

Vergaderjaar 2021–2022

19 637

Vreemdelingenbeleid

24 587

Justitiële Inrichtingen

Nr. 2831

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2022

Hierbij bied ik uw Kamer, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, het onderzoeksrapport «De beheerslast van vreemdelingen in bewaring in detentiecentrum Rotterdam: beschrijving en duiding van de periode 2015–2019»¹ aan, alsook een kabinetsreactie. Het onderzoek, uitgevoerd door de Universiteit Twente in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), is aangevraagd door de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI).

Sinds 2015 ervaren medewerkers binnen het detentiecentrum Rotterdam (DCR), waar volwassen mannen in vreemdelingenbewaring zijn geplaatst, een verzwaring van de beheerslast. Het gaat hierbij om het werken met een populatie die meer zorg vraagt en tegelijkertijd frequenter ongewenst gedrag vertoont. Om deze ervaring onder medewerkers te verifiëren en meer inzicht te krijgen in deze ontwikkeling heeft DJI in 2019 het WODC gevraagd te onderzoeken of de beheerslast daadwerkelijk is toegenomen in de periode 2015–2019, en indien dat het geval is, wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. Hoewel het beleid er thans op is gericht om te gaan met de toegenomen beheerslast, kan inzicht hierin mogelijke nieuwe aanknopingspunten bieden voor het bijsturen en/of verminderen van de beheerslast.

Uitkomsten onderzoek

Na het operationaliseren van het begrip «beheerslast», concluderen de onderzoekers dat er onmiskenbaar sprake is van een toename van de beheerslast in het DCR. Deze conclusie is gebaseerd op de toename van: de aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen, de aantallen opgelegde orde- en strafmaatregelen en plaatsingen op de beheersafdeling, en de zelfrapportages van (preventieve en reactieve) beheersgedragingen van bewaarders.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Zo éénduidig als het antwoord is op de vraag of de beheerslast is toegenomen, zo lastig blijkt het volgens de onderzoekers om te bepalen wat precies de oorzaak is van deze toegenomen beheerslast. Dit komt doordat een veelheid van factoren kan samenhangen met het toenemen van de beheerslast. Het gaat hierbij om aspecten rondom de inrichting zelf (de cultuur en het fysieke gebouw), de vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld, het management en personeel en de interacties tussen ingesloten vreemdelingen en het personeel dat met hen werkt. De onderzoekers komen tot de volgende mogelijke (deel)verklaringen.

Achtergrond vreemdelingen:

De onderzoekers tekenen op dat de gemiddelde leeftijd van ingesloten vreemdelingen in de onderzoeksperiode is afgenomen, zij minder vaak al eerder in vreemdelingenbewaring (of in strafrechtelijke detentie) waren gesteld en in toenemende mate afkomstig zijn uit Albanië, Algerije en Marokko. Daarbij is er een lichte toename van het aantal ingesloten vreemdelingen uit veilige landen van herkomst. Medewerkers van DCR gaven daarnaast aan dat de stijgende groep jonge mannen uit Noord-Afrika vaak agressief is bij binnenkomst. Dit komt (deels) overeen met het gevonden verband dat jonge vreemdelingen uit Algerije, Marokko en Tunesië een grotere kans hebben om een strafmaatregel opgelegd te krijgen. Deze samenhang is niet gevonden voor het opleggen van ordemaatregelen. In de onderzoeksperiode viel eveneens op dat een steeds groter deel van de strafmaatregelen werd opgelegd aan ingesloten die al eerder drie of meer strafmaatregelen kregen opgelegd. Verschuivingen in verschillende typeringen van vreemdelingen (leeftijd, land van herkomst, eerder verblijf in vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detentie en de verblijfsduur in DCR) geven echter geen (volledige) verklaring voor het toegenomen aantal opgelegde orde- en strafmaatregelen.

Achtergrond medewerkers DJI:

De onderzoekers concluderen dat vanwege de vergrijzing en het toegenomen aantal vreemdelingen dat in bewaring wordt gesteld veel nieuwe (iets jongere) medewerkers zijn aangenomen met minder werkervaring binnen DJI en het DCR. De onderzoekers geven op basis van één interview aan dat door de aanwas van nieuwe medewerkers de mentaliteit van medewerkers verschuift van een meer op harmonie naar een meer op controle gerichte bejegeningstijl. Daarnaast wordt aangegeven dat de toename van nieuwe medewerkers mede debet zou kunnen zijn aan de toegenomen beheerslast. Waar ervaren medewerkers elkaar kennen, vertrouwen en op elkaar zijn ingespeeld bij het omgaan met grensoverschrijdend gedrag, moeten nieuwe medewerkers nog leren wat zij moeten doen bij incidenten. Ingesloten vreemdelingen spelen hier mogelijk op in, waardoor – op basis van de literatuur – de kans op grensoverschrijdend gedrag door ingesloten vreemdelingen mogelijk vergroot kan worden, aldus de onderzoekers.

