzet tegen het terugkeerbesluit als het ware verborgen houden tijdens de gesprekken met de regievoerders om een langere opsluiting te vermijden. Niettemin leiden de gesprekken met de regievoerders regelmatig tot versterkte frustraties bij opgesloten personen, in het bijzonder wanneer legitimiteitsclaims van opgesloten personen

(bijv. vanwege familie in Nederland) door regievoerders beantwoord worden met een verwijzing naar de wettelijke verplichting om Nederland te verlaten. Legitimiteit mag dan wel een dialogisch gegeven zijn (Bottoms & Tankebe 2012), opgesloten personen hebben vooral het gevoel geen invloed te hebben op de vreemdelingenrechtelijke procedures. Dat heel wat personen in het detentiecentrum Rotterdam meermaals worden opgesloten zonder duidelijk vooruitzicht op een daadwerkelijke terugkeer (vgl. 'ontmoedigingsbeleid'), vergroot deze frustraties alleen maar. Dat leidde tijdens het veldwerk tot relatief veel geweldsincidenten en beïnvloedde dus ook het leefklimaat in het detentiecentrum negatief.

Sociaal assistenten in de bestudeerde Belgische detentiecentra nemen geen beslissingen omtrent de opheffing of de verlenging van de opsluiting en zijn daarom ook niet wettelijk verplicht om de intentie tot medewerking van de opgesloten personen in hun gesprekken te evalueren. Vanuit een besef dat het zeer moeilijk is om opgesloten personen in vreemdelingenbewaring te bewegen tot vertrek, besluiten sociaal assistenten om zich als betrouwbare informatieverstrekkers te identificeren en vermijden ze om in hun gesprekken druk te zetten op opgesloten personen om terug te keren. Op die manier blijven de frustraties over de sociaal assistenten onder de opgesloten personen beperkt. De werkwijze van de sociaal assistenten, die ook willen bijdragen aan een positief leefklimaat, vormt een van de verklaringen waarom het aantal geweldsincidenten tijdens het veldwerk in de bestudeerde Belgische detentiecentra lager lag dan tijdens het veldwerk in het detentiecentrum Rotterdam. Ook het 'selectiebeleid' in België, waardoor minder personen langdurig en/of meermaals worden opgesloten, speelt wellicht een rol.

Deze bevindingen maken duidelijk dat de manier waarop terugkeerfunctionarissen te werk gaan een impact heeft op de ervaringen van opgesloten personen tijdens de opsluiting en op het leefklimaat in het detentiecentrum. Hun manier van bejegenen is dus niet irrelevant voor opgesloten personen. Dat betreft een belangrijke bevinding, aangezien humanisering zowel in de Nederlandse als in de Belgische beleidsvisie sterk naar voren wordt geschoven.

De manier waarop terugkeerfunctionarissen te werk gaan is echter van minder belang wanneer het gaat om terugkeercijfers. Verzet tegen de terugkeer is in beide landen immers sterk aanwezig. Het fundamentele probleem voor opgesloten personen blijft namelijk dat ze het terug-

keerbesluit als onrechtvaardig beschouwen. Ook in de Belgische detentiecentra hebben veel opgesloten personen het gevoel geen invloed op de vreemdelingenrechtelijke beslissingsprocessen te kunnen uitoefenen. In die zin moet de segmentering in België vooral vanuit een managerieel perspectief worden begrepen: beslissers bevinden zich elders en kunnen op afstand de vreemdelingenwetgeving toepassen op gezichtsloze dossiers. Legitimiteitsvragen van opgesloten personen worden zo geneutraliseerd, maar dat wil niet zeggen dat hun verzet gestaakt wordt. Het is bijvoorbeeld opvallend dat ook veel opgesloten personen die gedwongen moesten vertrekken, aangaven snel te zullen terugkeren naar Europa (Breuls 2022).

Wanneer de overheid iemand wil doen terugkeren tegen zijn wil, blijft de identificatie – en dus de medewerking van herkomstlanden – cruciaal. Om een duurzame terugkeer naar het herkomstland te verwezenlijken is bovendien ook de ervaren legitimiteit van het terugkeerbesluit door opgesloten personen van belang. Indien deze ervaren legitimiteit afwezig blijft, wordt na de repatriëring immers al snel een (al dan niet legale) terugkeer naar Europa overwogen. Ook ambassades en consulaten van herkomstlanden evalueren wellicht de legitimiteit van terugkeerprocedures wanneer ze beslissen over medewerking aan identificatieprocedures (Leerkes & Kox 2017). Een effectief terugkeerbeleid kan bijgevolg enkel worden ontwikkeld als ook de legitimiteit van migratieprocedures in de ogen van hen die eraan onderworpen worden, voldoende in rekening wordt gebracht.

Literatuur

Achermann 2021

C. Achermann, 'Shaping migration at the border: The entangled rationalities of border control practices', *Comparative Migration Studies* (9) 2021, afl. 5, p. 1-17.

Bergans e.a. 2010

K. Bergans, W. Cruysberghs, G. Verbauwhede, K. Verstraelen e.a., 'Het verwijderingsbeleid', in: M.-C. Foblets & D. Vanheule (red.), *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen, deel 13*, Brugge: Die Keure 2010, p. 69-197.

Berkowitz 1989

L. Berkowitz, 'Frustration-aggression hypothesis: Examination and reformulation', *Psychological Bulletin* (106) 1989, afl. 1, p. 59-73.

Biddle 1986

B.J. Biddle, 'Recent developments in role theory', *Annual Review of Sociology* (12) 1986, afl. 1, p. 67-92.

Bosworth 2013

M. Bosworth, 'Can immigration detention centres be legitimate? Understanding confinement in a global world', in: K.F. Aas & M. Bosworth (red.), *The borders of punishment. Migration, citizenship, and social exclusion*, Oxford: Oxford University Press 2013, p. 149-165.

Bosworth 2014

M. Bosworth, *Inside immigration detention*, Oxford: Oxford University Press 2014.

Bottoms & Tankebe 2012

A. Bottoms & J. Tankebe, 'Beyond procedural justice: A dialogical approach to legitimacy in criminal justice', *The Journal of Criminal Law and Criminology* (102) 2012, afl. 1, p. 119-170.

Breuls 2022

L. Breuls, *Vreemdelingendetentie in de Lage Landen. Een etnografisch onderzoek naar uitvoeringspraktijken van vreemdelingendetentie in België en Nederland* (diss. Brussel), Den Haag: Boom criminologie 2022.

Breuls & De Ridder 2014

L. Breuls & S. De Ridder, 'De Wet op de Externe Rechtspositie als werkinstrument bij het repatriëren van vreemdelingen zonder recht op verblijf?', *Fatik* (31) 2014, afl. 4, p. 4-15.

Broeders & Engbersen 2007

D. Broeders & G. Engbersen, 'The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants' counterstrategies', *American Behavioral Scientist* (50) 2007, afl. 12, p. 1592-1609.

Cleton 2019

L. Cleton, 'From the field: "We have got nothing to hide here"'. Reflections on researching the deportation apparatus in the Netherlands', *Border Criminologies* (blog) 2019, <https://blogs.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2019/07/field-we-have-got>.

Cleton & Chauvin 2020

L. Cleton & S. Chauvin, 'Performing freedom in the Dutch deportation regime: Bureaucratic persuasion and the enforcement of "voluntary return"', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (46) 2020, afl. 1, p. 297-313.

Cleton & Schweitzer 2021

L. Cleton & R. Schweitzer, "'Our aim is to assist migrants in making a well-informed decision". How return counsellors in Austria and the Netherlands manage the aspirations of unwanted non-citizens', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (47) 2021, afl. 17, p. 3846-3863.

De Ridder 2016

S. De Ridder, *Foreign national prisoners facing expulsion. The percolation of migration law enforcement into sentence implementation decision-making on release in Belgium*, Vrije Universiteit Brussel 2016.

DJI 2018

Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal. 2013-2017*, Den Haag 2018.

DT&V 2016

Dienst Terugkeer en Vertrek, *Begrippenlijst Dienst Terugkeer en Vertrek*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016.

DT&V 2018

Dienst Terugkeer en Vertrek, *De Dienst Terugkeer en Vertrek. De professionele uitvoerders van het terugkeerbeleid*, Den Haag 2018.

Ellermann 2010

A. Ellermann, 'Undocumented migrants and resistance in the liberal state', *Politics & Society* (38) 2010, afl. 3, p. 408-429.

Goffman 1956

E. Goffman, *The presentation of self in everyday life*, Edinburgh: University of Edinburgh Social Sciences Research Centre 1956.

Kox & Leerkes 2013

M. Kox & A. Leerkes, 'Met de schrik vrij? Een exploratief onderzoek naar de afschrikwekkende werking van vreemdelingen-detentie', *Tijdschrift over Cultuur & Criminaliteit* (3) 2013, afl. 1, p. 47-68.

Leerkes & Kox 2017

A. Leerkes & M. Kox, 'Pressured into deportation? Detainees' (un)willingness to "return" and the moderating influence of international relations', in: R. Furman, D. Epps & G. Lamphear (red.), *Detaining the immigrant other*, New York: Oxford University Press 2017, p. 15-26.

Van der Leun 2003

J. van der Leun, *Looking for loopholes. Processes of incorporation of illegal immigrants in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

Liebling 2004

A. Liebling, *Prisons and their moral performance: A study of values, quality and prison life*, Oxford: Clarendon Press 2004.

Lietaert 2017

I. Lietaert, 'Transnational knowledge in social work programs: Challenges and strategies within Assisted Voluntary Return and Reintegration support', *Transnational Social Review* (7) 2017, afl. 2, p. 158-173.

Ministerie van Justitie en Veiligheid 2018

Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Rapportage vreemdelingenketen. Periode januari-december 2017*, Den Haag 2018.

Myria 2017

Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in België (2017). Terugkeer, tegen welke prijs?*, Brussel: Myria 2017.

Myria 2020

Myria, *Terugkeer, detentie en verwijdering van vreemdelingen in 2018*, Brussel: Myria 2020.

Nylander 2011

P.A. Nylander, *Managing the dilemma. Occupational culture and identity among prison officers*, Örebro University 2011.

Puthoopparambil e.a. 2015

S.J. Puthoopparambil, M. Bjernefeld & C. Källestål, 'Quality of life among immigrants in Swedish immigration detention centres: A cross-sectional questionnaire study', *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being* (10) 2015, afl. 1, p. 1-11.

Ross e.a. 2008

M.W. Ross, P.M. Diamond, A. Liebling & W.G. Saylor, 'Measurement of prison social climate. A comparison of an inmate measure in England and the USA', *Punishment & Society* (10) 2008, afl. 4, p. 447-474.

Sparks e.a. 1996

R. Sparks, A. Bottoms & W. Hay, *Prisons and the problem of order*, Oxford: Oxford University Press 1996.

Turner 2001

R.H. Turner, 'Role theory', in: J.H. Turner (red.), *Handbook of sociological theory*, New York: Springer 2001, p. 233-254.

Ugelvik 2016

T. Ugelvik, 'Techniques of legitimation: The narrative construction of legitimacy among immigration detention officers', *Crime, Media, Culture* (12) 2016, afl. 2, p. 215-232.

Vandevoordt 2017

R. Vandevoordt, 'Between humanitarian assistance and migration management: On civil actors' role in voluntary return from Belgium', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (43) 2017, afl. 11, p. 1907-1922.

Venema & Sonnemans 2019

J.-S. Venema & S. Sonnemans, 'Wantoestanden in detentiecentrum: vreemdelingen vallen personeel aan', *Algemeen Dagblad* 9 maart 2019, www.ad.nl/rotterdam/wantoestanden-in-detentiecentrum-vreemdelingen-vallen-personeel-aan-a57baa6b/.

Van Wijk 2008

J. van Wijk, *Reaching out to the unknown. Native counselling and the decision making process of irregular migrants and rejected asylum seekers on voluntary return*, Den Haag: Internationale Organisatie voor Migratie 2008.