Beleidsveranderingen en -acties:

Onderzoekers bekeken ook de beleidsveranderingen en -acties die zijn genomen. In de onderzoeksperiode is in toenemende mate ingezet op zowel meer de-escalerend werken (bijvoorbeeld met de handhavingsmatrix) als repressiever optreden (bijvoorbeeld met de oprichting van de beheersafdeling). Belangrijk hierbij is dat deze beleidsacties zijn ondernomen na het veranderen van de doelgroep en het optreden van ernstige incidenten en groepsgerichte agressie richting het personeel. De interpretatie van de onderzoekers is daarom dat deze beleidsacties vooral

een reactie zijn op de veranderde situatie in het DCR en niet zozeer een oorzaak is van de toegenomen beheerslast.

In conclusie geven de onderzoekers aan dat er – hoewel dit niet in het project is onderzocht – een reële mogelijkheid is dat een belangrijk deel van de verklaring van de toegenomen beheerslast ligt in de dynamische wisselwerking tussen de veranderende achtergronden van de vreemdeling enerzijds en verschuivingen in het personeelsbestand van DCR anderzijds.

Beleidsreactie

Allereerst ben ik de onderzoekers en het WODC zeer erkentelijk voor dit onderzoeksrapport. Het onderzoek bevestigt dat de afgelopen jaren de beheerslast binnen het DCR is toegenomen.

De afgelopen jaren is hard gewerkt om het bestuursrechtelijke kader van vreemdelingenbewaring beter tot zijn recht te laten komen. DJI hanteert hierbij het beginsel van minimale beperkingen. Hieronder vallen de ontwikkeling van een verblijfs- en beheersregime (binnen de kaders van de Penitentiaire beginselenwet) en het aanbieden van een dagprogramma waarin ingesloten worden gemotiveerd en geactiveerd. Daarnaast treden medewerkers de-escalierend op bij grensoverschrijdend gedrag. Mijn voorganger heeft uw Kamer hierover uitgebreid geïnformeerd.² De volgende stap in dit proces is het juridisch verankeren van het bestuursrechtelijke kader van bewaring in de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, momenteel aanhangig in de Eerste Kamer, in afwachting van behandeling van een novelle in uw Kamer in april 2022.³

Het onderzoek beschrijft dat er een verschuiving heeft opgetreden in de typering van vreemdelingen die de afgelopen jaren in bewaring zijn gesteld. Zij zijn veelal jonger en voor een groter deel afkomstig uit Noord-Afrikaanse landen. Zij vertonen agressiever gedrag bij binnenkomst en een deel van hen heeft statistisch gezien een grotere kans om een strafmaatregel opgelegd te krijgen. Hoewel het proces om minimale beperkingen te bieden binnen vreemdelingenbewaring onverminderd blijft, is het randvoorwaardelijk dat dit plaatsvindt in een detentiecentrum waar de orde, rust en veiligheid adequaat gehandhaafd kunnen worden. Het bijgevoegde rapport bevestigt dan ook de noodzaak voor het handhaven van de mogelijkheden van de directeur om maatregelen te nemen ten aanzien van overlastgevende vreemdelingen in bewaring, zoals beschreven in de novelle.

Tegelijkertijd geeft het onderzoek ook inzicht in de manier waarop DJI omgaat met incidenten en de belasting die de verhoogde beheerslast meebrengt voor het personeel. Uit het onderzoek maak ik op dat het versterken van de kennis en ervaring van het personeel mogelijk kan bijdragen aan het verminderen van de beheerslast. Ik hecht eraan om aan te geven dat dit momenteel al onderdeel is van de bedrijfsvoering van DJI. Om te zorgen dat het personeel aandacht heeft voor de verschillende culturen binnen de vreemdelingenbewaring, vorm kan geven aan de persoonsgerichte benadering en hoe de-escalierend op te treden zorgt DCR voor een passend aanbod trainingen. Het gaat hierbij om trainingen intercultureel werken, herkennen radicalisering, professionele weerbaarheid en motiverende bejegening. DCR heeft naast de benodigde trainingen ook aandacht voor het opdoen van ervaring binnen de vreemdelingenbewaring. Nieuwe medewerkers worden gekoppeld aan

² Kamerstuk 19 637, nr. 2672.

³ Kamerstuk 35 501

ervaren medewerkers zodat zij zich de motiverende, activerende en persoonsgerichte benadering richting vreemdelingen eigen kunnen maken en leren hoe zij de-escalerend kunnen optreden. Het onderzoek bevestigt dat dit de komende jaren, ook met instroom van nieuw personeel, een aandachtspunt binnen DCR blijft.

Het uitgebreide onderzoek is waardevol bij het verder ontwikkelen van een beleid dat is toegespitst op het principe van minimale beperkingen in vreemdelingenbewaring en een omgeving waarin orde, rust en veiligheid maximaal kan worden gehandhaafd. Ik kijk ernaar uit om binnenkort met uw Kamer van gedachten hierover te wisselen bij de plenaire behandeling van de novelle.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg