

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking
extra begeleiding en toezichtlocaties

Jos Kuppens
Lisa Klein Haneveld
Juno van Esseveldt
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Asielzoekers in het gareel?

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking
extra begeleiding en toezichtlocaties

Jos Kuppens
Lisa Klein Haneveld
Juno van Esseveldt
Henk Ferwerda

Beke *reeks*

Inhoudsopgave

Voorwoord	9
Samenvatting	11
Summary	19
1 Inleiding	27
1.1 Overlast en agressie op en rond de opvanglocaties	28
1.2 Aanscherping van de maatregelen	29
1.3 Start, verloop en einde ebtl-pilot	31
1.4 Aanleiding onderzoek, onderzoeksvragen en leeswijzer	32
1.5 Leeswijzer	37
2 Methoden van onderzoek	39
2.1 Methodologische theorie: plan- en procesevaluatie	39
2.2 Onderzoeksactiviteiten	40
2.2.1 Documentstudie	41
2.2.2 Survey onder COA-medewerkers	42
2.2.3 Data-analyse	42
2.2.4 Interviews	43
3 De planevaluatie	47
3.1 De doelstellingen voor de ebtl-maatregel	47
3.1.1 Beoordeling van de geformuleerde doelstellingen	50
3.2 De doelgroep voor de ebtl-maatregel	51
3.2.1 Beoordeling van de geformuleerde doelgroep	52
3.3 Werkzame bestanddelen binnen de planvorming	52
3.3.1 Signalering en dossieropbouw voorafgaand aan plaatsing	53
3.3.2 Plaatsing in de ebtl	54
3.3.3 Het verblijf in de ebtl	55
3.3.4 Uitplaatsing	57

3.3.5	Beoordeling van de geformuleerde werkzame bestanddelen	58
3.4	Contextuele randvoorwaarden	59
3.4.1	Beoordeling van de geformuleerde contextuele randvoorwaarden	61
3.5	Samenvattend: aandachtspunten in de planevaluatie	61
4	Het proces achter de ebtI-maatregel	65
4.1	Kenmerken van de geplaatste doelgroep	65
4.2	Werkzame bestanddelen in de ebtI-maatregel	73
4.2.1	Maatregelenbeleid voor overplaatsen naar de ebtI	73
4.2.2	Achtergrond en kwalificaties van ebtI-personeel	75
4.2.3	Kaders van begeleiding in de ebtI	76
4.2.4	Bezettingsgraad en kosten ebtI	78
4.2.5	Veiligheid op de ebtI	81
4.3	Contextuele randvoorwaarden	82
4.3.1	Vervoer van de reguliere opvanglocatie naar de ebtI	82
4.3.2	Samenwerking met de gemeenten en omwonenden	83
4.3.3	Gegevens- en informatie-uitwisseling met de ketenpartners	86
4.4	Knelpunten binnen de uitvoering van de ebtI-maatregel	88
4.5	Samenvattende tabel: plan-proces	89
5	De effecten van de ebtI-maatregel	93
5.1	Effecten omtrent de ebtI-doelstellingen	93
5.1.1	Optreden tegen onaanvaardbaar gedrag	94
5.1.2	Gedragsbeïnvloeding met oog op gedragsverandering	96
5.1.3	Nevendoelstellingen	98
5.2	Effecten omtrent de werkzame bestanddelen	100
5.3	Effecten omtrent de contextuele randvoorwaarden	102
5.4	De effecten vanuit alle bronnen	103
5.5	Samenvattende tabel: plan-proces-effect	104
6	Conclusie en reflectie	107
6.1	Terugblik op het onderzoek	107
6.2	Conclusies per thema	109
6.2.1	Planevaluatie ebtI-maatregel	109
6.2.2	Procesevaluatie ebtI-maatregel	110
6.2.3	Effectevaluatie ebtI-maatregel	111
6.3	Reflectie	113

Geraadpleegde literatuur	115
---------------------------------	------------

Lijst met afkortingen	119
------------------------------	------------

Bijlagen

Bijlage 1: Voorbeelden van mediaberichtgeving	123
Bijlage 2: Besluit rondom ebtI- dan wel ROV-maatregel	125
Bijlage 3: Respondenten	127
Bijlage 4: Topiclijsten interviews	130
Bijlage 5: Survey	143
Bijlage 6: ROV-maatregelen op een rij	153
Bijlage 7: Algemene kenmerken respondenten COA-survey	154
Bijlage 8: Resultaten IBIS-analyse	156
Bijlage 9: CBS-delictcategorieën	159
Bijlage 10: Puntsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen	162

Voorwoord

Sinds eind 2017 is het mogelijk om overlastgevende asielzoekers, wanneer dit hun uitzettingsprocedure niet doorkruist, in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl) te plaatsen. De ebtl-maatregel is te beschouwen als een aanvulling op het al bestaande maatregelenbeleid van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op basis van het 'Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV)'. Na een pilotperiode van anderhalf jaar is de ebtl-maatregel geëvalueerd.

Binnen de evaluatie zijn diverse handelingen verricht die we niet hadden kunnen uitvoeren zonder de ondersteuning van diverse betrokkenen van verschillende instanties. Zo zijn we zeer veel dank verschuldigd aan de contactpersonen bij de acht COA-opvanglocaties die voor ons alle gesprekken met relevante contactpersonen hebben geregeld. Het COA-personeel aldaar heeft ons met open blik en op vriendelijke wijze inzicht gegeven in de achterliggende processen van de ebtl-maatregel.

Daarnaast hebben we dankzij de herhaaldelijke inzet van David Schuster, voormalig medewerker van het COA, essentiële informatie in handen gekregen voor de evaluatie. Verder willen we Jeroen Peeters en Michas Karrenbeld van azc Zutphen bedanken voor het duiden van de IBIS-registratie van het COA.

Ook willen we Niels Drouen van het ministerie van Justitie en Veiligheid danken voor zijn inzet om via de Nationale Politie data aangeleverd te krijgen. Voor de daadwerkelijke aanlevering van geanalyseerde politiedata zijn we Richard Beijersbergen van Henegouwen erkentelijk.

Ten slotte zijn we veel dank verschuldigd aan de leden van de begeleidingscommissie. Deze commissie bestaat uit de volgende leden:

Voorzitter:

Dhr. dr. H.B. Winter

Rijksuniversiteit Groningen

Leden:

Mevr. drs. A. Altena

COA

Mevr. mr. A. den Uyl

VluchtelingenWerk Nederland

Dhr. D. Schuster MSc

COA

Dhr. dr. M. Spreen

NHL Stenden Hogeschool

Dhr. dr. H.C.J. van der Veen

WODC

Dhr. dr. S. Zebel

Universiteit Twente

Arnhem, 2019

De onderzoekers

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 geweldspleging, 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 vermogensmisdriven. 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 nevendoelstelling 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 nevendoelstellingen 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 nevendoelstelling 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 verbeteruggesties voor wat betreft het plan achter de ebtL-maatregel:

1. Formuleer exact wat de doelstellingen zijn van de ebtL-maatregel. Voor veel respondenten is het onduidelijk wat bij voorbaat werd beoogd met de komst van een ebtL 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 ebtL-omgeving, aangezien de ebtL-maatregel bestemd is voor een specifieke doelgroep. Pas de gedragstrainingen aan op de ebtL-doelgroep, maak ze eventueel *evidence-based* en stel ze definitief. In het geval van de training 'In-Control', die al is ontwikkeld voor de ebtL-doelgroep, is het belangrijk dat duidelijk uiteen wordt gezet hoe de werkzame elementen in die training bijdragen aan de begeleiding van ebtL-bewoners.
3. Verduidelijk voor de reguliere opvang de situaties waarin de ebtL-maatregel opgelegd kan worden. Positioneer de ebtL-maatregel hiervoor duidelijker binnen het COA-maatregelenbeleid, omdat bij overlast nog niet altijd gekozen wordt voor de ebtL-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 verbeteringsuggesties voor het proces achter de ebtL-maatregel:

5. Bekijk of en hoe de ebtL-maatregel binnen de reguliere opvang met minder administratieve lasten opgelegd kan worden. Binnen de ebtL 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 ebtL geplaatst kan worden. Anderzijds kan de introductie van een intaker na de plaatsing op een ebtL alsnog de juiste bestemming (IBO/Veldzicht/EbtL) bepalen. Mogelijk kan het gebruik van een checklist, waar in azc Weert en ebtL Amsterdam al een voorzet voor is gegeven, het proces verduidelijken en versnellen.
7. Maak voor eventueel toekomstige ebtL's gebruik van de ervaringen die bij ebtL Amsterdam en Hoogeveen zijn opgedaan. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de samenwerking tussen de strafrechtelijke keten en de handhavingsketen. Laat hiervoor eerdere ebtL-medewerkers en -managers als ambassadeurs fungeren bij het eventueel opzetten van nieuwe ebtL'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.

Summary

Since the end of 2017 it has been possible, on the basis of the Asylum seekers and other alien categories provisions scheme [*Regeling verstrekkingen asielzoekers - Rva 2005*], to place asylum seekers who are causing a nuisance in a so-called reception centre with additional guidance and supervision [*extra begeleiding en toezichtlocatie - hereinafter 'ebtl'*]. The ebtl can be viewed as an addition to the already existing COA Sanctions Policy [*Central Agency for the Reception of Asylum Seekers - hereinafter 'COA'*] on the basis of the 'Sanctions Policy including Withholding Benefits in Kind Scheme [*Reglement Onthouding Verstrekingen - hereinafter 'ROV'*].

The ebtl measure has been structured as a two-year pilot. The two ebtl locations in Amsterdam and Hoozevee, which have started with the ebtl activities at the end of 2017, can accommodate maximum 50 people each. In the ebtl there is a stricter and more sober regime in force than in regular reception centres for asylum seekers. For instance, these asylum seekers will not receive a living allowance and a measure restricting a person's liberty will be imposed on the basis of Section 56 Aliens Act [*Vreemdelingenwet - hereinafter 'Vw'*] which obliges them to be in a restricted area around the ebtl.

On 15 November 2018, the then State Secretary Harbers promised the House of Representatives that the ebtl measure would be evaluated. This has resulted in the current research report where the focus is on a plan, process and effect evaluation. The research period ran up to and including May 2019, which means that the latest developments in the ebtl Hoozevee (stricter regime) have not been included in the evaluation.

Several research methods have been used in the research. First of all, a document study was carried out for the plan evaluation. For the process and effect evaluation, an online survey was held amongst COA employees and an analy-

sis of the COA-incident registration was carried out in the Integral Occupants Information System [*Integraal Bewoners Informatie Systeem* - hereinafter 'IBIS'] In addition, on the basis of police registrations in the National Law Enforcement Database [*Basisvoorziening Handhaving* - hereinafter 'BVH'], information was received from the National Police at aggregate level about suspected asylum seekers. Furthermore, for the plan, process and the effect evaluation there have been (group) interviews with 74 respondents. These interviews were held with employees of the two ebtl locations, of six other COA reception centres, some occupants from regular reception facilities and ebtl and the services involved in the performance of the ebtl measure (COA, IND [*Immigration and Naturalisation Service*] and DT&V [*Repatriation and Departure Service*], National Police, AVIM [*Aliens Police*] and GZA [*Asylum Seeker's Healthcare*]). Discussions were also held with representatives of the Justice & Security Inspectorate, Dutch Council for Refugees and the legal profession.

Principle findings of the plan evaluation

In a plan evaluation it is assessed whether the originally formulated objectives, the predetermined target group and the active constituent parts are adequate for the intended intervention. The plan evaluation shows that much thought and elaboration has been put in the ebtl measure, but that this appears to be insufficient to be able to say that it is a well-thought out intervention for nuisance-causing asylum seekers. Different objectives have been named by various parties. In total it relates to five (ancillary) objectives: taking action against unacceptable behaviour, influencing behaviour aimed at behavioural change, guaranteeing safety at the regular reception centres, preventive deterrent of future perpetrators and accelerated working towards return to country of origin. However, these objectives have been formulated in different ways and at different times. In addition, there is no general consensus about these objectives.

The elaboration of the objectives is also a point for attention. For instance, realising behavioural change is listed as an important objective, but this element is not further defined or operationalised. In addition, the ebtl measure is torn between two ideas or working methods: both assisting and restricting. The literature shows that these working methods differ substantially from each other and may not automatically be compatible with the set objectives. Preferably this could have been worked out (better) in the work instruction.

The target group also appears to have been sparsely described. Hard criteria have been listed for this demarcation (inclusion and exclusion criteria), but there are also soft criteria (assessment frameworks). The status of the last criteria is

not totally clear however. In addition, it appears that various elements of the ebtI measure were in advance not sufficiently specifically aimed at the target group of nuisance-causing asylum seekers. For instance, the behavioural training 'Choose change' is an intervention used within the prison system and is not specifically tailored to the ebtI target group, whilst the behavioural training 'In Control' has been tailored by three Probation Organisations ('3RO') for the ebtI target group. In the Chain-wide Work Instruction it is however not substantiated how exactly the two selected behavioural training courses offer the best support to the varied composition of the ebtI occupants.

Principle findings of the process evaluation

As regards the target group, at the start of the ebtI's different criteria have been used from those indicated in the Chain-wide Work Instruction. For instance, asylum seekers from track-2 (refugees from safe counties) do in principle not qualify for an ebtI measure, but eleven of these asylum seekers nevertheless had an ebtI measure imposed on them, eight in the appeal phase and three in the asylum application phase.

The IBIS and BVH analyses show that people in ebtI's (hereinafter 'ebtI'ers') appear to cause incidents significantly more frequently than asylum seekers at the other reception centres. In addition, ebtI'ers are more often suspected by the police to have committed acts of violence, vandalism and public order offences than regular asylum seekers. The IBIS registration also shows that ebtI'ers are more often than regular asylum seekers registered as being the cause of violent incidents. By contrast, the police more often suspect regular asylum seekers of property crimes. Finally, according to the IBIS registration, ebtI'ers have more suicide threats and self-harming acts than regular asylum seekers. Within this registration, an in-depth analysis has also been carried out into *dual harmers*, people who are violent both towards themselves and towards others (self-destructive acts and physical violence). The analysis of the ebtI'ers shows that dual harmers (18.3 percent of all ebtI'ers) cause incidents substantially more often, namely eleven or more, than the other ebtI'ers; in general, the dual harmers among the ebtI'ers cause on average nearly three times as many incidents. These findings were roughly of the same order if physical violence and self-destructive acts were omitted from the analyses and dual harmers and other ebtI'ers were compared on all other incidents. It appears in any event that, relatively speaking, there are considerably more dual harmers among ebtI'ers than among regular asylum seekers (18.3 percent to 1.7 percent) and the dual harmers among the ebtI'ers cause on average at least twice as many incidents than dual harmers among regular asylum seekers.

The two ebtls, each with a capacity of fifty occupants, have been continuously understaffed. Within the regular COA reception centres there is still a culture of 'solving problems yourself', which means that nuisance-causing asylum seekers will not quickly be given an ebt measure. Imposing an ebt measure also results in an extra administrative burden as careful file management is legally required to impose the measure, supplemented with the liberty-restricting measure. This turned out to be something many COA employees of the regular reception centres had to get used to.

Most ebt employees indicate that there is sufficient qualified personnel and that the offered programme is adequate. At the request of personnel both in Hoogeveen and in Amsterdam, there has been additional assertiveness and aggression training. Yet it is also indicated that ebt employees miss information about physical assertiveness, behavioural science, intercultural communication and addiction problems.

In practice it appears that during the research, Amsterdam was still busy with the further development of specific assistance requests and themes of the ebt target group. In this area, ebt personnel sees three points for improvement: a) extending the ebt period from three to six months to increase the chances of influencing behaviour, b) creating more room for tailored work in training and assistance and c) in the education of and training given to ebt personnel, paying more attention to behavioural science, addiction problems and intercultural communication.

The interviewed ebt employees in Amsterdam and Hoogeveen feel safe. The survey endorses this finding. Everyone is aware that they themselves are also partly responsible for their own safety and that one should never act on something alone. In the survey, many ebt employees also state that they are reasonably/well-equipped to carry out their work safely.

As regards the context of the ebt, three issues are worth mentioning: transport, cooperation and area context. The transport of the asylum seeker from the regular COA location to the ebt does not always proceed smoothly due to long waiting times and the fact that the DV&O is not available at the weekends.

The tactical cooperation works well both in Amsterdam and in Hoogeveen. Several types of consultation have been started up with the aim to share information about ebt occupants. The operation of the liberty-restricting measure

remains a point for attention as the ebtI target group cannot compulsorily be kept indoors. However, steps have been taken within the cooperation between the immigration law framework and criminal law, which has led to an improvement in the enforcement of the liberty-restricting measure.

The context of the ebtI's in Amsterdam and Hoogeveen is very different. This applies in respect of the environment for example and the recognisability of the ebtI occupants in the environment. It is important to keep this context in mind; in Amsterdam the ebtI'ers can disappear into the anonymity of the large city but in Hoogeveen they are concentrated in the neighbourhood and, up until 13 May 2019, the shopping centre. In Amsterdam, residents do not experience much nuisance from the ebtI occupants, whilst in Hoogeveen they are more critical; they say that they are experiencing real nuisance from the ebtI occupants.

Principle findings from the effect evaluation

In principle, it can be stated that the first objective, namely taking action against unacceptable behaviour, is being achieved. By taking those causing a nuisance away from the regular centres, the ancillary objective is also realised; safety at the COA locations increases, both among COA personnel and among the occupants. According to the respondents, the second objective, namely influencing behaviour directed at behavioural change, appears to aim too high. The respondents think that the period of the ebtI measure is too short to structurally influence the behaviour of the ebtI occupants. On the basis of the IBIS registration there are however first indications that after the ebtI measure has been imposed, behaviour improves. As regards the ancillary objectives, it is not clear whether the ebtI measure has a preventative effect on future nuisance-causing asylum seekers. Work could be speeded up within the ebtI on the return to the country of origin however, as the IND and DT&V consistently give priority to the assessment of asylum applications of ebtI occupants over those of regular asylum seekers. As a result, this ancillary objective seems to have been achieved.

The guidance of the ebtI occupants towards influencing behaviour is difficult to accomplish due to the different individual problems of nuisance-causing asylum seekers. In addition, behavioural training alone is not sufficient to change the behaviour of ebtI occupants; rather the training can be used as a tool to enter the same mental world as the ebtI occupant. An issue here is that the ebtI measure is possibly too short-term to realise actual behavioural change. The compulsory character of the behavioural training can also not be sustained as in practice ebtI occupants can refuse to take part. The same applies to the day programme:

this offers ebtl occupants structure but does not have the desired compulsory character.

The introduction of the ebtl measure has ensured however that there is a better exchange of information between the COA and the chain partners. Steps have also been made in the cooperation between the immigration law chain and the criminal law chain. Information sharing with the local residents' committee is however still sketchy, so state the committees from Amsterdam and Hoogeveen. They are missing transparency from the COA and state that this will have a negative effect on support amongst the residents.

Improvement suggestions

The research results in the following improvement suggestions as regards the plan behind the ebtl measure:

1. Formulate exactly what the objectives of the ebtl measure are. For many respondents it is unclear what the initial objective was of the introduction of an ebtl and how the desired effect had to be realised. Define also what must be understood by behavioural change or behavioural influence and how and within what time frame this must be realised.
2. Carry out more research into the degree of effectiveness of the chosen behavioural training within the ebtl environment as the ebtl measure is intended for a specific target group. Adjust the behavioural training to the ebtl group and possibly make it evidence-based and make them definitive. In the case of the 'In Control' training, which has already been developed for the ebtl group, it is important that it is clearly set out how the operational elements in such training contribute to the guidance of the ebtl occupants.
3. For the regular reception centres clarify the situations when the ebtl measure can be imposed. Position the ebtl measure more clearly within the COA measures policy as in the event of nuisance the ebtl measure is not always selected but a temporary refusal of the reception is selected instead.
4. Review the inclusion and exclusion criteria and also include the nature of the incidents, in particular in respect of violence and the psychiatric problems of some asylum seekers. This includes the sub-group dual har-

mers, who show a significantly higher degree of both self-destruction and violence towards others.

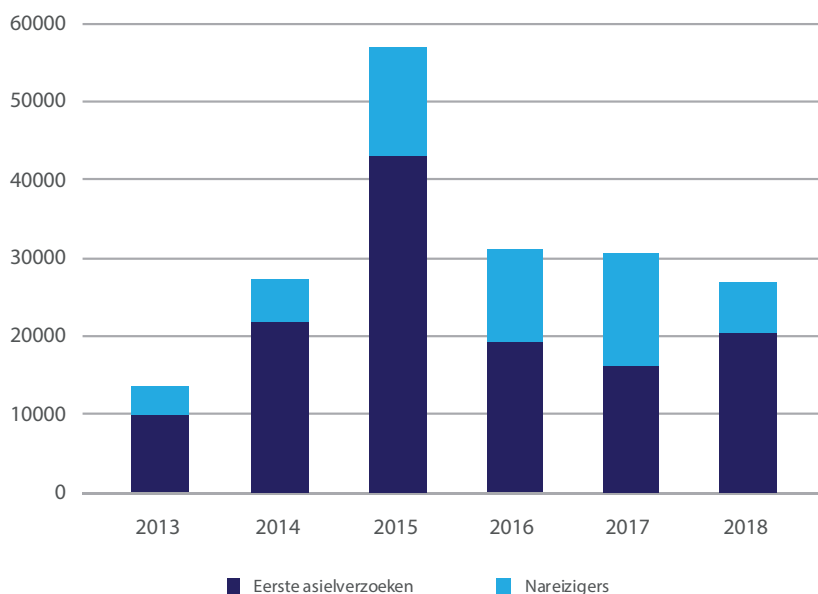
As regards improvement suggestions for the process behind the ebtI measure:

5. Consider whether and how the ebtI measure can be imposed within the regular reception centres with fewer administrative burdens. Within the ebtI it must also be clear more quickly whether someone is prepared to change or not, so that a more specific guidance or restriction route can be used.
6. Optimise the process of recognition and transferring / placing back asylum seekers with psychiatric problems. On the one hand this means that it must be clear whether it would be better if an occupant with psychiatric problems was not placed in an ebtI. On the other hand, the introduction of an intake assessor after the placement in an ebtI can as yet determine the right destination (IBO/Veldzicht/EbtI). Using a checklist, in respect of which asylum seeker centre Weert and ebtI Amsterdam have already made a first attempt, may clarify and speed up the process.
7. For any future ebtI's, make use of the positive experiences of ebtI's Amsterdam and Hoogeveen. This applies in respect of the cooperation between the criminal law chain and the enforcement chain for example. Have former ebtI employees and managers act as ambassadors when setting up any new ebtI's.
8. Put greater emphasis on transparency of the external communication (towards local residents and media). This to counter speculation on nuisance-causing asylum seekers.
9. Consider introducing a Client Tracking System for nuisance-causing asylum seekers. This could lead to better file management and transfer and more insight into asylum seekers who had already caused a nuisance in previous procedures.

1 Inleiding

Rond de eeuwwisseling kwam het aantal asielaanvragen in een stroomversnelling door een toenemende instroom uit landen zoals Afghanistan, Bosnië en Kosovo. Sindsdien liep het aantal asielaanvragen tot 2013 terug. Vanaf 2014 tot en met 2015 kreeg Nederland te maken met een sterk verhoogd aantal eerste asielverzoeken: van 9.840 in 2013 naar 21.810 in 2014 en 43.095 in 2015.¹ Na 2015 bleef het aantal asielverzoeken redelijk stabiel. In figuur 1.1 staat een overzicht van het aantal eerste asielverzoeken en nareizigers.²

Figuur 1.1 – eerste asielverzoeken en nareizigers op jaarbasis (in N) tussen 2013 en 2018



Bron: CBS

1.1 Overlast en agressie op en rond de opvanglocaties

Vanaf 2015 kreeg Nederland te maken met een hoog aantal asielaanvragen van met name Syriërs en Eritreërs. Deze asielzoekersstroom leidde ertoe dat er een groot tekort kwam aan opvangplekken en aan ervaren en gekwalificeerd personeel van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Met de stijging van de asielinstroom, in combinatie met de samenstelling van sommige groepen asielzoekers, ontstond op twee fronten maatschappelijke onrust: tekorten in de opvang leidden tot problemen met het plaatsen van asielzoekers in een asielzoekerscentrum (azc) en incidenten op en rond opvanglocaties. Vooral de kwetsbare groepen, zoals lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender (LHBT)-vluchtelingen werden relatief vaker slachtoffer van intimidatie en bedreigingen.³ Er heerste discussie of zulke kwetsbare individuen niet moesten worden opgevangen op een aparte locatie, maar het toenmalige kabinet gaf aan geen meerwaarde te zien in het isoleren van deze groep. *“Het doet geen recht aan hun positie in Nederland en geeft bovendien een stigmatiserend signaal af”*.⁴ Deze positie van het kabinet leidde tot het nadenken over de aanpak van asielzoekers die zich schuldig hebben gemaakt aan onaanvaardbaar gedrag op de COA-locaties.

Wat betreft de incidenten op en rond de opvanglocaties publiceert de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid jaarlijks een landelijk overzicht van de incidentenmeldingen. Deze overzichten zijn gebaseerd op de incidentenregistraties van het COA, de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie (OM). Sinds 2017 is het 'Incidentenoverzicht COAlocaties' een vast onderdeel van de Rapportage Vreemdelingenketen van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De volgende COA-registratiecategorieën komen voor in de rapportage: agressie en geweld tegen personen (categorieën: verbaal, non-verbaal of fysiek), het overtreden van huisregels, verwijtbaar brandgevaar, verbale suïcidedreiging en zelfdestructieve acties. In 2015 zijn er ruim 8.000 meldingen geregistreerd bij het COA. Bij 5.000 meldingen ging het om het overtreden van de huisregels van het azc, zoals het niet schoonmaken van de eigen kamer of het veroorzaken van geluidsoverlast. In meer dan 1.300 gevallen ging het om fysieke agressie.⁵ Ten opzichte van 2015 registreert het COA in de daarop volgende jaren meer incidenten.⁶ In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd onderzoek laat zien dat het merendeel (59 procent) van de 18.089 in 2016 geregistreerde incidenten in een azc te vatten is onder de noemer 'het niet naleven van de huisregels' (Ufkes, Zebel & Den Besten, 2017). In 2017 zijn er in totaal 11.800 meldingen gemaakt, waarvan eveneens de meesten gingen over het overtreden van de huisregels. Non-verbaal (14 procent) en fysiek (14 procent) geweld kwamen op respectievelijk de tweede en derde plaats.⁷ In 2018 steeg het aantal

meldingen naar 13.349, waarbij overtreding van de huisregels (16 procent) en fysiek geweld (11 procent) het meest voorkwamen.⁸

Het COA hanteert zijn eigen incidentencategorieën, maar wanneer er sprake is van zwaardere incidenten worden medewerkers gestimuleerd om aangifte te doen bij de politie. Het grootste deel van de aangiften betrof in 2016 assistentieverlening (51 procent), bij 25 procent betrof het openbareordeverstoring en vernieling en bij 9 procent ging het om geweld.⁹ Daarnaast komen ook meldingen van verloren identiteitsdocumenten, overlast, diefstal en drugs- en mensenhandel voor. Het aantal incidenten binnen en buiten het azc, gemeten naar het aantal meldingen bij de politie, lijkt gedaald tussen 2016 en 2017. Verhoudingsgewijs wijken de categorieën in 2017 echter niet of nauwelijks af ten opzichte van 2016 (Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018). Ondanks dat er relatief gezien meer geregistreerd daderschap is onder asielzoekers dan Nederlanders blijkt de aanwezigheid van een COA-locatie niet aantoonbaar gepaard te gaan met een grotere kans op slachtofferschap in de directe omgeving. Een mogelijke oorzaak is dat de meeste incidenten en overtredingen door asielzoekers gericht zijn op de andere azc-bewoners. Wat betreft het geregistreerd daderschap is het COA een instantie die wellicht eerder aangifte doet dan reguliere bewoners van een gemeente. Op die manier kan er meer daderschap worden geregistreerd onder asielzoekers dan onder Nederlanders. Tevens stellen Achbari en Leerkes (2017) in hun onderzoek naar asielzoekers en buurtcriminaliteit dat een groot deel van de criminaliteit door asielzoekers niet altijd gericht hoeft te zijn op de nabije omgeving, maar dat zij ook naar het centrum of andere (grotere) steden kunnen trekken.

1.2 Aanscherping van de maatregelen

Wanneer een asielzoeker de huisregels overtreedt of zich niet houdt aan de plichten die zijn beschreven in Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 2005), kan het COA maatregelen treffen op basis van het 'Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV)' (zie bijlage 6). De maatschappelijke en politieke ontwikkelingen ten gevolge van (mediaberichtgeving over) dergelijke incidenten leidde in 2016 tot een aanscherping van het maatregelenbeleid. Deze aanscherping omvat onder andere het opnemen van de Veilige Publieke Taak in het maatregelenbeleid voor het COA-personeel als medewerkers met een publieke taak. Agressie of geweld tegen COA-personeel vormen daarmee een strafverzwarende omstandigheid. Daarnaast zijn de huisregels aangescherpt, waardoor er meer aandacht is voor het verbod op onaanvaardbaar gedrag. Discriminatie, bedreiging of intimidatie van medebewoners of COA-

medewerkers wordt door het COA aangemerkt als een vorm van geweld en zal in beginsel leiden tot minimaal het ontzeggen van de opvang voor een week (ROV-4). Deze vormen worden zwaarder meegewogen, leiden ertoe dat er hogere ROV-sancties worden opgelegd en er stimuleren om aangifte te doen bij de politie.¹⁰ Ter beoordeling van de uniformiteit van de te treffen maatregelen is rondom de aanscherping van het maatregelenbeleid een richtlijn op basis van impactniveaus opgesteld. De aard van het incident/getoonde gedrag van een bewoner bepaalt of en, zo ja, welke maatregel wordt opgelegd. Wanneer het COA een vermoeden of weet heeft van strafbare feiten, wordt altijd de politie geïnformeerd en medewerkers motiveren slachtoffers om aangifte te doen of doen aangifte in de hoedanigheid van getuige (COA, 2016).

In het kader van de aanpak van overlastgevende asielzoekers en naar aanleiding van het aannemen van een motie van Azmani,¹¹ heeft de Tweede Kamer gevraagd om aanvullende maatregelen. Deze bestaan uit sanctiemogelijkheden voor overlastgevers die niet kunnen worden uitgezet en uit de opdracht om te onderzoeken of voor hen een aparte opvangvoorziening in te richten is. Deze groep asielzoekers kan op grond van een ebtL-maatregel in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl) worden geplaatst. De ebtL-maatregel is als een onderdeel van het COA-maatregelenbeleid, naast de ROV-maatregelen komen te staan. Het opleggen van een ebtL-maatregel is mogelijk wanneer er (1) sprake is van een incident van grote of zeer grote impact of meerdere incidenten van lichte impact op de COA-locatie,¹² (2) de overlastgever niet in aanmerking komt voor de Intensief Begeleidende Opvang (IBO) of psychiatrische zorg en (3) de stand van de asielprocedure of het vertrektraject niet in het geding komt.¹³ Het opleggen van een ebtL-maatregel is niet mogelijk wanneer er niet is voldaan aan de inspanningsverplichting om de bewoner op de eigen locatie te corrigeren of handhaven, tenzij de impact van het getoonde gedrag dermate ernstig is dat direct voor een ebtL-maatregel wordt gekozen. In hoofdstuk 3 zullen wij verder ingaan op de inclusie- en exclusiecriteria voor de ebtL-doelgroep.

De ebtI kort getypeerd

De ebtI is vormgegeven als een pilot voor twee jaar en bevindt zich op twee locaties: in Amsterdam en Hoogeveen. Er heerst in de ebtI een strenger en soberder regime dan op de reguliere azc's: de bewoners krijgen geen zakgeld en zij mogen een beperkt aantal uren per dag naar buiten. Daarnaast wordt er met een kleurensysteem gewerkt waarbij de nieuwe bewoners van de ebtI starten op rood. Via de kleur geel kunnen de bewoners zich met goed gedrag opwerken naar de kleur groen. Ze krijgen dan meer luxe, zoals een TV, Wi-Fi en een eigen koelkast op de kamer. Ook krijgen ze dan meer vrijheden; ze mogen bijvoorbeeld koken voor zichzelf of vrienden bezoeken in de weekenden. Naast de ebtI-maatregel wordt de bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel op grond van art.56 Vw opgelegd. Daarin wordt gesteld dat zij zich binnen bepaalde grenzen van een aangewezen gebied moeten bevinden.

Naast het landelijk beleidskader in de Ketenbrede Werkinstructie heeft het COA een gemeentelijke bestuursovereenkomst geformuleerd met daarin aanvullende afspraken inzake de vestiging van de ebtI.¹⁴ Dit betekende voor de ebtI in Hoogeveen dat de gemeente de bevoegdheid had om de opvangvorm (in overleg met het COA) te beëindigen wanneer herhaaldelijk zou blijken dat het beheer rondom de ebtI niet naar wens verliep en verbeteringsmaatregelen geen effect hadden.

1.3 Start, verloop en einde ebtI-pilot

Voor de pilot zijn twee ebtI's ingericht, namelijk in Amsterdam (vanaf 24 november 2017) en in Hoogeveen (vanaf 18 december 2017). De locatie in Amsterdam betreft een voormalige gesloten jeugdinrichting met vrijwel geen directe omwonenden. De locatie in Hoogeveen ligt op het terrein van het al bestaande azc, dat in een woonwijk gelegen is. De ebtI's kunnen elk 50 en daarmee in totaal 100 asielzoekers herbergen.

Beide ebtI's hebben COA- en DJI-personeel in dienst. Daarnaast maakt ebtI Amsterdam gebruik van een particuliere beveiliging. De voortgang van de ebtI-bewoners wordt op beide locaties gemonitord en wekelijks beoordeeld; informatie hierover wordt gedeeld in meerdere overlegvormen met de ketenpartners.

Strenger regime in ebtl Hoogeveen

In december 2018 is het toezicht in ebtl Hoogeveen geïntensiveerd nadat de inwoners van Hoogeveen overlast ervaarden van de ebtl'ers. Zo wordt vanaf dat moment meer beveiliging en extra cameratoezicht ingezet. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid om snelrecht in te zetten, zodat asielzoekers na een strafrechtelijke overtreding sneller dan gemiddeld (drie tot vier maanden) voor de rechter kunnen komen.¹⁵ Na enige tijd is door de toenmalige staatssecretaris Harbers besloten om per 13 mei 2019 een strenger regime door te voeren op ebtl Hoogeveen. Hierdoor is het karakter van de locatie meer op begrenzen (toezicht en handhaving) komen te liggen en minder op begeleiding. Daarnaast zijn extra maatregelen getroffen, zoals de inzet van Buitengewone opsporingsambtenaren (Boa's) om te handhaven op de vrijheidsbeperkende maatregel.¹⁶ Ook is het gebied waarbinnen de ebtl-geplaatsten zich mogen begeven verkleind: het winkelcentrum De Weide ligt niet langer in het toegestane gebied. Bovendien mogen asielzoekers alleen bij goed gedrag, onder begeleiding van het ebtl-personeel, naar een winkel.¹⁷ Ook mag de locatiemanager van ebtl Hoogeveen asielzoekers na zeer overlastgevend gedrag de opvang voor een bepaalde tijd ontzeggen. In dit onderzoek zijn de recente ontwikkelingen in Hoogeveen na 13 mei 2019 niet meegenomen.

De sluiting van de ebtl's

Door de toenmalig burgemeester van Amsterdam is bij de start van de ebtl toegezegd dat deze na twee jaar gesloten zal worden, hetgeen per 1 november 2019 gebeurt. De beslissing om de ebtl-pilot te beëindigen had daarnaast te maken met de behoefte aan locaties voor maatschappelijke inzet en te weinig beschikbare politiecapaciteit. Vanuit de gemeente Hoogeveen is altijd aangenomen dat de ebtl-pilot na twee jaar stoppen.

1.4 Aanleiding onderzoek, doel en onderzoeksvragen

Er zijn twee aanleidingen voor onderhavig onderzoek te benoemen. De eerste is dat al in de ontwikkelfase van de ebtl-maatregel is afgesproken dat deze maatregel, die gedurende twee jaar als pilot loopt, zou worden geëvalueerd. Ten tweede heeft berichtgeving in de media¹⁸ geleid tot vragen in de Tweede Kamer, met name of overlastgevende asielzoekers wel snel genoeg worden overgeplaatst van een regulier azc naar een ebtl.¹⁹ Beide aanleidingen hebben geresulteerd in een onderzoeksvraag vanuit het WODC, waarbinnen 21 onderzoeksvragen zijn geformuleerd. Deze vragen staan hierna weergegeven.

Planevaluatie

Doelstellingen

- I. In hoeverre kan met de inrichting van de ebt'l's, en de getroffen voorzieningen en werkprocessen worden bereikt wat is beoogd met de instelling van de ebt'l's?
 - a. Zijn er naast de twee benoemde doelstellingen eventueel nog andere doelstellingen die nog niet zijn geëxpliciteerd?
 - b. Hoe moeten deze doelstellingen worden bereikt? Denk hierbij aan de rol van betrokken partijen bij ebt'l-plaatsingen, de context waarbinnen de doelstellingen moeten worden bereikt, de te treffen voorzieningen: benodigde fysieke kenmerken van de inrichting, benodigde kwalificaties van het personeel (opleidingen, trainingen, cursussen et cetera), benodigde aantal fte's per functiegroep, benodigde afstemming en informatie uitwisseling met andere (keten) organisaties, de toe te passen werkprocessen.
 - c. In welke mate kunnen de gestelde doelen ook worden bereikt? Het gaat hierbij om de (theoretisch) mogelijke bereikbaarheid van de doelen en de werkzame mechanismen in het plan. Indien de doelen bij de ebt'l's niet of niet volledig kunnen worden bereikt, geef aan welke elementen in de inrichting van de ebt'l's, de andere voorzieningen, het in te zetten personeel of de werkprocessen in de ebt'l's ervoor zorgen dat bepaalde doelstellingen niet of niet volledig bereikt kunnen worden en motiveer dat.

Procesevaluatie

Doelstellingen

2. Zijn er sinds de start van de ebt'l's doelstellingen of is de wijze van doelbereiking gewijzigd?
 - Wat werd er gewijzigd, wanneer was dat en wat waren de redenen voor wijziging?
 - Zijn er wijzigingen voorzien in de nabije toekomst? Welke en waarom?
 - In welke mate grijpen de doorgevoerde wijzigingen in op de potentiële doelbereiking (uit vraag 1c)? Indien van toepassing, geef aan waarom dat het geval is.

Doelgroep

3. Wat zijn de kenmerken van de asielzoekers die sinds de start van de ebtł's in een ebtł zijn geplaatst?
4. Is er sinds de start van de ebtł's een verschuiving geweest in de kenmerken/het profiel van de overlastgevende asielzoekers die een ebtł-plaatsing kregen? Indien ja: welke ontwikkeling was er, welke aanleiding was er voor de verschuiving en wat zijn de gevolgen van de verschuiving van de kenmerken van de ebtł-bewoners voor de sfeer in de ebtł's, de begeleiding die wordt geboden en het personeel?
 - a. In hoeverre vormen de naar de ebtł doorverwezen personen de juiste doelgroep voor wat betreft in- en exclusiecriteria en gedragsbeïnvloedende mogelijkheden?
 - b. In hoeverre hadden meer/andere personen ook in aanmerking kunnen komen voor een ebtł-doorverwijzing terwijl dit niet is gebeurd?
 - c. Waren er sinds de start van de ebtł's wijzigingen in het maatregelenbeleid die gevolgen hadden voor de categorieën asielzoekers die in aanmerking kwamen voor ebtł-plaatsing? Indien ja, welke wijzigingen waren dat, wanneer zijn deze doorgevoerd?

Werkzame bestanddelen

5. In welke mate wordt in de praktijk het COA-maatregelenbeleid dat is vastgelegd in het Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) gevolgd bij het overplaatsen van een overlastgever uit een azc naar een ebtł?
 - a. Wordt altijd het maatregelenbeleid gevolgd bij een ebtł-plaatsing? Indien niet, in welke gevallen niet?
6. Hoe ervaart het ebtł-personeel het werken op de ebtł? Splits de resultaten uit per ebtł.
 - a. Is er een adequate afstemming van de personeelsinzet en de bezetting van de ebtł?
 - b. In welke mate is het ebtł-personeel in voldoende mate opgeleid en getraind voor het werken in de ebtł? Wordt er een training of opleiding gemist?
 - c. Welke verbetermogelijkheden ziet het ebtł-personeel voor de begeleiding van de ebtł-geplaatsten?

7. Wat is de ontwikkeling van de bezettingsgraad van de ebtl's per maand (per ebtl)?
 - a. Indien sprake is van een stijgende bezettingsgraad: welke gevolgen heeft de stijgende bezettingsgraad op de belasting van het personeel, het leefklimaat en de veiligheid in de ebtl's? Welke eventueel andere gevolgen zijn er van het toenemen van de bezettingsgraad?
8. Welke kosten zijn verbonden aan de inrichting van de ebtl's?
9. In welke mate heerst er veiligheid in de ebtl-instelling? Splits dit uit voor beide ebtl's.
 - a. In welke mate voelen de ebtl-geplaatsten zich veilig?
 - b. In welke mate voelt het ebtl-personeel zich veilig bij hun werk?
10. Zijn er voldoende voorzieningen/sanctiemogelijkheden/middelen om de veiligheid van het personeel te waarborgen. Indien van toepassing, wat wordt er gemist?

Contextuele randvoorwaarden

11. Hoe verloopt het vervoer van de ebtl-geplaatste van het azc naar de ebtl? Hoe is er ingespeeld op eventuele incidenten bij dit vervoer?
12. Hoe verloopt de samenwerking met de gemeenten Amsterdam en Hoogeveen op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
13. Hoe verloopt het contact met de buurt en omwonenden van de ebtl's? Wat kan er worden gezegd over het draagvlak voor de ebtl's bij de omwonenden en de buurt in de omgeving van de ebtl's? Splits dit uit voor de beide ebtl's.
14. Welke informatie- en gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking is er tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij ebtl-plaatsingen en in welke frequentie vinden deze plaats?
 - a. In hoeverre zijn deze gericht op het plaatsingsproces en overplaatsing naar andere locaties of vertrek uit ebtl, de begeleiding van de bewoners, het leefklimaat in de ebtl en de veiligheid van het personeel?
 - b. Wordt er nog informatie-, gegevensuitwisseling of samenwerking gemist bij de uitvoering van de ebtl-maatregel? Indien ja, welke dan?

Effectevaluatie

15. In welke mate veroorzaken personen na het doorlopen van een ebtI-traject minder overlast en incidenten in en rond azc's dan voor de ebtI-plaatsing? In hoeverre zijn er aanwijzingen dat een afschrikwekkende werking uitgaat van de toepassing van een ebtI-maatregel?
16. Welke gevolgen hadden overplaatsingen van overlastgevende asielzoekers naar een ebtI op het leefklimaat in het reguliere azc? Welke eventueel andere gevolgen waren er?
17. Hoe ervaren of ervoeren de ebtI-geplaatsten hun verblijf op de ebtI wat betreft gedragsverandering?
 - a. Heeft het ebtI-verblijf geleid tot gedragsverandering?
 - b. Waaruit bestond de gedragsverandering?
 - c. Welke rol heeft de begeleiding in de ebtI gespeeld in de gedragsverandering? Wat zou er in de begeleiding kunnen worden verbeterd?
18. In welke mate ziet het ebtI-personeel gedragsverbetering bij de ebtI-geplaatsten?
 - a. Waaruit bestaan deze gedragsveranderingen?
 - b. In welke mate stemt het oordeel van de ebtI-geplaatsten en het ebtI-personeel over gedragsverandering door ebtI-plaatsing overeen? Indien er perceptieverschil bestaat, waaruit bestaat dit?
 - c. In welke mate stemt het oordeel van de ebtI-geplaatsten en het azc-personeel over gedragsverandering door ebtI-plaatsing overeen? Indien er perceptieverschil bestaat waaruit bestaat dit?
19. Welke werkzame bestanddelen hadden een (positief/negatief) effect op de doelstellingen?
20. Welke contextuele randvoorwaarden hadden een (positief/negatief) effect op de doelstellingen?

Concluderend

21. Wat zijn momenteel de grootste knelpunten bij de uitvoering van de ebtI-maatregel, het plaatsingsproces, het vervoer en de bestendiging van de gedragswijziging bij ex-ebtI-geplaatsten?
 - a. Welke verbeteringsideeën zijn er? En welk effect hebben deze op de doelen?

- b. Alles overziend, in hoeverre en op welke onderdelen vormt de ebtl-maatregel een belangrijke aanvulling op de traditionele COA-opvangvoorzieningen?

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 werken we de onderzoeksactiviteiten, die aan de basis liggen van het beantwoorden van de onderzoeksvragen, nader uit. In het daaropvolgende hoofdstuk 3 evalueren we de vooropgestelde doelen van de ebtl-maatregel en de vooraf vastgestelde doelgroep, de werkzame bestanddelen en de contextuele randvoorwaarden van de ebtl-maatregel. In hoofdstuk 4 volgt de procesevaluatie, waarin de werkelijke doelgroep, de daadwerkelijk ingezette (werkzame) bestanddelen en de praktische invulling van de contextuele randvoorwaarden aan bod komen. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de effecten van de ebtl-maatregel. De rapportage sluit in hoofdstuk 6 af met het op hoofdthema's beantwoorden van de onderzoeksvragen en met een reflectie voor de toekomst.

Eindnoten

1. Bron: Statline CBS: in 2016, 2017 en 2018 bedroeg het aantal eerste asielverzoeken respectievelijk 19.370, 16.145 en 20.510 stuks.
2. Bij nareizigers gaat het om familieleden van statushouders die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen.
3. Bron: Kamervraag, De moeilijke positie van LHBT in de asielopvang, 18 januari 2016.
4. Bron: Kamerbrief, Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers, 31 maart 2016.
5. Bron: Geregistreerde COA- en politiemeldingen op en rondom COA-opvanglocaties, 2015.
6. Bron: COA: Incidentenrapportage 2016, www.coa.nl.
7. Bron: COA: Incidentenrapportage 2017, www.coa.nl.
8. Bron: COA: Incidentenrapportage 2018, www.coa.nl.
9. Bron: Informatierapport Politie Intern: politieregistraties op opvanglocaties van het COA, februari 2016, www.coa.nl.
10. Bron: Kamerbrief, Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers, 31 maart 2016.
11. Bron: Motie van het lid Azmani, voorgesteld op 9 december 2015.
12. De mate van impact of de hoeveelheid incidenten voorafgaand aan het opleggen van een ebtl-maatregel is ter beoordeling van de reguliere opvangcentra.
13. Bron: Ketenbrede werkinstructie ebtl.
14. Bron: Aanvullende werkafspraken EBTL, versie 4 juli 2017.
15. Bron: RTV Drenthe, "Extra maatregelen tegen overlast 'veiligelanders' in Hoogeveen.
16. Bron: Hoogeveen.nl (nieuws april 2019).
17. Bron: Dagblad van het Noorden: Bewoners Hoogeveens 'aso-azc' mogen niet langer winkelcentrum De Weide in", op 17 april 2019.

18. Zo verscheen op 15 augustus 2018 in de Volkskrant een artikel waarvan de inhoud zijn basis heeft in een WOB-verzoek. In het artikel wordt gesteld dat in een periode van vier maanden (november 2017-maart 2018) 36 personen naar een ebtI zijn overgeplaatst. Twintig van hen zouden voortijdig vertrokken zijn, van wie tien 'met onbekende bestemming'. Een van de redenen die voor het door de Volkskrant gestelde geringe aantal plaatsingen zijn aangedragen, is dat afgesproken is dat de bezetting van de ebtI langzaam opgevoerd zou worden. In andere landelijke media (AD, Parool, Telegraaf en NOS) zijn soortgelijke berichten verschenen. Zie bijlage 1: voorbeelden van mediaberichtgeving.
19. Bron: de Volkskrant, "'Aso-azc's' worden nauwelijks gebruikt, kosten per inwoner zijn daarom buitenproportioneel hoog", 15 augustus 2018.

2 Methoden van onderzoek

In dit hoofdstuk presenteren we de uitgevoerde onderzoekactiviteiten. Allereerst wordt dieper ingegaan op de achterliggende theorie achter het onderzoeksdesign. Vervolgens worden de onderzoeksactiviteiten beschreven.

2.1 Methodologische theorie: plan- en procesevaluatie

In de onderzoeksvragen die betrekking hebben op de planevaluatie ligt het accent bij de mechanismen die verondersteld worden bij te dragen aan het kunnen bereiken van de doelstellingen. Bij het opstellen van een voor onderhavige evaluatie benodigde topiclijst die is voorgelegd aan respondenten met kennis van de totstandkoming van de ebtI-maatregel is gebruik gemaakt van de *'Realistic Evaluation'* (ook wel *'Realist benadering'* genoemd). Het kernpunt binnen deze benadering is om vast te stellen welke mechanismen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997; Pawson e.a., 2005). Via deze benadering worden hypothesen voor werkzame mechanismen opgesteld en wordt vanuit diverse bronnen geoordeeld over de resultaatbereiking. Voor onderhavig onderzoek wordt bijvoorbeeld gekeken of er binnen het dagprogramma werkzame elementen zijn benoemd die uiteindelijk tot minder overlastgevend gedrag van asielzoekers zouden moeten leiden. Daarnaast kan het element van de plaatsing in een ebtI zelf beschouwd worden als een werkzaam mechanisme om de veiligheid in reguliere locaties te verhogen. Ook deze veronderstelling wordt vanuit diverse bronnen getoetst.

Om voor de procesevaluatie tot een onderbouwde topiclijst met relevante thema's en vragen voor respondenten te komen, hebben we gebruik gemaakt van verschillende modellen. We baseerden ons daarbij op eerder door het WODC uitgevoerde onderzoeksopdrachten waarin ook een evaluatie van het proces (op het gebied van beoogde situatie, praktijk en analyse) centraal heeft gestaan. Op

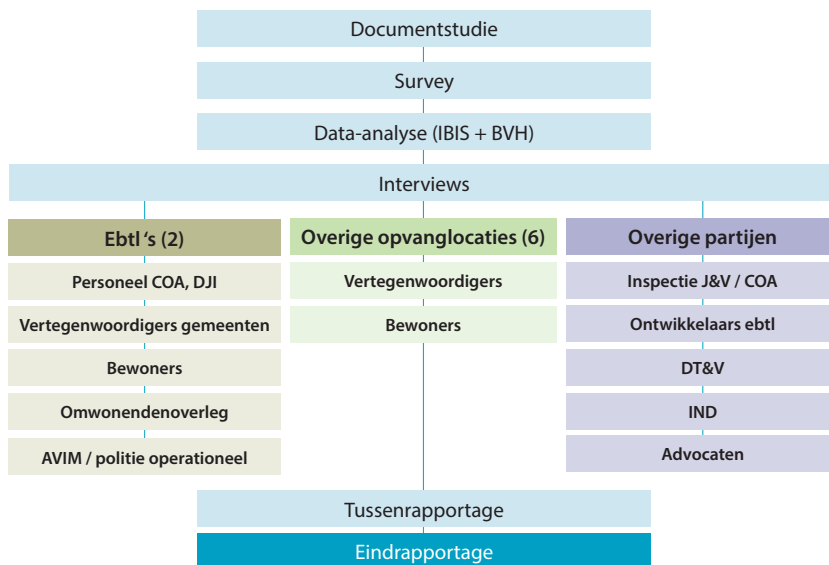
deze manier is gepoogd om zoveel mogelijk potentieel relevanten thema's en indicatoren te onderscheiden, rekening houdend met de focus van onderzoek: overlastgevend gedrag. Gelet op deze focus hebben we ons gebaseerd op onderzoek naar gedragsinterventies (Abraham & Buysse, 2013a, 2013b, 2014; Van der Knaap e.a., 2011; Place, Onrust & Voorham, 2015). Dit heeft geleid tot een topiclijst met thema's en daarbinnen vragen die aan respondenten is voorgelegd. Deze topics en thema's zijn ook gebruikt voor de constructie van een survey voor COA-medewerkers.¹

Hoewel de focus in de evaluatie op plan- en procesmatige elementen van de ebtl-maatregel ligt, wijst een deel van de onderzoeksvragen op de wens om inzicht te krijgen in de effecten van de ebtl-maatregel (zie paragraaf 1.4). Weliswaar wordt vanuit diverse bronnen (interviews, survey onder COA-medewerkers en data-analyse) zicht verkregen op mogelijke effecten, maar door het gekozen design is niet met zekerheid aan te geven of de effecten op de doelen zijn toe te wijzen aan de ebtl-maatregel. Hiervoor zou eigenlijk een experimenteel onderzoek, met controle- en experimentele groepen, uitgevoerd moeten worden. Daarnaast is het voor een effectmeting van belang dat de doelen duidelijk geformuleerd zijn en niet veranderen. Ook geldt dat er voldoende tijd beschikbaar moet zijn om eventuele effecten te kunnen bewerkstelligen en die ook te kunnen meten. Voor de effectevaluatie van de ebtl-maatregel staan deze aspecten enigszins onder druk, maar is toch gepoogd hier een invulling aan te geven.

2.2 Onderzoeksactiviteiten

In figuur 2.1 staat het onderzoeksdesign en de daarbinnen onderscheiden onderzoeksactiviteiten weergegeven. We lichten de onderzoeksactiviteiten in de volgende paragrafen afzonderlijk toe.

Figuur 2.1: onderzoeksdesign



2.2.1 Documentstudie

Ten behoeve van het onderzoek zijn diverse notities, wetenschappelijke bronnen en ‘grijze literatuur’ geraadpleegd. Bij het inventariseren van wetenschappelijke literatuur hebben we ons gericht op onderzoeksliteratuur over de periode 2015 tot en met heden, omdat toentertijd sprake was van een verhoogde asielzoekersinstroom. Bij de bestudering van grijze literatuur valt te denken aan (tussen)rapportages over de ebtl-maatregel die zicht geven op de achterliggende werkwijze van partijen.

De geïnventariseerde wetenschappelijke en grijze literatuur is benut om een beeld te schetsen van de context waarbinnen de ebtl-maatregel gestalte krijgt, welke partijen daarbij betrokken zijn en welke werkzame mechanismen kunnen bijdragen aan het terugdringen van de overlast op de reguliere azc’s en gedragsverandering van de betreffende overlastgevende asielzoekers.² De uitkomsten van de documentstudie zijn daarmee te beschouwen als een synthese van de op dit moment aanwezige werkzame elementen op dit thema. De werkzame elementen van de ebtl-maatregel zijn vervolgens als basis gebruikt om te bepalen of deze worden ingezet zoals bedoeld en of deze tot de gewenste effecten leiden.³

2.2.2 Survey onder COA-medewerkers

Om een beeld te schetsen van processen en effecten van de ebtL-maatregel, is aan COA-medewerkers in Nederland een online survey voorgelegd.⁴ Deze survey is tot stand gekomen op basis van de eerder in dit hoofdstuk beschreven kaders voor de plan- en procesevaluatie, de bevindingen uit de documentstudie en suggesties die door de begeleidingscommissie zijn gedaan.⁵

De link naar de survey is op de COA-intranetpagina geplaatst. Daarop is een bericht met een aankondiging van de survey ten behoeve van de ebtL-evaluatie geplaatst. Verder hebben COA-medewerkers een aankondiging van de survey ontvangen via interne post. Om de respons te optimaliseren is ditzelfde proces na anderhalve week herhaald via een reminder voor het invullen van de survey. Ten slotte is een aantal locatiemanagers van iedere COA-unit verzocht om bij collega-locatiemanagers aandacht te vragen voor de survey. Aan hen is vervolgens gevraagd de survey wederom door te sturen naar COA-medewerkers.

De survey is uitgezet onder alle leidinggevenden van de opvanglocaties in Nederland.⁶ Aan de leidinggevenden zijn naast vragen over het proces achter en de effecten van de ebtL-maatregel ook vragen gesteld over doelen van de ebtL-maatregel en dossiervorming.⁷ Verder zijn specifieke vragen over de ebtL-maatregel alleen aan ebtL-medewerkers voorgelegd. De survey heeft een respons van N=155. Het COA heeft rond de 2800 mensen in dienst. Een klein deel ontvangt het postoverzicht direct zelf, de rest krijgt het doorgestuurd door het management (op locatie). Het is mogelijk dat hierdoor niet alle medewerkers de kans hebben gekregen om de vragenlijst in te vullen. De algemene kenmerken van de COA-respondenten zijn in bijlage 7 weergegeven.

2.2.3 Data-analyse

Binnen de data-analyse is zowel gebruik gemaakt van geregistreeerde incidenten bij het COA als bij de politie.

Geregistreeerde COA-incidenten

Registratie van incidenten op het COA-terrein gebeurt in de incidentenmodule van het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS). Deze incidenten verschillen naar zwaarte en kunnen betrekking hebben op onder andere het overtreden van huisregels, medische calamiteiten, agressie en geweld tegen medebewoners of COA-medewerkers.⁸

De analyse die we hebben uitgevoerd kent twee analyseniveaus. Op het eerste niveau wordt voor het jaar 2018 een vergelijkende analyse uitgevoerd in geregistreeerde incidenten tussen asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd hebben

gekregen en overige asielzoekers.⁹ Daarbij is gekeken naar diverse aspecten, zoals achtergrondkenmerken van asielzoekers (leeftijd, geslacht en al dan niet afkomstig uit een veilig land), het gemiddeld aantal incidenten en de zwaarte van de incidenten.¹⁰ Op het tweede analyseniveau is specifiek gekeken naar overlastgevende asielzoekers die minimaal een keer in een ebtL zijn geplaatst. In de analyses hebben onder andere de volgende aspecten centraal gestaan: achtergrondkenmerken in relatie tot de in de planfase beoogde doelgroep voor de ebtL-maatregel en het aantal incidenten voor, tijdens en na het ebtL-verblijf.

Geregistreeerde politie-incidenten in BVH

Aan de Nationale Politie is gevraagd om op vreemdelingennummer van in 2018 bij het COA-geregistreeerde asielzoekers incidenten in het registratiesysteem Basisvoorziening Handhaving (BVH) aan te leveren.¹¹ Het doel hiervan is om het gemiddeld aantal geregistreeerde incidenten van ebtL'ers te vergelijken met asielzoekers die geen ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen. Het gaat hierbij om registraties waarin asielzoekers zijn gekwalificeerd als 'verdachte', niet als 'betrokkene'. Daarnaast betreft het geen definitieve veroordelingen (antecedenten), maar door de politie aangemaakte registraties van incidenten. Door de Nationale Politie is een analyse uitgevoerd en op geaggregeerd niveau aangeleverd, op basis van de door het CBS benoemde verschillende delictscategorieën.¹²

In mei 2019 zijn door het Nationaal Vreemdelingen Informatie Knooppunt (NVIK), onderdeel van de Nationale Politie, politieregistraties over verdachte asielzoekers in de openbaarheid gebracht. Deze cijfers verschillen van de voor onderhavig onderzoek gebruikte cijfers. Dit heeft te maken met een verschil tussen verdachtenniveau (bij het NVIK) versus incidentniveau (in onderhavig onderzoek). Bij het NVIK zijn incidenten met bijvoorbeeld twee verdachte asielzoekers geregistreeerd als twee incidenten, terwijl dit in de door de Nationale Politie aan ons geleverde analyse is geregistreeerd als een incident.¹³ Ook is de telling voor onderhavig onderzoek later uitgevoerd, wat kan betekenen dat incidenten waarin een asielzoeker eerst als verdachte geregistreeerd stond inmiddels anders te boek staat (bijvoorbeeld als betrokkene) of dat er andere of nieuwe incidenten voorkomen waar asielzoekers nu ineens verdacht van worden.

2.2.4 Interviews

De laatste onderzoeksactiviteit betrof de interviews met bij opvanglocaties betrokken partijen en overige personen. In totaal zijn gesprekken gevoerd met 74 respondenten van verschillende organisaties die bij de ebtL-maatregel zijn betrokken of daar kennis van hebben. Dit waren COA-medewerkers op zes

opvanglocaties en twee ebtl's, beleidsmedewerkers van het COA en het ministerie van Justitie van Veiligheid, medewerkers van IND, DT&V, VluchtelingenWerk Nederland, GZA, de Inspectie Justitie en Veiligheid en de advocatuur. Ook is gesproken met zestien bewoners van een opvanglocatie.¹⁴ Er waren meer interviews met asielzoekers voorzien, maar de bereidheid om aan een interview mee te werken bleek bij asielzoekers, met name in de ebtl zelf, laag te liggen. Bij het uitvoeren van de interviews is onderscheid gemaakt tussen interviews onder betrokken partijen op en rondom de twee ebtl's, onder betrokken partijen op zes andere opvanglocaties en onder overige partijen.

Al naar gelang de locatie waar interviews hebben plaatsgevonden is bepaald welke vragen relevant zijn. Zo zijn bijvoorbeeld geen procesmatige vragen over de ebtl-locatie voorgelegd aan de partijen die alleen te maken hebben met reguliere opvanglocaties.¹⁵ In de gesprekken is in ieder geval stilgestaan bij de dagelijkse organisatie van activiteiten rondom overlastgevende asielzoekers, de ervaringen van het personeel hiermee en ervaringen met (terugkerende) ebtl-geplaatsten.

Interviews op en rondom de twee ebtl's

Op en rondom de ebtl's zijn gesprekken gevoerd met personeel van het COA (n=10) en DJI (n=2), met vertegenwoordigers van de gemeenten Amsterdam (n=1) en Hooftgevee (n=1), met politie (n=3) (zowel basisteam als AVIM¹⁶), met de regievoerders van DT&V (n=3) en VluchtelingenWerk Nederland (n=2) en met een delegatie van omwonenden (n=5). Om sociale druk te voorkomen en de onafhankelijkheid van respondenten te garanderen, zijn afzonderlijke interviews per instantie gehouden. Verder is met twee (ex-) ebtl-bewoners gesproken over diverse aspecten van de ebtl-maatregel.¹⁷ Overige bewoners die ten tijde van het onderzoek in de ebtl verbleven zijn door de medewerkers van de ebtl wel gevraagd of zij op vrijwillige basis mee wilden werken aan het onderzoek. Het bleek dat deze bewoners niet bereid waren tot het voeren van een gesprek met de onderzoekers.

Interviews op zes overige opvanglocaties

Een van de doelstellingen van de ebtl-maatregel is het terugdringen van de overlast op reguliere opvanglocaties. Om de meningen over deze doelstelling te bepalen zijn eveneens interviews gehouden op zes andere opvanglocaties. Het betrof locaties die zowel veel als weinig, maar in ieder geval enige ervaring hadden met ebtl-geplaatsten. Deze locaties zijn bepaald op grond van de informatie uit IBIS die van het COA is ontvangen. Het gaat om de volgende locaties: azc Arnhem, gezinslocatie Amersfoort, azc Assen, Intensief Begeleidende Opvang Schalkhaar,

azc Weert en azc Zweeloo. In totaal betreft dit 44 respondenten (zie bijlage 3 voor een uiteenzetting van de respondenten per locatie).

De gesprekken op de locaties waren in ieder geval met de locatiemanager en een woonbegeleider. Ook zijn medewerkers met andere COA-functies (programmabegeleider, casemanager en mentor) gesproken. Daarnaast is, verdeeld over meerdere opvanglocaties, gesproken met veertien bewoners. Aan hen is bijvoorbeeld gevraagd of zij ervaringen hebben met overlastgevende asielzoekers en of de ebtI-maatregel bij hen bekend is.

Interviews met overige partijen

Om een beeld te krijgen van de ontstaansgeschiedenis van de ebtI-maatregel zijn diverse gesprekken gevoerd met onderzoekers van de Inspectie Justitie & Veiligheid (n=2) en beleidsmedewerkers van het COA, IND en DT&V (n=8) die invulling hebben gegeven of momenteel geven aan de ebtI-maatregel. In de interviews is onder andere naast de benoemde doelstellingen ook nog gevraagd naar mogelijk extra doelstellingen en de wijze waarop deze gerealiseerd zouden moeten worden.

Ook zijn gesprekken gevoerd met twee ebtI-teamleiders van Vluchtelingen-Werk Nederland en twee asieladvocaten. Aan hen is onder andere gevraagd naar de procedurele aandachtspunten rondom de ebtI-maatregel.

Eindnoten

1. In paragraaf 2.2.4 gaan we dieper in op de plan- en procesmatige vragen die per betrokken partij gesteld zijn. Zie bijlage 4 voor de topcijlijst.
2. Naast de documentstudie hebben ook de interviews met ebtI-ontwikkelaars en andere beleidsmatige stakeholders bijgedragen aan de beantwoording van de vragen over de planevaluatie.
3. Door het COA is eveneens ketenbreed onderzoek naar de ebtI-maatregel uitgevoerd, waarin aandacht is voor het functioneren van de ebtI in relatie tot opzet en inrichting, het plaatsingsproces, de bewoners, het personeel, de gezondheidszorg en het vervoer. Dit onderzoek kent echter een niet-openbaar karakter, waardoor het niet mogelijk is hier naar te refereren.
4. De online survey is in het programma LimeSurvey ontworpen. Zie bijlage 5 voor de survey.
5. Zie bijlage 5 voor de survey.
6. De mail met daarin de verwijzing naar de survey is door het COA centraal naar (adjunct)locatiemanagers gestuurd. Aan hen is verzocht de mail door te zetten naar medewerkers. Daardoor is onbekend onder hoeveel medewerkers van het COA de survey is uitgezet.
7. Bij de survey zijn in ieder geval de locatiemanagers, programmabegeleiders, woonbegeleiders en casemanagers op iedere opvanglocatie betrokken. Bewust is de survey breed uitgezet onder COA-medewerkers van alle opvanglocaties. Door te richten op zoveel mogelijk COA-respondenten is de betrouwbaarheid van de mening over het proces en de effecten van de ebtI-maatregel geoptimaliseerd.

8. In het hoofdstuk over de analyse van COA-incidenten wordt nader ingegaan op de verschillende typen IBIS-incidenten.
9. Door het COA zijn in april 2019 geanonimiseerde IBIS-data van 322 asielzoekers aangeleverd. Deze hebben in ebtl Amsterdam, Hoogeveen of in beide gezeten. Aanvullend zijn door het COA in mei 2019 geanonimiseerde IBIS-data aangeleverd van 8.041 asielzoekers die in 2018 asiel hebben aangevraagd en geen ebtl-maatregel opgelegd hebben gekregen.
10. Uit het rapport van de Inspectie Justitie & Veiligheid (2018) komt naar voren dat de lichtste incidenten in IBIS, het overtreden van huisregels, binnen de opvanglocaties niet consequent geregistreerd zijn. Deze incidenten zullen daarom wel vermeld worden, maar zullen niet leiden tot harde conclusies.
11. Aanleiding voor een BVH-registratie kan zijn: een aangifte aan het bureau of via internet of de registratie van een optreden van de politie na een melding of andere dienstverlening. Ook kunnen het registraties zijn van procesinformatie zoals de afname van DNA of de aanhouding van een verdachte. Bij de registratie in BVH wordt gebruik gemaakt van een specifieke code (de zogenaamde Maatschappelijke Klasse) die gekoppeld is aan een delictcategorie.
12. De data zijn niet in ruwe vorm, op incidentniveau, aangeleverd. Zie bijlage 9 voor een indeling van de delictcategorieën van het CBS.
13. Het blijkt dat het in de NVIK-registratie om 4.600 incidenten gaat, tegenover 3.784 incidenten in onderhavig onderzoek.
14. Het gaat zowel om bewoners van reguliere locaties (n=14) als om bewoners van ebtl's (n=2). Zie bijlage 3 voor een overzicht van de respondenten.
15. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de besproken onderwerpen.
16. Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel.
17. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de besproken onderwerpen.

3 De planevaluatie

In dit hoofdstuk zal het initiële plan achter de ebtI-maatregel uiteen worden gezet en worden geëvalueerd.¹ Dit doen we in volgorde van de doelstellingen van de ebtI-maatregel (3.1), de doelgroep (3.2), de werkzame bestanddelen (3.3) en tot slot de contextuele randvoorwaarden omtrent de ebtI-maatregel (3.4). Per paragraaf wordt de inhoud van het plan op de vier onderdelen beschreven, waarna deze worden beoordeeld op werkzaamheid en eventuele tekortkomingen. De wijze waarop de ebtI-maatregel in de praktijk is uitgevoerd volgt in hoofdstuk 4.

3.1 De doelstellingen voor de ebtI-maatregel

Ter inleiding geven we de reconstructie van de beleidstheorie achter de ebtI-maatregel chronologisch weer. Deze weergave start met de motie van Azmani, de daaropvolgende reactie vanuit de Tweede Kamerbrieven en de uiteindelijk geschreven werkinstructie voor de ebtI-maatregel.

De motie van voormalig VVD-kamerlid Azmani op 9 december 2015 leidt ertoe dat er voor het eerst over een opvang als de ebtI werd nagedacht. Azmani stelt dat asielzoekers die naar Nederland komen moeten respecteren dat het een vrije samenleving is waarin niet op geslacht, geaardheid of religieuze overtuigen wordt geoordeeld. Degenen die menen dat zij superieur zijn aan die vrije normen en waarden en zich niet weten te gedragen hebben geen recht op asiel. Wanneer zulke asielzoekers niet snel kunnen worden uitgezet, bijvoorbeeld vanwege een rechtmatige asielaanvraag of een hoger beroep, moet er een apart regime worden ingericht om hen te sanctioneren en de veiligheid en leefbaarheid op de reguliere locaties te waarborgen.²

De Tweede Kamer nam met een meerderheid deze motie aan en op 13 maart 2016 legde toenmalig staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Dijkhoff een opzet voor de ebtI-maatregel voor aan de Tweede Kamer. Ook stelde hij dat

de incidenten waarbij asielzoekers zijn betrokken zeer ongewenst zijn en om een stevige aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers vragen, om de veiligheid te kunnen waarborgen. De staatssecretaris breidde de doelstellingen van Azmani verder uit. Een aparte locatie voor overlastgevende asielzoekers moest hen enerzijds confronteren met de gevolgen van hun gedrag, maar anderzijds ook een bijdrage leveren aan gedragsverandering. Staatssecretaris Dijkhoff was van mening dat een harde aanpak van daders alleen niet voldoende is en dat er ter voorkoming van recidive vroegtijdig op gedragscorrectie moet worden ingezet. Naast deze repressieve doelen noemt Dijkhoff nog een preventieve functie, namelijk dat het sobere en strikte regime afschrikwekkend kan werken voor potentiële overlastgevers. Tot slot noemt Dijkhoff een doel betreffende asielzoekers die een geringe kans op een verblijfsvergunning hebben; vanuit de aparte voorziening kan sneller aan (gedwongen) terugkeer worden gewerkt.³

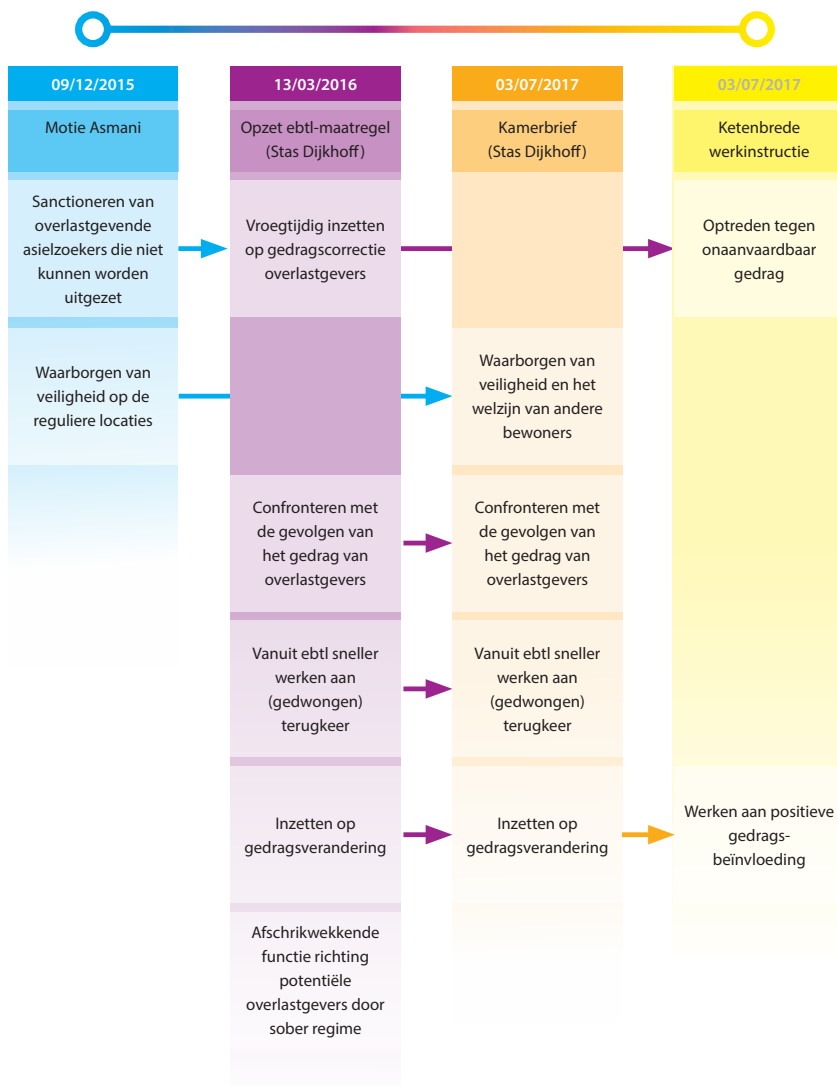
Op 3 juli 2017 kreeg het sobere en striktere regime een naam en introduceerde staatssecretaris Dijkhoff in een nieuwe Kamerbrief de term ebtL. De genoemde doelen van de ebtL-maatregel zijn in deze brief viervoudig: overlastgevers confronteren met hun gedrag, inzetten op gedragsverandering, het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van de andere bewoners en de procedure van de overlastgever voorrang geven bij de IND en DT&V, waardoor er sneller gewerkt kan worden aan terugkeer naar het land van herkomst.⁴

Op 9 november 2017 is de Ketenbrede Werkinstructie ebtL vastgesteld door het COA en de betrokken ketenpartners. Deze werkinstructie laat de in totaal vier doelstellingen die staatssecretaris Dijkhoff beschrijft voor een deel los. De werkinstructie beschrijft namelijk twee doelen: optreden tegen onaanvaardbaar gedrag (ofwel: sanctioneren) en het werken aan positieve gedragsbeïnvloeding.⁵ Visueel is de ontwikkeling in de geformuleerde ebtL-doelstellingen in figuur 3.1 op de volgende pagina weergegeven.

De werkgroep ebtL heeft tot slot in een interview twee anders geformuleerde doelstellingen gegeven, namelijk het ontlasten van de reguliere opvanglocaties en gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering. Gedragsbeïnvloeding zit in het stadium van begeleiding, waarbij gedragsverandering het resultaat op lange termijn moet zijn. Het preventief afschrikken en het sneller werken aan terugkeer kan volgens de werkgroep gezien worden als gewenste bijeffecten. Samengenomen gaat het dus om vijf doelstellingen, waarbij de laatste twee als nevendoelestellingen kunnen gelden: (1) optreden tegen onaanvaardbaar gedrag, (2a) gedragsbeïnvloeding met oog op (2b) gedragsverandering, (3) waarborgen van

de veiligheid op de reguliere locaties, (4) preventief afschrikken en (5) sneller werken aan terugkeer naar het land van herkomst.⁶

Figuur 3.1 – ontwikkeling in de geformuleerde ebtI-doelstellingen



3.1.1 Beoordeling van de geformuleerde doelstellingen⁷

Uit de reconstructie van het plan komen diverse zaken naar voren die voor verbetering vatbaar zijn. Zo wordt duidelijk dat er geen algehele consensus heerst over de beoogde doelstellingen van de ebtI-maatregel. Diverse partijen leggen de focus bij andere doelstellingen of noemen aanvullende doelstellingen.

Daarnaast wordt de term ‘gedragsverandering’ nergens gedefinieerd en geoperationaliseerd, waardoor het strikt genomen niet mogelijk is om beoogde effecten op dat gebied daadwerkelijk te bereiken. Het is aannemelijk dat deze term verbonden wordt aan het overlastgevend gedrag van bepaalde asielzoekers, maar de Ketenbrede Werkinstructie is daarin vaag, door te wijzen op ‘vreemdelingen die betrokken zijn bij incidenten op of rond opvanglocaties’. Om welke incidenten(soorten) het dan specifiek gaat is niet uitgewerkt, evenmin als het beoogde effect ten aanzien van een gedragsverandering in relatie tot deze incidenten. Voor een goede beoordeling op de resultaatbereiking is het essentieel dat een goede definitie en operationalisering plaatsvindt.

De theoretische doelbereiking en de beoogde effecten worden eveneens niet in de Ketenbrede Werkinstructie verwoord. Wat betreft het sanctioneren van overlastgevend gedrag zien we dat deze voornamelijk gericht is op het niet accepteren van agressie en incidenten op de reguliere COA-locaties. Om dit enigszins in een breder perspectief te plaatsen, stelt de frustratie-agressiehypothese dat agressie de uitingsvorm is van frustraties die ontstaan wanneer de omgeving of gebeurtenissen individuele doelen in de weg staan (Ufkes, Zebel & Den Besten, 2017). Bij asielzoekers zouden deze gebeurtenissen een negatieve beslissing op asielaanvraag kunnen zijn of het feit dat men gebonden is aan de regels van de COA-locatie. Het sanctioneren via de ebtI-maatregel zit vooral in de sobere en strikte locatie met meer beveiliging en dagelijkse meldplicht. De wetenschap ziet echter zowel positieve als negatieve effecten van zo’n omgeving op agressie; meer beveiliging en striktheid kan agressie tegengaan, maar ook bevorderen omdat ze meer angst en wantrouwen kunnen veroorzaken (Ufkes et al, 2017). Het sanctioneren van overlastgevend gedrag kan dus meerdere uitkomsten hebben die niet automatisch hoeven te stroken met het gestelde doel in de Ketenbrede Werkinstructie. Bij voorkeur was dit (beter) uitgewerkt in de werkinstructie.

Verder is de ebtI-maatregel betrekkelijk kortstondig van aard en lijkt het doel van gedragsverandering dus op voorhand lastig haalbaar. Zo geven Touré-Tillery & Fishbach (2014) aan dat kritisch gekeken moet worden naar motivatie van personen om gedrag te veranderen; om gedrag blijvend te veranderen moet de intrinsieke motivatie (“ik wil dit voor mezelf”) worden aangesproken. Extrinsieke

motivatie (“ik wil dit om iets te bereiken”) kan het gedrag vaak maar tijdelijk veranderen. In de Ketenbrede Werkinstructie wordt hier eveneens geen aandacht aan besteed.

Wat betreft de doelstelling van het waarborgen van de veiligheid op de reguliere opvanglocaties lijkt deze bevestiging te vinden in de wetenschappelijke literatuur. Zo concludeert een internationale studie naar asielzoekers afkomstig uit Soedan dat naast de traumatische gebeurtenissen tijdens hun reis ook de dagelijkse onrust in de asielzoekerscentra de mentale gesteldheid van asielzoekers negatief beïnvloedt (Rasmussen & Annan, 2009). De stressgevoelens die veroorzaakt worden door veiligheidszorgen of dagelijkse onrust zijn enerzijds afhankelijk van geslacht (vrouwen hebben meer zorgen dan mannen), maar ook afhankelijk van de locatie van de overlast (op het terrein of daarbuiten). Het verwijderen van de (agressieve) overlastgevers zou dan op basis van de ebtI-maatregel automatisch voor meer veiligheidsgevoelens kunnen zorgen.

3.2 De doelgroep voor de ebtI-maatregel

De motie van Azmani geeft als eerste een beeld van de doelgroep die in aanmerking zou moeten komen voor een ebtI-maatregel. Azmani stelt dat er asielzoekers zijn die de Nederlandse gastvrijheid misbruiken en intolerant zijn jegens anderen omdat zij menen dat hun geloof superieur is. Ook zou het aparte regime bedoeld zijn voor asielzoekers die anderen, zoals de LHBTI-gemeenschap, treiteren en bedreigen.

Staatssecretaris Dijkhoff breidt de door Azmani genoemde doelgroep uit en geeft in zijn Kamerbrieven aan dat de ebtI-maatregel bedoeld is voor asielzoekers die overlast of criminele gedragingen vertonen, maar niet kunnen worden uitgezet. Voorbeelden van zulke gedragingen zijn: (herhaaldelijk) agressief gedrag, vandalisme en discrimineren of intimideren van andere bewoners.

De Ketenbrede Werkinstructie definieert meer algemener dat de ebtI-doelgroep vreemdelingen betreft die betrokken zijn bij incidenten op of rond een opvanglocatie.⁸ Deze incidenten kunnen variëren in aard en mate van impact. De werkinstructie onderscheidt op grond van inclusiecriteria drie concrete groepen overlastgevende asielzoekers die in aanmerking komen voor een plaatsing in een ebtI: (1) Dublinclaimanten (spoor 1),⁹ (2) asielzoekers die de Algemene Asielprocedure (AA) doorlopen, in de Verlengde Asielprocedure (VA) zitten of in beroep zijn gegaan tegen de beslissing in de asielprocedure (spoor 4), en (3) vergunninghouders op een azc die in afwachting zijn van huisvesting. Deze laatste groep zou ten tijde van de planvorming van de ebtI-maatregel overigens nog niet

in een ebtI worden geplaatst. Ook zijn exclusiecriteria geformuleerd. De volgende groepen vreemdelingen komen volgens de werkinstructie in beginsel niet in aanmerking voor plaatsing in de ebtI: (1) minderjarigen of een alleenstaande ouder van een minderjarig kind, (2) vreemdelingen uit veilige landen (spoor 2, dus zonder Dublin-indicatie), en (3) bewoners van een vrijheidsbeperkende locatie (vbl) en gezinslocatie (glo). De genoemde inclusie- en exclusiecriteria voor de ebtI-maatregel zijn na vastlegging in de planvorming niet verder aangepast. De overwegingen om bepaalde groepen niet in aanmerking voor de maatregel te laten komen liggen voornamelijk in de snelle asielprocedure die zij waarschijnlijk zullen doorlopen of omdat zij al uitgeprocedeerd zijn en de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva 2005) niet meer van toepassing is.

3.2.1 Beoordeling van de geformuleerde doelgroep

In de Ketenbrede Werkinstructie is de nodige aandacht geschonken aan de in- en exclusiecriteria van de doelgroep. Deze criteria hebben alleen betrekking op achtergrondkenmerken (leeftijd, land van herkomst) of asielrechtelijke fase waarin men verkeert. Deze zijn te beschouwen als “harde” criteria. Daarnaast zijn in de werkinstructie nog “zachte” criteria opgenomen, in de vorm van afwegingskaders voor ebtI-plaatsing. Daarin wordt de nodige ruimte gelaten aan de locatiemanager en de ketenpartners om te beoordelen in hoeverre iemand voor een ebtI-maatregel in aanmerking komt. Dit geldt ten eerste voor de aard van de overlast die asielzoekers plegen en ten tweede voor de vermoedens van psychiatrische problematiek. Hoewel deze zaken dus worden aangestipt, biedt het de COA-medewerkers te weinig handvatten voor een volledige beoordeling. Daardoor kan er de nodige vrijblijvendheid in het proces van het opleggen van een ebtI-maatregel ontstaan.

3.3 Werkzame bestanddelen binnen de planvorming

In deze paragraaf zullen alle werkzame bestanddelen besproken worden die vooraf voorzien zijn bij de planvorming van de ebtI-maatregel en mogelijk bijdragen aan de doelstellingen. De Ketenbrede Werkinstructie is hiervoor gebruikt als voornaamste informatiebron. Als eerste bespreken we de signalering van overlast en incidenten en de dossieropbouw voorafgaand aan het opleggen van een ebtI-maatregel. Vervolgens lichten we toe hoe de plaatsing op een ebtI is vormgegeven en welke partijen daarbij betrokken zijn. Tevens gaan we in op het verblijf in de ebtI, waarna we tot slot de uitplaatsing naar het reguliere azc bespreken.

3.3.1. Signalering en dossieropbouw voorafgaand aan plaatsing

Iedere ROV- en ebtL-maatregel moet worden opgelegd bij beschikking. Hiervoor moeten zowel het COA alsmede andere betrokken ketenpartners voldoen aan verschillende eisen, zoals motivering, dossieropbouw, zorgvuldigheid en hoor- en wederhoor. Voordat een ebtL-maatregel definitief kan worden opgelegd, moeten er drie vragen worden beantwoord door de locatiemanager van de reguliere locatie: (1) wat is de impact van het incident?¹⁰ (2) is de plaatsing in de Intensief begeleidende opvang (IBO) of psychiatrische instelling Veldzicht meer aangewezen? (contra indicaties vanuit de medische zorg)¹¹ en (3) is er geen meer passende plaatsing op basis van de stand van de procedure dan wel het vertrektraject?¹²

Het uitgangspunt is dat een ebtL-maatregel in beeld komt nadat een voortraject is doorlopen, waarbij middels begeleiding en ROV-maatregelen is getracht het gedrag van de vreemdeling aan te pakken. Hiervan kan worden afgeweken in het geval een asielzoeker een dermate zwaar feit pleegt dat besloten wordt om direct een ebtL-maatregel op te leggen.

De ROV-maatregelen

ROV-maatregelen passen elk bij een bepaald impactniveau en variëren van het inhouden van zakgeld tot het inhouden van financiële verstrekkingen en het ontzeggen van opvang (zie bijlage 6). Wanneer sprake is van geringe impact wordt ROV 1 (inhouden van zak- of weekgeld voor een week) toegepast. Bij middelgrote impact ROV 2 t/m 3 (inhouden zak- of weekgeld voor maximaal vier weken) en bij grote impact ROV 4 t/m 5 (inhouden Rva-verstrekkingen voor een week of zak- of weekgeld voor acht weken). Bij zeer grote impact worden ROV 6 t/m 11 (inhouding Rva-verstrekkingen voor minimaal twee weken tot maximaal voor altijd) ingezet. Wanneer sprake is van grote of zeer grote impact kan het COA, in overleg met de ketenpartners, kiezen voor de ebtL-maatregel boven een ROV-maatregel. Hiervoor gelden de volgende afwegingen: (1) de impact op de omgeving wanneer de overlastgever op straat wordt gezet, (2) de inschatting welke maatregel de meeste impact zal hebben op de overlastgever en (3) vertoning van eventueel herhaaldelijk overlastgevend gedrag.

Zoals al in hoofdstuk 1 is aangegeven dient de opvanglocatie zowel melding als aangifte te doen bij de politie als sprake is van een incident dat tevens een straf-

baar feit betreft. Daarnaast worden alle incidenten van vreemdelingen op de locatie geregistreerd in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS).

3.3.2 Plaatsing in de ebtI

Wanneer de locatiemanager de ebtI-maatregel ondertekent, gaat deze ter afstemming naar één van de ketenpartners (AVIM, KMar, IND of DT&V), afhankelijk van de status van de vreemdeling. Een aanvullende voorwaarde voor het opleggen van een ebtI-maatregel is dat er een vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw) door een van de ketenpartner wordt opgelegd. De ketensamenwerking is hierbij zeer belangrijk, omdat de dossieropbouw door zowel het COA als de ketenpartners goed moet worden afgestemd. Ook moeten andere relevante zaken worden meegenomen, zoals de asielprocedure, de stand van het vertrektraject en medische/psychische omstandigheden.

Uitvoeren en handhaven van de vrijheidsbeperkende maatregel

Op grond van art. 56 Vw kan aan ebtI-bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd, waarin de vreemdeling wordt verplicht te verblijven in een nader bepaald gebied rondom de ebtI. Overtreding van art. 56 Vw kan op grond van art. 108 Vw worden bestraft met een hechtenis van hoogstens zes maanden of een geldboete. Het actief handhaven van de maatregel zal volgens de Ketenbrede Werkinstructie niet in de vorm van controleren van het grensgebied of monitoren van de vreemdeling plaatsvinden. Alleen wanneer de vreemdeling zich buiten het toegestane gebied begeeft of een strafbaar feit begaat, wordt er gehandhaafd.

Als de betrokken ketenpartner akkoord heeft gegeven voor de ebtI-maatregel kan de locatiemanager contact opnemen met één van de twee ebtI-locaties (Amsterdam of Hoogeveen) om te informeren of er ruimte is voor de overlastgever. In de praktijk gebeurt dit vaak voor het opleggen van art. 56 Vw in verband met de vrijheidsbeperkende maatregel die moet zijn opgelegd voordat de asielzoeker naar een ebtI kan vertrekken.

De ebtI-maatregel vindt zijn landelijk beleidskader in de Ketenbrede Werkinstructie, maar in Hoogeveen is een aantal aanvullende lokale afspraken gemaakt. Als blijkt dat de ebtI-maatregel niet naar wens verloopt en de ingezette onderdelen niet werken, kan de gemeente Hoogeveen, in overleg met het COA, besluiten de ebtI te beëindigen. Ook is de ebtI op hetzelfde terrein als het reguliere azc gesitueerd, maar worden incidenten separaat geregistreerd ten behoeve

van het halfjaarlijkse landelijke incidentenoverzicht. Tot slot is in Hoogeveen afgesproken dat ten tijde van de ebtL-pilot geen Dublinclaimanten in het reguliere azc worden geplaatst.

3.3.3 Het verblijf in de ebtL

Na aankomst van een nieuwe bewoner op de ebtL worden de DT&V, handhaving, de wijkagent, IND, AVIM en de gemeente hiervan op de hoogte gesteld. Ook wordt de GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA) op de hoogte gesteld, wanneer er sprake is van een behoefte aan medische zorg. Als de vreemdeling is binnengekomen, wordt er meteen een gesprek met hem gehouden, waarin hij bekend wordt gemaakt met de huisregels en het regime op de ebtL. Voorbeelden hiervan zijn de rechten en plichten van de asielzoeker binnen de ebtL, de dagelijkse meldplicht, de corveediensten, het beloningssysteem, de koppeling aan een mentor en het opstarten van een individueel begeleidingsplan met het dagprogramma. Vervolgens tekent de vreemdeling de huisregels en het formulier 'toestemming delen informatie met derden'.

Het begeleidingsplan: dagprogramma en gedragstrainingen

De vreemdeling wordt gewezen op de vrijheidsbeperkende maatregel die verbonden is aan art. 56 Vw. Ook worden de incidenten besproken die de vreemdeling heeft veroorzaakt op de zendende locatie. Vervolgens wordt een intakegesprek gehouden met de mentor van de nieuwe bewoner die start met de opstelling van een begeleidingsplan. Ook wordt de inhoud van het dagprogramma doorgenomen waar de vreemdeling aan dient deel te nemen. Het dagprogramma bevat een paar algemene en een aantal specifieke onderdelen gericht op het type overlast en de daaronder liggende oorzaakgerichte onderdelen. De algemene onderdelen maken deel uit van het programma "Wonen en leven op een COA locatie". Er is tijd voor zelfredzaamheid, er wordt sport en spel aangeboden en er worden gesprekken gevoerd met de mentor en medewerkers. Tot slot worden er afspraken gemaakt over de evaluatie en vervolggesprekken om de vorderingen bij te houden in verbetering van het overlastgevend gedrag. Het gehele begeleidingsplan en de resultaten die worden geboekt (positief of negatief) worden door de mentor in IBIS geregistreerd.

Naast de algemene COA-modules worden er ook gedragstrainingen gegeven, ontwikkeld door de drie Reclasseringsorganisaties van Nederland (3RO) en DJI. Er worden twee trainingen binnen het ebtL-programma aangeboden. De training *Kies voor Verandering*¹³, afkomstig uit de penitiaire omgeving, is bedoeld om

gedetineerden sneller te laten stoppen met criminaliteit; het leert ze na te denken over de doelen die zij met overlast en criminaliteit wilden bereiken en wat dit aan positieve of negatieve dingen heeft opgeleverd. Dit proces wordt ook doorlopen met de ebtL-bewoners. Zij worden gestimuleerd om hun leven en doelen te evalueren en maken hun doelen vervolgens concreet door middel van een plan (voorbeelden: huisvesting, opleiding en omgaan met agressie). Het is vervolgens aan hen zelf om de plannen uit te voeren en daar hulp bij in te schakelen (Mol, Hoetjes & Plaisier, 2013).¹⁴

De training *In Control*, ontwikkeld voor de ebtL door de 3RO, kent drie onderdelen. Binnen het onderdeel 'Zelfcontrole en assertiviteit' is aandacht voor het herkennen van signalen van boosheid, triggers daarvan, probleemoplossend vermogen en de gevolgen van geweld.¹⁵ Een tweede element binnen deze training is: 'Wensen voor de toekomst'. Daarin wordt ingegaan op toekomstdromen, denkprocessen en probleemoplossend vermogen.¹⁶ Het derde en laatste element van de training heeft de noemer 'Leefstijl en middelen'. De cirkel van gedragsverandering, voor- en nadelen van middelengebruik, omgaan met sociale druk en interne en externe risicofactoren zijn de onderwerpen die hierin centraal staan.¹⁷ De interventie moet het bewustzijn onder ebtL'ers over hun eigen gedrag vergroten en handvatten bieden voor manieren om hun gedrag te veranderen.

Doelen van het begeleidingsplan, het dagprogramma en de gedragstrainingen

De Ketenbrede Werkinstructie noemt verschillende doelen voor het begeleidingsplan met daarin het dagprogramma en de gedragstrainingen. Het begeleidingsplan stelt tot doel om zelfinzicht en zelfreflectie te verkrijgen, wat mogelijk kan leiden tot het positief aanpassen van het gedrag. Dit sluit aan bij de doelstelling van positieve gedragsbeïnvloeding met oog op gedragsverandering. De gedragstrainingen sluiten aan bij de doelstelling van het begeleidingsplan en zijn, zoals eerder is genoemd, gedragsinterventies. Ze zijn bedoeld om de vreemdeling inzicht te geven in de oorzaak van hun overlastgevende gedrag en bieden handvatten om hier beter mee om te gaan. De trainingen versterken de cognitieve vaardigheden van de vreemdeling om het negatieve gedrag om te buigen en zo recidive te voorkomen. Verder zijn de trainingen gericht op specifieke problemen, zoals problematisch middelengebruik.

Het personeel van de ebtL's

In de planvorming is voorzien dat het ebtL-personeel zal bestaan uit zowel COA-als DJI-medewerkers. Het COA is bekend met de begeleidingsmethodiek van asielzoekers en de DJI-medewerkers met het begrenzend werken in een gedwon-

gen kader. Amsterdam heeft 41 medewerkers, waarvan er drie afkomstig zijn van DJI en twaalf van een particulier beveiligingsbedrijf. Daarnaast werkt op de locatie in Amsterdam een gedragsdeskundige. Deze heeft als hoofdtaak de overlastgever te observeren op zijn gedrag en te beoordelen in hoeverre iemand psychiatrische symptomen vertoont. Daarnaast is de gedragsdeskundige betrokken bij de begeleiding van de overlastgevers. Op de ebtl in Hoogeveen werken 28 medewerkers, waarvan er vijftien afkomstig van DJI.¹⁸ Er is in beginsel niet bewust gekozen om de verdeling tussen COA- en DJI-medewerkers te laten verschillen op de ebtl's. De beschikbaarheid van DJI-personeel verschilde echter per regio. Zo kon een nabije penitentiare inrichting meer DJI-personeel leveren aan ebtl Hoogeveen. Zowel in Hoogeveen als in Amsterdam is toezicht van een extra wijkagent.

De ebtl-medewerkers hebben voor aanvang van de ebtl trainingen gekregen op verschillende thema's: motiverende gespreksvoering, de-escalerend optreden, psychopathologie, weerbaarheid, gedragsrapportage, objectieve verslaglegging, professionele attitude: integriteit en samenwerking en omgaan met licht verstandelijke beperkingen. De medewerkers moeten tevens ruime ervaring hebben met het realiseren van gedragsverandering en een assertieve houding. Tevens worden de mentoren getraind om de twee gedragstrainingen *In Control* en *Kies voor Verandering* te geven en toe te passen in de begeleiding van de overlastgevers.

3.3.4 Uitplaatsing

Er wordt steeds voor een periode van vier weken een programma vastgesteld en elke periode wordt geëvalueerd en beoordeeld. In de meeste gevallen verblijft de vreemdeling in totaal drie maanden in de ebtl. Daarna wordt een laatste keer geëvalueerd of het begeleidingsplan naar tevredenheid is afgerond en of de vreemdeling terug kan keren naar de reguliere opvang. Dan zal ook de vrijheidsbeperkende maatregel worden beëindigd. In het geval van ontevredenheid over het gedrag of de voortgang van de vreemdeling kan worden besloten de ebtl-maatregel opnieuw op te leggen voor een periode van vier weken.

Als in overleg met de ketenpartners is vastgesteld dat de vreemdeling de ebtl kan verlaten, wordt contact opgenomen met de zendende opvanglocatie die formeel verantwoordelijk is gebleven voor de vreemdeling. Indien het niet wenselijk of mogelijk is dat de vreemdeling terugkeert, is de zendende locatie verantwoordelijk voor het regelen van opvang op een andere locatie. Wanneer blijkt dat iemand is uitgeprocedeerd, kan door DT&V worden besloten over te gaan tot plaatsing in een vrijheidsbeperkendelocatie (als iemand meewerkt aan vertrek) of in vreemdelingenbewaring, mits wordt voldaan aan de eisen hiervoor.

Tijdens de fase van terugplaatsing wordt geschakeld met de locatie van bestemming. Er wordt mondeling kort verslag gedaan van de aanleiding en het verloop van het verblijf in de ebtL. Ook wordt het begeleidingsplan en signaleringsplan naar de locatie gestuurd. De details kunnen verder in IBIS worden gevonden. Op deze manier is de bestemmingslocatie voorbereid op de komst van de vreemdeling en kunnen asielzoekers op grond van het instrument van de zes domeinen gemonitord worden.¹⁹

3.3.5 Beoordeling van de geformuleerde werkzame bestanddelen

In de ebtL-maatregel wordt gewerkt met een begeleidingsplan en daarbinnen met een dagprogramma. Zowel het begeleidingsplan als het dagprogramma zijn niet-vrijblijvend; de vreemdeling moet er aan deelnemen. Aan beide zaken zijn doelen gekoppeld. Het begeleidingsplan en de gedragstrainingen leggen de focus op gedragsverbetering in de vorm van zelfinzicht en zelfreflectie. Het dagprogramma, dat ook binnen het begeleidingsplan valt, beoogt meer doelen te realiseren dan het begeleidingsplan zelf. Naast het doel van gedragsverbetering en het aanbrengen van (dag)structuur is het programma dagvullend, waardoor de mogelijkheid de ebtL te verlaten zou worden beperkt.

Behalve op sanctioneren is de ebtL-maatregel ook gericht op gedragsbeïnvloeding met oog op gedragsverandering. Deze beïnvloeding zal via begeleiding van het ebtL-personeel en gedragstrainingen moeten worden bewerkstelligd. Meerdere studies die ten grondslag liggen aan diverse gedragsinterventies stellen dat het aanpassen van gedrag pas in een ver stadium kan worden ingezet en dat de motivatie van de cliënt het fundament is voor verandering. Zo stellen Wits e.a. (2011) dat motiverende gespreksvoering essentieel is om de motivatie voor gedragsverandering in te zetten, voordat toekomstige behandelingen effect kunnen hebben. Sowieso is motivatie van deelnemers aan een gedragsinterventie een aandachtspunt. Zo heeft Canadees onderzoek laten zien dat niet alle deelnemers aan gedragsinterventies op dezelfde wijze gemotiveerd zijn om te veranderen en dat een magere motivatie de belangrijkste reden is voor het niet afmaken van een gedragsinterventie (Stewart & Millson, 1994). Ook Gendreau (1996) heeft onderzocht waarom interventies soms niet het verwachte resultaat opleveren. Hij vond dat het effect drastisch omlaag gaat wanneer gedragsinterventies niet in een ondersteunende omgeving maar in een sanctionerende omgeving worden uitgevoerd. Wanneer dit vertaald wordt naar de ebtL-maatregel zou vooraf in het plan kritischer gekeken kunnen worden naar de combinatie tussen begeleiden en begrenzen.

Daarnaast kan problematisch middelengebruik gedragsverandering in de weg zitten. Cognitieve gedragstherapie, zoals ook wordt gebruikt in de ebtl-maatregel, is een methodiek gericht op deze problematiek door denkfouten op te sporen en te corrigeren (Waldron & Turner, 2008; Place, Onrust & Voorham, 2015). Voor het welslagen van dergelijke interventies worden de toekomstige trainers vaak geïnstrueerd (op papier en via trainingen). In de Ketenbrede Werkinstructie of andere documenten is hier alleen geen aandacht voor. De training ‘Kies voor verandering’ die oorspronkelijk in een penitentiaire setting wordt uitgevoerd, is bij aanvang van de ebtl-maatregel ook niet herschreven op eventueel noodzakelijke onderdelen. Vanuit de werkinstructie lijkt niet te zijn nagedacht of de twee gedragstrainingen effect zullen hebben op de ebtl-geplaatsten en, zo ja, op welke manier.

Een laatste punt betreft de visie van de ebtl's. Het specifieke doel van een ebtl-maatregel, los van de ROV-maatregelen, staat niet omschreven in de Ketenbrede Werkinstructie. Wel wordt aangegeven dat ‘plaatsing in de ebtl (middels een ebtl-maatregel) is toegevoegd aan het COA-maatregelenbeleid en naast de ROV-maatregelen zal bestaan’. Het begeleidende karakter van de ebtl staat in de werkinstructie voorop. In dat geval is het de vraag of het strookt met de begeleidingsvisie om op voorhand DJI-medewerkers in te schakelen, die vooral de visie van ‘begrenzen’ uitdragen.

3.4 Contextuele randvoorwaarden

De contextuele randvoorwaarden zijn zaken die een rol spelen bij een succesvolle uitvoering van de ebtl-maatregel, maar niet direct bijdragen aan het bewerkstelligen van de eerder genoemde doelstellingen. Toch zijn deze zaken wel van belang voor de ervaringen in het proces van de ebtl-maatregel, zoals in hoofdstuk 4 zal worden besproken. Wij zullen daarom kort een beschrijving geven van de beleidsvorming rondom het vervoer van de reguliere opvang naar de ebtl, het overleg met de ketenpartners en de omwonenden en, tot slot, de samenwerking met de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en de GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA).

Het vervoer naar de ebtl

Als er over kan worden gegaan tot plaatsing in de ebtl is in de werkinstructie aangegeven dat de locatiemanager van de ebtl contact opneemt met de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) om zorg te dragen voor het vervoer van de zendende locatie naar de ebtl. Wanneer DV&O niet in staat is om op dat moment snel aan te rijden en er sprake is van opgelopen spanningen vanwege de aanwe-

zigheid van de overlastgever, kan vervoer worden geregeld via een taxibedrijf. Er bestaan geen dwangmaatregelen tegen het weigeren van vervoer. Wanneer de vreemdeling geen gebruik wil maken van het vervoer van DV&O of het taxibedrijf dient hij zich binnen 48 uur met behulp van een Openbaar Vervoer-dagkaart te melden bij de ebtl. Anders wordt hij in afstemming met AVIM en het COA 'met onbekende bestemming' (MOB) gemeld. Als de vreemdeling die MOB is gegaan zich vervolgens weer meldt in het Aanmeldcentrum, wordt gezien of hij in bewaring kan worden gesteld of dat hij de eerder opgelegde ebtl-maatregel opnieuw kan vervolgen.

Ebtl-overlegvormen

Om alle partijen goed aangesloten te houden, vinden er verschillende overlegvormen plaats. Zo is er een veiligheidsoverleg dat één keer per maand wordt gehouden. De deelnemers aan dit overleg zijn de gemeente (medewerker Openbare Orde en Veiligheid en de afdeling wijkbeheer), de wijkagent, AVIM en de locatiemanager van de ebtl. Ook is de Operationeel Expert van de politie met de portefeuille vreemdelingen- en asielzaken aangesloten. Tevens is er één keer per twee weken een ebtl-casusoverleg die dezelfde structuur kent als het Landelijk Team Overleg (LTO). De deelnemers hierbij zijn het COA, DT&V, AVIM en IND. Tussentijds overleg over individuele casuïstiek en eventuele strafzaken vindt enkel plaats indien dit nodig is. De regie van het casusoverleg ligt bij de locatiemanager van de ebtl. Tevens is er het multidisciplinair overleg, waar het COA, GZA en de huisarts aan deelnemen. Tot slot is er een periodiek overleg met een bewonerscommissie. Naast omwonenden en het COA zijn de gemeente en de politie onderdeel van dit overleg. Het omwonendenoverleg is bedoeld om vragen uit de omgeving te beantwoorden en met elkaar te delen hoe de ervaringen zijn rondom een ebtl.

Contact met intaker IBO en GGZ

Een laatste punt van aandacht is dat voorafgaand aan een ebtl-plaatsing, maar ook tijdens de begeleiding van een ebtl-geplaatste, kan blijken dat deze alsnog beter op zijn plaats is in de IBO of in psychiatrische instelling Veldzicht. Dit kan blijken uit geobserveerd gedrag of uit gedrag dat al eerder is vastgelegd in IBIS. Bij twijfel over de psychische gesteldheid van een vreemdeling kan vanuit een ebtl contact opgenomen worden met de intaker van de IBO. Deze zal in gesprek gaan met de medewerkers van de ebtl en de vreemdeling, om zo een voorstel te kunnen doen inzake de vorm van de begeleiding in de ebtl dan wel plaatsing in

de IBO. Ook kan de intaker het advies geven om de vreemdeling te plaatsen in Veldzicht of de lokale GGZ. Een dergelijk advies zal worden voorafgegaan door contact met de GZA (GGZ-verpleegkundige). Plaatsing in Veldzicht is alleen mogelijk na een rechterlijke machtiging, inbewaringstelling of na toestemming van de vreemdeling zelf.

3.4.1 Beoordeling van de geformuleerde contextuele randvoorwaarden

In de Ketenbrede Werkinstructie is geen aandacht geschonken aan de optimale context van de ebtL-locaties. Er is niet nagedacht of de ebtL het best tot zijn recht komt in een rustige, landelijke omgeving of juist beter in een drukke omgeving kan worden gevestigd. Of de gekozen locaties passend zijn bij de uitvoering van de ebtL-maatregel wordt in de werkinstructie niet nader gespecificeerd. In de instructie wordt eveneens niet duidelijk wat voorop dient te staan: het aanbod dat gemeentes doen om een ebtL te vestigen of de meest ideale locatie voor de ebtL-doelgroep.

3.5 Samenvattend: aandachtspunten in de planevaluatie

In dit hoofdstuk is de planvorming van de ebtL-maatregel weergegeven. Dit is gedaan in volgorde van de beoogde doelstellingen, de doelgroep, de werkzame bestanddelen binnen de ebtL-maatregel en tot slot de contextuele randvoorwaarden. Tabel 3.1 geeft beknopt de belangrijkste aandachtspunten weer uit het hoofdstuk. De tabel zal in hoofdstuk 4 en 5 verder worden aangevuld met de bevindingen uit de proces- en effectevaluatie.

Tabel 3.1: aandachtspunten in de planvorming van de ebtL-maatregel

	Plan	Aandachtspunten
Doelen	• Optreden tegen onaanvaardbaar gedrag / sanctioneren • Gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering • Waarborgen veiligheid reguliere opvanglocatie • Preventief afschrikken van toekomstige daders • Sneller werken aan terugkeer land van herkomst	• Geen algehele consensus over de doelen • Geen definitie en operationalisering van de term 'gedragsverandering' • Theoretische doelbereiking en beoogde effecten ontbreken • In de werkinstructie is geen aandacht voor motivatie

Doelgroep	• In de ketenbrede werkinstructie wordt de doelgroep benoemd als vreemdelingen die betrokken zijn bij incidenten op of rondom opvanglocaties. • WEL: Dublinclaimanten, vergunninghouders in afwachting van huisvesting, asielzoekers in de Algemene Asielprocedure (AA) en de Verlengde Asielprocedure (VA) • (in beginsel) NIET: minderjarigen of alleenstaande ouders van minderjarig kind, vreemdelingen uit veilige landen (spoor 2), bewoners uit vbl en glo.	• In- en exclusiecriteria zijn hard geformuleerd en eenzijdig gericht op de achtergrondkenmerken en de asielprocedure van de vreemdeling • De aard van de incidenten en de psychische gesteldheid van de overlastgever worden als zachte criteria weergegeven in de vorm van afwegingskaders. Het biedt de COA-medewerkers te weinig handvatten voor beoordeling, waardoor er de nodige vrijblijvendheid kan ontstaan in het proces van opleggen van een ebtI-maatregel
Werkzame bestanddelen	• Voor plaatsing moeten drie vragen worden beantwoord op het gebied van impact, ebtI versus IBO of Veldzicht en procedure van de vreemdeling. • Dossieropbouw is een basisvoorwaarde voor het opleggen van een ebtI-maatregel en daar naast een vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw). • Bij binnenkomst in ebtI wordt een begeleidingsplan opgesteld met daarin een verplicht dagprogramma en gedragstrainingen.	• Ondanks dat het dagprogramma voortvloeit uit het begeleidingsplan beoogt het meer doelen te realiseren dan het begeleidingsplan • Aanpassen van gedrag middels gedragsinterventies kan pas in een later stadium worden ingezet, waarbij het fundament in de motivatie ligt • De motivatie en dus het effect van de gedragsinterventie daalt wanneer de interventies in een niet-ondersteunende omgeving, maar in een sanctionerende omgeving wordt uitgevoerd • Er zou kritisch gekeken moeten worden naar de combinatie tussen begeleiden en begrenzen
Contextuele randvoorwaarden	• Vervoer naar ebtI door DV&O of een taxibedrijf • Eén keer per maand veiligheids-overleg, één keer per twee weken ebtI-casusoverleg, periodiek omwonendenoverleg • Bij vermoeden van psychiatrische problematiek contact met intaker IBO en/of GGZ	• In de Ketenbrede Werkinstructie is geen aandacht geschonken aan de optimale context van de ebtI-locaties. In hoeverre de locaties passend zijn bij de uitvoering van de ebtI-maatregel wordt niet nader gespecificeerd • Het wordt niet duidelijk wat voorop dient te staan: het aanbod dat gemeentes doen een ebtI te vestigen of de meest ideale locatie voor de ebtI-doelgroep

Eindnoten

1. De feitelijke situatie rondom de ebtL-maatregel wordt in hoofdstuk 4 beschreven.
2. Bron: Kamerbrief, Motie van het lid Azmani, voorgesteld op 9 december 2015.
3. Bron: Kamerbrief, Aangescherpte aanpak overlastgevende asielzoekers, 31 maart 2016.
4. Bron: Kamerbrief, Extra begeleiding en toezicht locatie, 3 juli 2017.
5. Bron: Ketenbrede werkinstructie EBTl, 9 november 2017.
6. Door de doelstellingen breed te beschouwen verwachten wij bij de effectevaluatie inzichtelijk te krijgen wat met de ebtL-maatregel wel of niet is bewerkstelligd.
7. We bespreken in deze paragraaf alleen de drie hoofddoelstellingen, niet de nevendoelestellingen.
8. Het COA definieert een 'incident' als een "ongeplande gebeurtenis of situatie die het normale proces verstoort".
9. Dublinclaimanten zijn asielzoekers die via een ander EU-land in Nederland zijn aangekomen, maar in het eerste EU-land van aankomst de asielprocedure hadden moeten of hebben doorlopen.
10. Belangrijk te vermelden dat hierbij gaat om incidenten op of rondom de opvanglocatie. Incidenten buiten de opvanglocatie vallen onder de verantwoordelijkheid van de politie.
11. Door contact op te nemen met een intaker van de IBO kan worden overwogen of de overlastgever het beste in de IBO, Veldzicht of in de ebtL past.
12. Samen met de ketenpartners moet worden nagegaan of er voldoende redenen zijn om de overlastgever in bewaring te stellen of wat de stand van de procedure/het vertrektraject is voorafgaand aan oplegging van een ebtL-maatregel.
13. De training Kies voor Verandering is geformuleerd op basis van de Sociaal Cognitieve Leertheorie (Bandura, 1994), de Identity Theory of Desistance (Paternoster & Busway, 2009) en de Motivational Theory of Lifespan Development (Heckhausen, Schulz & Wrosch, 2010).
14. Het deelnemen aan de training Kies voor Verandering is een voorwaarde voor deelname aan de gedragsinterventie In Control.
15. Bron: Programmahandleiding In Control, Zelfcontrole: augustus 2018.
16. Bron: Programmahandleiding In Control, Wensen Denken Doen, augustus 2018.
17. Bron: Programmahandleiding In Control, Leefstijl en middelen, augustus 2018.
18. Gemeente Amsterdam via www.amsterdam.nl.
19. IBIS-registraties worden ingedeeld op zes domeinen: dagstructuur, persoonlijk welbevinden, zelfzorg, sociale contacten, externe contacten en toekomstplannen.

4 Het proces achter de ebtI-maatregel

In dit hoofdstuk worden de processen achter de ebtI-maatregel beschreven. Deze vallen uiteen in een beschrijving van de werkelijke doelgroep die in de ebtI's verblijven, de werkzame bestanddelen die worden gebruikt en de contextuele randvoorwaarden voor de uitvoering van de ebtI-maatregel. De doelstellingen zullen in dit hoofdstuk niet aan de orde komen, daar deze tijdens de ebtI-pilot niet zijn aangevuld of aangepast. Daar waar mogelijk beginnen we bij elke paragraaf met een algemene beschrijving van de IBIS-data, de analyse van de politieregistratie in BVH en de surveyresultaten. Vervolgens vullen we deze resultaten aan met de afgenomen interviews.

4.1 Kenmerken van de geplaatste doelgroep

Algemeen beeld van de doelgroep vanuit IBIS-data

Vanuit de IBIS-data is het mogelijk om een vergelijkende analyse tussen ebtI'ers en niet-ebtI'ers te maken. De analyse vergelijkt asielzoekers op leeftijd, geslacht, land van herkomst, aantal incidenten en soort incidenten (zie bijlage 8, tabel 1). De gemiddelde leeftijd van asielzoekers in de reguliere opvanglocaties en in de ebtI's verschilt niet van elkaar en is zowel voor ebtI'ers als niet-ebtI'ers ongeveer 27 jaar. Wel blijkt een aanmerkelijk hoger percentage mannen in de ebtI's te zitten dan in de reguliere opvanglocaties (99 om 82 procent).

Wat betreft het land van herkomst van asielzoekers blijkt twintig procent van de asielzoekers in ebtI's uit Marokko en eenzelfde percentage uit Algerije te komen (zie tabel 4.1). Deze percentages liggen in reguliere opvanglocaties beduidend lager, net zoals, maar in mindere mate verschillend, voor Libiërs en Tunesiërs. De meeste asielzoekers in reguliere opvanglocaties komen uit Syrië (16 procent) of Eritrea (11 procent); in ebtI's liggen deze percentages lager, respectievelijk op 3 en 2 procent, net zoals voor Afghaanse asielzoekers (6 om 3 procent). In

een aanvullende analyse zijn landen gecategoriseerd in veilige landen en landen die niet zijn aangemerkt als veilige landen van herkomst.¹ Het aandeel asielzoekers uit veilige landen in reguliere opvanglocaties is 25 procent; 75 procent van de asielzoekers in reguliere opvanglocaties komt dus uit een land dat niet is opgenomen in de lijst met veilige landen van herkomst. In de ebtL verandert deze verhouding. De helft van de ebtL'ers (50,3 procent) komt uit een veilig land, de andere helft (49,7 procent) uit een land dat niet aangemerkt is als een veilig land.

Tabel 4.1 – algemene gegevens etbl'ers naar locatie (n=322)

	Amsterdam (n=123)		Hoogeveen (n=178)		Beide locaties (n=21)		Totaal (n=322)	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Leeftijd (gemiddeld)	28,6		27,2		28,1		27,8	
Geslacht								
Man	119	97%	178	100%	21	100%	318	99%
Vrouw	4	3%	0	0%	0	0%	4	1%
Land van herkomst								
Syrië	5	4%	4	2%	2	10%	11	3%
Eritrea	4	3%	3	2%	0	0%	7	2%
Algerije	21	17%	38	21%	4	19%	63	20%
Marokko	26	21%	36	20%	3	14%	65	20%
Irak	6	5%	13	7%	0	0%	19	6%
Afghanistan	4	3%	4	2%	2	10%	10	3%
Iran	10	8%	7	4%	1	5%	18	6%
Libië	8	7%	16	9%	3	14%	27	8%
Tunesië	7	6%	13	7%	0	0%	20	6%
Nigeria	2	2%	6	3%	0	0%	8	2%
Overige landen ²	30	24%	38	21%	6	29%	74	23%
Veilige landen	58	47%	95	53%	7	33%	160	50%
Niet-veilige landen	64	52%	80	45%	14	67%	158	49%

Bron: IBIS

De categorisering asielzoekers uit een veilig land hebben wij in samenwerking met het COA nader geduid, aangezien de veiligelanders zij uit spoor-2 in beginsel niet voor de ebtL-maatregel in aanmerking komen. Nader onderzoek wijst uit dat elf asielzoekers te kenmerken zijn als “veiligelander” hadden.³ Acht van

deze personen zaten inmiddels in de beroepsfase en konden naar aanleiding van jurisprudentie van het Europese Hof gedurende het afwachten van een uitspraak hun recht op opvang behouden. De andere drie personen zaten wel in de spoor-2-asielaanvraag. De aanvragen zijn echter versneld door het IND afgedaan. Geconcludeerd mag worden dat er wat betreft de doelgroep voor de ebtI-maatregel dus incidenteel is afgeweken van de planvorming en enkele spoor-2 asielzoekers wel een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen.

Uit een analyse van de incidentenregistraties van het COA in IBIS (zie tabel 4.2) blijkt dat in totaal 322 asielzoekers in 2018 in een ebtI zijn ondergebracht en dat 8.042 asielzoekers alleen reguliere opvang kregen. Asielzoekers die een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen hebben gemiddeld in 2018 significant meer incidenten op hun naam hebben staan dan reguliere asielzoekers. Onder de tweede groep vinden gemiddeld ruim twee incidenten plaats per asielzoeker per jaar. Dit zijn ongeveer negen incidenten minder dan onder ebtI'ers, die in 2018 gemiddeld ruim elf incidenten hebben gepleegd. Het blijkt dus dat asielzoekers die een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen in het algemeen aanmerkelijk meer overlast hebben gepleegd dan reguliere asielzoekers.

Het overtreden van huisregels is het incident dat het meest voorkomt. Zonder overtredingen van huisregels plegen reguliere asielzoekers gemiddeld ongeveer een incident per jaar, tegenover gemiddeld zeven onder ebtI'ers. Ook voor bijna alle andere incidentsoorten, behalve vermissingen, geldt dat het gemiddelde voor ebtI'ers aanmerkelijk hoger ligt. Deze incidenten hebben voornamelijk te maken met agressie en geweld tegen personen (fysiek, non-verbaal en verbaal). Maar ook incidenten met honger en/of dorststakingen, verbale suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties vinden bij ebtI'ers vaker plaats; ebtI-geplaatsten vertonen kortom aanzienlijk vaker agressief gedrag, maar lijken ook psychisch labielier vanwege een hoger gemiddelde in suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties.

Tabel 4.2 – gemiddeld aantal incidenten per asielzoeker in 2018, opgedeeld naar soorten incidenten (in n)

	Niet-ebtl'ers (n=8.041)	Ebtl'ers (n=322)
Hoofdsoorten incidenten (gemiddeld)		
Inclusief overtreden huisregels*	2,47	11,57
Exclusief overtreden huisregels*	1,20	6,97
Subsoorten incidenten (gemiddeld)		
Agressie en geweld tegen personen fysiek*	0,35	1,97
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal*	0,09	0,66
Agressie en geweld tegen personen verbaal*	0,33	2,67
Honger en/of dorststaking*	0,00	0,03
Medische noodzaak*	0,14	0,31
Overtreden huisregels*	1,27	4,70
Verbale suïcidedreiging*	0,13	0,46
Vermissing	0,09	0,08
Zelfdestructieve actie*	0,07	0,52
Overige incidenten ^{4*}	0,00	0,17

* Significant op niveau $p < .05$

Bron: IBIS

Aanvullend is nog gekeken wat de verdeling over beide groepen per incidentsoort is als gekeken wordt naar 0, 1 tot en met 5 en 6 of meer incidenten (zie bijlage 8, tabel 3). Uit deze analyse blijkt dat binnen de groep reguliere asielzoekers vaker mensen voorkomen die geen incidentsoorten op hun naam hebben staan. Dit geldt voor alle incidentsoorten, behalve voor vermissingen. En juist binnen de ebtI-groep komen meer personen voor die 6 of meer incidenten op hun naam hebben staan; vooral bij het overtreden van de huisregels treedt het grootste verschil tussen de reguliere asielzoekers en de ebtI'ers op.

Inzoomen op de subgroep dual harmers binnen de groep ebtl'ers

Uit verschillende studies blijkt dat de (vaak kleine) groep geweldplegers in een penitentiaire omgeving die ook zelfdestructieve acties plegen verantwoordelijk is voor een relatief groot deel van alle incidenten in die omgeving (zie onder andere Slade, 2018). Voor de asielzoekers die een ebtl-maatregel opgelegd hebben gekregen is gekeken naar ebtl'ers die zowel fysiek geweld als zelfdestructieve acties hebben gepleegd. Uit de analyse blijkt dat deze dual harmers onder de ebtl'ers (n=59, 18,3 procent van alle ebtl'ers) aanzienlijk vaker 11 of meer incidenten plegen dan niet-dual harmers. Ook blijkt dat dual harmers⁵ gemiddeld bijna drie maal zo veel incidenten (24,7 om 8,6 incidenten) hebben gepleegd. Deze bevindingen zijn⁶ ongeveer van gelijke orde als fysiek geweld en zelfdestructieve acties buiten de analyses gehouden worden.⁷

Wanneer dual harmers onder de ebtl'ers vergeleken worden met dual harmers onder de reguliere asielzoekers, dan blijkt dat slechts 1,7 procent van de reguliere asielzoekers te typeren is als dual harmer, tegenover de al eerder genoemde 18,3 procent van de ebtl'ers. Ook plegen dual harmers onder reguliere asielzoekers gemiddeld veel minder incidenten dan dual harmers onder de ebtl'ers: 11,6 om 24,7 incidenten (inclusief geweld en zelfdestructie). Met name het percentage dual harmers dat 11 of meer incidenten pleegt valt hierbij op: 39 procent van de 'reguliere' dual harmers tegenover 80 procent van de dual harmers onder ebtl'ers.

Algemeen beeld van de doelgroep vanuit de incidentenregistratie in BVH

Via de Nationale Politie zijn de in 2018 geregistreerde incidenten in BVH van asielzoekers ontvangen. Het betreft incidenten waarbij de asielzoekers zijn gekenmerkt als 'verdachte', niet als 'betrokkene'. Daarnaast gaat het om politiemutaties van incidenten, niet om veroordelingen. In totaal zijn 37.020 reguliere asielzoekers en 247 ebtl'ers in de analyse betrokken.⁸ Een eerste en belangrijke bevinding is dat de analyse uitwijst dat 178 ebtl'ers (72,1 procent van het totaal van 247 ebtl'ers in 2018) binnen de politieregistratie voorkomen als verdachte van ten minste één strafbaar feit. Dit is hoog vergeleken met de groep reguliere asielzoekers die als zodanig bekend staan, namelijk 1.709 (4,6 procent van het van het totaal van 37.020 reguliere asielzoekers in 2018).⁹ In totaal hebben de 178 verdachte ebtl'ers 579 feiten (gemiddeld 3,3 feiten) op hun naam staan, tegenover 3.205 feiten (gemiddeld 1,9 feiten) voor de 1.709 verdachte reguliere asielzoekers.¹⁰ In tabel 4.3 worden de geregistreerde incidenten op de verschillende CBS-categorieën onderverdeeld.¹¹

Tabel 4.3 – in BVH geregistreerde incidenten op verdachtenniveau (in n en %)

Incidenten op CBS-hoofdcategorie	Incidenten van verdachte reguliere asielzoekers (N=1.709)		Incidenten van verdachte ebt'l'ers (N=178)	
	n	%	n	%
Vermogensmisdrijven*	2.490	77,7%	279	48,2%
Vernielingen/misdrijven openbare orde/gezag*	266	8,3%	112	19,3%
Geweldsmisdrijven*	312	9,7%	160	27,6%
Seksuele misdrijven	66	2,1%	8	1,4%
Misdrijven WvSr (overig)	40	0,0%	13	2,2%
Verkeersmisdrijven	5	0,2%	0	0,0%
Drugsmisdrijven	24	0,7%	2	0,3%
(Vuur)wapenmisdrijven	1	0,0%	4	0,7%
Misdrijven overige wetten	1	0,0%	1	0,2%
Totaal	3.205	100,0%	579	100,0%

Bron: BVH

* Significant op niveau $p < .05$.¹²

Uit de analyse blijkt dat het patroon van verdachte ebt'l'ers op drie delictcategorieën verschilt van de verdachte reguliere asielzoekers: vermogensmisdrijven, vernielingen/misdrijven openbare orde/gezag en geweldsmisdrijven. Net zoals in de analyse van de IBIS-registratie blijken ebt'l'ers dus ook op grond van de politie-registratie substantieel vaker verdacht van geweldspleging. Voor de personen die van strafbare feiten verdacht worden kan dus geconcludeerd worden dat ebt'l'ers zowel binnen als buiten de opvanglocaties gewelddadiger gedrag vertonen dan reguliere asielzoekers. Ook blijken verdachte ebt'l'ers aanzienlijk meer vernielingen en misdrijven tegen de openbare orde/gezag te plegen dan verdachte reguliere asielzoekers. Ook deze delictsvorm heeft een sterke gedragsmatige component. Daarentegen komen verdachte ebt'l'ers aanzienlijk minder dan verdachte reguliere asielzoekers (maar nog wel regelmatig) met de politie in aanraking vanwege vermogensmisdrijven.

De ebt'l-doelgroep volgens de geïnterviewden

Asielzoekers die in aanmerking komen voor een ebt'l-maatregel zijn volgens de geïnterviewden uit de reguliere opvanglocaties personen die overlastgevend dan wel crimineel gedrag op of rondom de opvanglocaties vertonen. Deze personen

moeten daarom begrensd en begeleid worden in hun gedrag. Daarnaast zou een deel van deze groep kampen met problematisch middelengebruik of psychiatrische problematiek. Psychiatrische problematiek wordt als een exclusie criterium gezien voor oplegging van een ebtL-maatregel, aangezien de IBO of de psychiatrische kliniek Veldzicht zich voor deze groep beter lenen voor het oppakken van deze problematiek dan een ebtL. Alleen heeft ook de IBO soms te maken met overlastgevend gedrag op de locatie, waardoor ze enkele keren een ebtL-maatregel heeft moeten opleggen. Daarnaast werkt Veldzicht alleen met vrijwillige opname en weigeren veel asielzoekers, die ervoor in aanmerking komen, om opgenomen te worden.¹³

Naast de asielzoekers met psychiatrische problematiek is er ook een klein aantal veiligelanders (uit spoor 2) opgenomen. De geïnterviewde COA-medewerkers op de reguliere azc's merken op dat deze groep samen met een groep Dublinclaimanten de meeste overlast veroorzaakt, wat er toe heeft geleid dat de ebtL hen opnam. Deze groep heeft vaak geen uitzicht op een verblijfsstatus en heeft daardoor niets te winnen of verliezen.¹⁴ Ook de geïnterviewde ebtL-medewerkers zien dat deze groep het deel vormt waar niets mee is te bereiken. Deze groep veiligelanders hebben de naam van "Eurohoppers"; personen die enkel gericht zijn op het hebben van onderdak, het krijgen van geld en het achterhalen van de einddatum dat ze het land weer moeten verlaten. Ook de geïnterviewde bewoners op de COA-locaties herkennen een cultuurverschil tussen hen zelf en de overlastgevende asielzoekers; zij zien duidelijk dat die groep de Nederlandse normen en waarden ondermijnt. Hun mening is dat onder de overlastgevers voornamelijk jonge, agressieve jongens uit voornamelijk veilige landen voorkomen, die volgens de bewoners een "bende-mentaliteit" hebben.

Volgens nagenoeg alle geïnterviewden heeft er niet tot nauwelijks een verschuiving in de profielkenmerken van de overlastgevers plaatsgevonden. Een locatie-manager op een COA-locatie stelt: *"Het is niet zo dat ik een bepaald land sterker naar voren zie komen dan een ander, het zit hem met name in de overlast en agressie van mensen. Dat is de gemene deler en de oorzaak dat je naar een ebtL gaat"*. Een respondent uit ebtL Hoogeveen signaleert daarnaast dat groepsdynamiek onder overlastgevers een belangrijke rol speelt bij hun gedrag; er hoeft er maar één een slechte dag te hebben om de hele sfeer in de groep te bepalen, wat in negatief gedrag kan uitmonden.

Of veiligelanders met of zonder Dublinindicatie de juiste doelgroep zijn voor plaatsing in een ebtL wordt als een lastige vraag beschouwd. Enerzijds komt een deel van de groep (veiligelander uit spoor-2) in beginsel niet in aanmerking

voor de maatregel en gezien de algehele houding zouden zij ook niet de juiste doelgroep vormen voor gedragsbeïnvloedende mogelijkheden. Hetzelfde geldt voor een groep binnen de geplaatste Dublinclaimanten, die in beginsel geplaatst mochten worden. Anderzijds blijken veiligelanders uit spoor 2 of met Dublin-indicatie wel de meeste overlast op de COA-locaties te veroorzaken, wat hen de juiste doelgroep maakt om uit te plaatsen, aangezien dat de veiligheid van de andere bewoners en het COA-personeel ten goede komt.

Ook komt overlast op opvanglocaties voor zonder dat een ebtL-maatregel formeel kan worden opgelegd. Zo geven medewerkers van de gezinslocatie (glo) aan dat gezinnen in deze opvang zijn uitgeprocedeerd en worden gedoogd vanwege het feit dat zij kinderen hebben. Zij vallen alleen niet meer onder de Rva 2005 (en dus niet meer onder het ROV-maatregelenbeleid), omdat alle gezinsleden uitgeprocedeerd zijn. Zij kunnen daarom geen ebtL-maatregel opgelegd krijgen. Het is enkele keren voorgekomen dat er een uitzondering werd gemaakt en een ebtL-maatregel op de glo is opgelegd, maar dit was volgens de medewerkers een moeizaam proces en had te maken met een acute statuswijziging van een van de gezinsleden. Ook de IBO-medewerkers geven aan dat hun doelgroep, ondanks de psychiatrische problematiek, overlastgevend kan zijn. Het opleggen van een ebtL-maatregel is echter niet altijd wenselijk aangezien een psychiatrische component een exclusiecriteria is voor de ebtL.

Procesmatige veranderingen in beleidsvoering

Op 8 juni 2018 stelt staatssecretaris Harbers in een Tweede Kamerbrief dat overlastgevers sneller zullen worden geplaatst in de ebtL en dat deze maatregel eerder zal worden ingezet dan het (tijdelijk) ontzeggen van de opvang. Op 15 november 2018 volgt nog een kamerbrief, waarin Harbers stelt dat circa de helft van de overlastgevers die in de ebtL zijn geplaatst veiligelanders met een Dublinclaim betreft. Wat betreft het gedrag van de ebtL-bewoners stelt Harbers dat de problematiek zwaarder is dan van te voren door het ebtL-personeel en de politie werd verwacht. Vaak is er sprake van meervoudige problematiek, zoals verslavingsproblemen in combinatie met gedragsproblematiek en psychische problemen.

Uit de survey en de interviews lijkt eenzelfde soort doelgroep naar voren te komen als die door staatssecretaris Harbers is aangeduid. De groep veiligelanders met een Dublinclaim lijkt de grootste doelgroep te zijn in de ebtL. Tevens komt uit het onderzoek dezelfde meervoudige problematiek naar voren als door

Harbers is benoemd. Ondanks dat een ebtL daar niet voor is aangemerkt, moeten ebtL-medewerkers toch met deze psychische problematiek omgaan.

4.2 Werkzame bestanddelen in de ebtL-maatregel

In de ebtL-maatregel komt, zoals in de planvorming al is weergegeven, een aantal werkzame bestanddelen aan de orde. Per onderdeel zullen wij de daadwerkelijke processen in de praktijk achter deze bestanddelen beschrijven.

4.2.1 Maatregelenbeleid voor overplaatsen naar de ebtL

Het proces van overplaatsen vanuit de survey onder COA-managers

In de survey is aan managers van reguliere COA-locaties naar een mening gevraagd over de eis van dossiervorming en het opleggen van ROV-maatregelen. Van de managers geeft 88 procent aan de eisen rondom de dossiervorming voor het opleggen van een ebtL-maatregel precies goed te vinden.¹⁵

Wat betreft de ROV-maatregelen die het COA kan opleggen om de veiligheid en orde op de opvanglocaties te waarborgen, stelt 62 procent van de managers op een reguliere locatie dat het ROV-maatregelenbeleid altijd gevolgd wordt. De respondenten die stellen dat het beleid niet altijd wordt gevolgd (38 procent) geven ter illustratie aan dat sommige locaties nog regelmatig voor andere ROV-maatregelen kiezen in plaats van een ebtL-maatregel, omdat de ebtL-maatregel bewerkelijk is, veel tijd kost of niet altijd mogelijk is (bijvoorbeeld in een weekend).

Daarnaast geeft 95 procent van de managers aan dat de ROV-maatregelen niet altijd toereikend zijn.¹⁶ Wat dat betreft antwoordt 44 procent van de respondenten dat er meer gekwalificeerd COA-personeel nodig is om met overlastgevend gedrag om te kunnen gaan. Het geven van meer bevoegdheden aan het COA-personeel komt met 39 procent op de tweede plaats. Een derde van de respondenten (33 procent) heeft 'anders' geantwoord en aanvullende suggesties gegeven, zoals: *'de politie meer tools bieden om slagvaardig te kunnen werken omdat wet- en regelgeving in sommige gevallen averechts werkt'*. Ook geeft een respondent aan dat er een ruimere mogelijkheid moet zijn om overlastgevende vreemdelingen aan de voorkant opvang te weigeren.

Zoals eerder in het hoofdstuk is besproken, is de vooraf bepaalde doelgroep voor de ebtL-maatregel op grond van de inclusiecriteria in de loop van de tijd iets bijgesteld. Van de respondenten met een managersfunctie op de reguliere opvanglocaties is 67 procent van mening dat deze wijzigingen gevolgen hadden

voor de categorieën asielzoekers tegen wie een ebtL-maatregel kon worden opgelegd.¹⁷ Deze respondenten geven als voorbeeld dat groepen Dublinclaimanten nu sneller worden geplaatst en er een spoedplaatsingsprocedure in het leven is geroepen. Andere voorbeelden wijzen op de mogelijkheid om, tegen de criteria in, toch 17-jarige asielzoekers te plaatsen. Dit is naar aanleiding van het besluit van staatssecretaris Harbers om overlastgevers sneller in een ebtL te plaatsen en in individuele gevallen overlastgevende vreemdelingen die ouder zijn dan zestien jaar in een ebtL te plaatsen. Harbers licht dit besluit toe met de toenemende overlast die wordt veroorzaakt door een specifieke groep minderjarige vreemdelingen die betrokken is bij strafrechtelijke vergrijpen.¹⁸

Het proces van overplaatsen volgens de geïnterviewden

Volgens alle gesproken respondenten op de reguliere opvanglocaties wordt het ROV-maatregelenbeleid altijd gevolgd. De respondenten in de azc's zijn echter sterk verdeeld over de ebtL-maatregel als aanvulling dan wel vervanging voor de ROV-maatregelen. Sommigen proberen de ebtL-maatregel zo lang mogelijk uit te stellen en met de ROV-maatregelen de overlast op locatie aan te pakken. Anderen zien de ebtL-maatregel als een goede vervanger van het opleggen van ROV-maatregelen en gaan sneller over tot de ebtL-aanvraag.¹⁹ Deze laatste groep geeft echter wel aan dat zij vanuit de gemeente een sterke druk voelen om geen ROV-maatregel op te leggen die de asielzoeker voor bepaalde tijd onthoudt van alle verstrekkingen, omdat dit de omwonenden uit de gemeente mogelijk kan belasten met overlastgevende vreemdelingen. Op grond van de verschillende geluiden uit de azc's geven de ebtL-medewerkers uit Amsterdam aan dat de azc's overlastgevers moeten overdragen: *“Stuur ze naar ons. Ga de samenleving niet belasten door overlastgevers op straat te zetten. Wij kunnen wat met deze groep, daar zijn we voor”*.

Er heerst soms onduidelijkheid rondom de vereisten van de ebtL-maatregel. De dossiervorming blijkt voor respondenten in de reguliere opvang een leerproces, waarbij de Ketenbrede Werkinstructie als een vrij complex document wordt ervaren. Wel geven de meeste azc-vertegenwoordigers aan dat het proces rondom de ebtL-plaatsing soepeler verloopt naarmate men het vaker in de praktijk brengt. Sommige COA-medewerkers geven aan behoefte te hebben aan een ebtL-checklist, waarbij gemakkelijker kan worden nagegaan of aan alle ebtL-vereisten is voldaan. In azc Weert en ebtL Amsterdam is al eens een soortgelijke checklist opgesteld, maar deze is nooit als officieel document gebruikt of naar buiten gebracht.

Vertegenwoordigers van IND en DT&V onderkennen dat er van de COA-medewerkers veel kennis wordt gevraagd met de komst van de ebtL-maatregel

en dat lang niet iedereen genoeg onderlegd is om op een juiste manier een ebtL-maatregel op te leggen. Een DT&V-medewerker verwoordt dit als volgt: *“Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan dat enkel opvang en begeleiding hoeft te bieden. Nu wordt er aan hen gevraagd om aan dossieropbouw te doen met daaraan gekoppelde juridische eisen. Dat vergt aanpassing en tijd bij het COA, daar valt winst te behalen.”*

4.2.2 Achtergrond en kwalificaties van ebtL-personeel

Het ebtL-personeel vanuit de survey onder ebtL-medewerkers

Aan ebtL-medewerkers is in de survey onder andere gevraagd naar de kwalificaties van het personeel en hun werkzaamheden op de ebtL's. Ten eerste laten de resultaten zien dat 80 procent van de ebtL-medewerkers vindt dat dit personeel over specifieke aanvullende kwalificaties moet beschikken ten opzichte van reguliere COA-medewerkers. Zo geven de respondenten aan dat medewerkers op een ebtL tegen agressie moeten kunnen, geduld moeten hebben en over signalerende kwaliteiten moeten beschikken. Daarnaast moet aankomend personeel zich ervan bewust zijn dat ze kiezen voor een moeilijke doelgroep die zowel een psychologische, maatschappelijke en agogische houding vereist. Tevens moet het personeel volgens de respondenten een open houding aannemen en zich niet teveel vastklampen aan de richtlijnen en kaders die zijn vastgesteld; een *‘thinking outside the box’*-houding is gewenst.

Ten tweede geeft 64 procent van de ebtL-medewerkers aan voldoende gekwalificeerd personeel in huis te hebben en geen specifieke kwalificaties te missen. Ook zegt 64 procent geen trainingen of opleidingen voor ebtL-personeel te missen. Aangegeven wordt dat bepaalde opleidingen of niveaus niet bepalend zijn voor de mate waarin iemand gekwalificeerd is om op een ebtL te werken. Vaak geeft ervaringsdeskundigheid, beroepservaring en persoonlijkheid de doorslag. De groep ebtL-medewerkers (36 procent) die op deze vraag aangeeft wel bepaalde zaken te missen, stelt dat er meer aandacht moet komen voor fysieke weerbaarheid, gedragswetenschap en interculturele communicatie. Tevens speelt er onder de ebtL-bewoners veel verslavingsproblematiek waar het personeel nog beter mee om moet leren gaan.

Het ebtL-personeel volgens de geïnterviewden

De ebtL-mentoren in Amsterdam geven aan ervaring te hebben met de problematiek waar ebtL-bewoners mee kampen, doordat velen werkzaam zijn geweest binnen de Jeugdzorg, binnen detentie en ervaring hebben met andere moeilijke doelgroepen.

Op voorhand worden voor beide ebtL-locaties alleen mensen aangenomen die ervaring hebben met een probleemdoelgroep. Het personeel moet een HBO-opleiding hebben, al wordt in Amsterdam de daadkracht van de MBO-geschoolde beveiliging door het personeel zeer gewaardeerd. Daarnaast krijgt het personeel van de ebtL een weerbaarheidstraining en een agressietraining. EbtL Hoogeveen heeft mentoren van verschillende achtergronden in huis. Het geïnterviewde DJI-personeel geeft aan soms de maatregelen binnen de ebtL te missen die ze wel konden toepassen in het gevangeniswezen; de gedragingen van de bewoners in de ebtL zijn namelijk vaak niet anders dan in detentie, alleen kan in de ebtL de deur nooit op slot. Daarnaast hebben de ebtL's bij onhoudbare situaties geen time-out mogelijkheid of isoleercel, terwijl die wat betreft de veiligheid van het personeel en de andere bewoners wel gewenst zou zijn. Ook hierin blijkt de complexiteit van het half open regime dat de ebtL is: een locatie die sanctioneert maar nergens toe verplicht en haar bewoners niet binnen kan houden.

4.2.3 Kaders van begeleiding in de ebtL

De begeleiding volgens de geïnterviewde ebtL-medewerkers²⁰

De ebtL-medewerkers in Amsterdam hebben allemaal een achtergrond in de hulpverlening en zetten vooral in op begeleiding, in samenwerking met een gedragsdeskundige. Door gebruik te maken van een begeleidingsplan op zes domeinen (dagstructuur, persoonlijk welbevinden, zelfzorg, sociale contacten, externe contacten en toekomstplannen) wordt inzichtelijk of een ebtL-bewoner op elk van deze domeinen voldoende scoort voordat hij terug kan stromen naar de reguliere opvang.²¹ De gedragsdeskundige ondersteunt de mentoren bij het begeleiden en het evalueren van de vreemdeling en helpt hen bij het geven van de gedragstrainingen. De ebtL in Hoogeveen heeft zowel medewerkers vanuit het COA als vanuit DJI in huis. Voor de laatste groep wordt de focus, vanuit hun ervaring in het gevangeniswezen, meer op de begrenzing gelegd. Hierdoor lopen de meningen omtrent het doel van de ebtL in Hoogeveen meer uiteen dan in Amsterdam. Waar Amsterdam zoveel mogelijk wil begeleiden, is Hoogeveen kritischer over begeleiden en lijken zij primair te willen begrenzen. Ook is er geen gedragsdeskundige aanwezig in Hoogeveen, omdat dit van de formatie afging. Zowel de locatiemanager als de mentoren geven echter aan dat zij de gedragstrainingen zelf goed kunnen geven. Ze hebben niet aangegeven meer ondersteuning nodig te hebben in de eventuele signalering van psychiatrische problematiek.

Wat betreft verslavingszorg en medische hulpverlening wordt er volgens de ebtL-medewerkers in Amsterdam wel het een en ander gemist. De ebtL staat niet,

zoals in Hoogeveen het geval is, in directe verbinding met de reguliere opvang en haar medische voorzieningen (GezondheidsZorg Asielzoekers: GZA). Daarnaast hebben sommige ebtl-medewerkers aangegeven dat de GZA soms te terughoudend kan zijn in haar diagnose. Hierdoor blijft een persoon met een psychiatrische stoornis soms in de ebtl zitten, terwijl hij niet in aanmerking komt voor de ebtl-maatregel. Daarnaast geeft ebtl Amsterdam aan graag gebruik te willen maken van een afhaalautomaat voor medicatie, zodat medische verstrekkingen ook buiten de openingstijden kunnen plaatsvinden. Nu is Amsterdam afhankelijk van werkdagen en hebben bewoners soms het hele weekend geen persoonlijke medicatie. Volgens meerdere ebtl-medewerkers in Amsterdam heeft dit er meermaals toe geleid dat bewoners afkickverschijnselen kregen of dat hun psychiatrische problematiek de overhand kreeg. Zulke situaties kunnen de begeleiding van de ebtl-bewoners in de weg staan.

De gedragstrainingen volgens de geïnterviewde ebtl-medewerkers

De medewerkers in Hoogeveen geven aan dat de mentoren op de locatie voldoende vaardigheden bezitten om de trainingen te kunnen geven; ze zijn dan ook voorzichtig positief over de resultaten. In Amsterdam zijn ze kritischer en geeft men aan blij te zijn met een gedragsdeskundige die de mentoren op sleeptouw kan nemen in het geven van de trainingen. Wat betreft het geven van de gedragstrainingen 'In-Control' en 'Kies voor Verandering' missen de mentoren uit Amsterdam vanuit de Reclassering de juiste handvatten om de trainingen goed te kunnen geven.

Uit de interviews blijkt ook dat medewerkers in Amsterdam ten tijde van het onderzoek nog bezig waren met het aanpassen van de trainingen aan de dagelijkse realiteit, zodat ze beter toegepast kunnen worden op de specifieke doelgroep die ze binnen hebben. Zij geven aan dat zij met te veel soorten problematiek te maken krijgen om de training in zijn geheel te kunnen geven. Medewerkers van Amsterdam zijn daarom bezig de trainingen te ontwikkelen op thema, bijvoorbeeld op verslaving of agressie. Hierdoor zouden zij beter op de actuele problematiek van hun ebtl-bewoners kunnen inspelen en begeleiding op maat kunnen bieden. Hoogeveen is hierin volgend aan Amsterdam en is in afwachting van de nieuwontwikkelde trainingsmethode.

De begeleiding volgens de geïnterviewde ebtl-bewoners

In het kader van het onderzoek is gesproken met twee ebtl-bewoners die aan het onderzoek wilden meewerken. De eerste is een ex-ebtl-bewoner die inmiddels een verblijfsstatus heeft. Op dit moment heeft de ex-bewoner ook huisvesting

en een baan. De tweede is een bewoner die nog niet lang in de ebtl verblijft. De ex-bewoner is tevreden over de aandacht die hij kreeg in de ebtl. Ook de gedrags-trainingen werden door hem als zeer goed ervaren; met hulp van de medewerkers gaven deze hem persoonlijke inzichten. Ook het kleurensysteem vindt hij goed, omdat dit de verantwoordelijkheid bij mensen zelf legt. De ex-bewoner geeft echter wel aan dat er medebewoners waren die gewoonweg niet open staan voor gedragsconfrontatie of -verandering en lak hebben aan alle regels. Als voorbeeld noemt hij Dublinclaimanten die geen dankbaarheid voor hun opvang in Nederland toonden. Hij stelt dat het ebtl-personeel zeer bekwaam is in wat ze doen en mensen echt verder kunnen helpen, maar dat moeten bewoners zelf ook willen. Dit geldt ook voor de acceptatie van de geboden hulp om van een verslaving af te komen: het begint bij jezelf.

Door het korte verblijf in Hoogeveen kon de tweede bewoner minder vertellen over zijn ervaringen in de ebtl. Hij heeft een ebtl-maatregel opgelegd gekregen na agressie, in reactie op pesterijen door anderen. Nu hij uit dat milieu weg is, geeft hij aan zich veiliger te voelen.

4.2.4 Bezettingsgraad en kosten ebtl

De bezettingsgraad vanuit de survey onder ebtl-medewerkers

Uit de survey blijkt dat veel ebtl-medewerkers (79 procent) de personeelsinzet en -bezetting voldoende vinden. De rest van deze medewerkers stelt dat er sprake is van personele onderbezetting op de ebtl. Niemand van de ebtl-medewerkers heeft aangegeven dat er op de ebtl sprake is van personele overbezetting.

Tabel 4.4 – afstemming van de personeelsinzet en de bezetting van de EBTL (n=28)

Is er een adequate afstemming van de personeelsinzet en de bezetting van de ebtl-bewoners?	n	%
Nee, er is sprake van overbezetting van personeel	0	0%
Nee, er is sprake van onderbezetting van personeel	6	21%
Ja, de personeelsinzet is adequaat afgestemd	22	79%
Totaal	28	100%

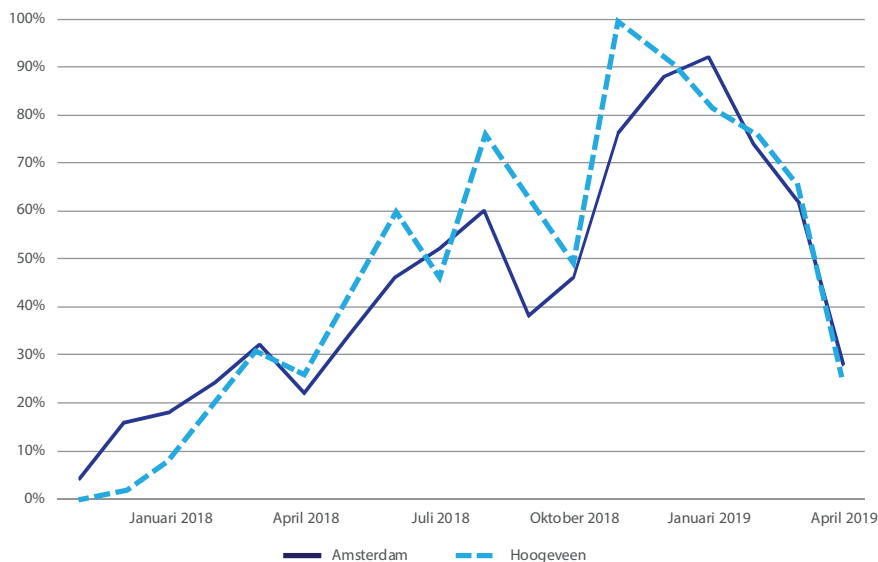
Bron: survey

De bezettingsgraad vanuit de IBIS-data

Met behulp van incidentregistraties van het COA kan worden gekeken in welke maand iemand in een ebtl heeft verbleven en is het mogelijk de bezettingsgraad

te berekenen (het quotiënt van het aantal bewoners per maand en de maximale bewonerscapaciteit). In figuur 4.1 staat de bezettingsgraad van beide ebtl's visueel weergegeven. Het blijkt dat de bezettingsgraad in de periode van november 2017 tot en met april 2018 langzaam oploopt tot 30 procent van het totaal aantal beschikbare plaatsen. In de zomer van 2018 is de bezettingsgraad voor beide ebtl's ruim 50 procent, die tot ongeveer november 2018 verder stijgt. In november 2018 lijkt de ebtl Hoogeveen op grond van de IBIS-registratie volledig bezet, maar heeft deze locatie nooit daadwerkelijk vijftig bewoners op hetzelfde moment binnen gehad. Dit te hoge percentage heeft volgens een COA-medewerker mogelijk te maken met het niet afmelden van ebtl-plaatsingen in IBIS. Ook valt niet uit te sluiten dat personen die MOB zijn gegaan nog steeds als bewoner van de ebtl te boek staan. In december 2018 bereikt ook de ebtl in Amsterdam zijn top met een bezettingsgraad van 92 procent. Vanaf 2019 neemt de bezettingsgraad af naar ongeveer 30 procent in april. Van een continue stijging in de bezettingsgraad lijkt dus geen sprake. De stijging zette in 2018 in, waarna de bezettingsgraad eind 2018 en verder in 2019 sterk daalt. De bezettingsgraad mag daarom als fluctuerend worden beschouwd.

Figuur 4.1 – bezettingsgraad ebtl-locaties (in percentage)



Bron: IBIS

Op basis van de aangeleverde IBIS-registratie kan voor 322 asielzoekers die tot en met april 2019 in de ebtl hebben verbleven gekeken worden hoe vaak de ebtl-maatregel is opgelegd.²² Van deze groep heeft 90 procent de maatregel één keer opgelegd gekregen. Ongeveer een tiende van de asielzoekers krijgt een tweede (n=26), derde (n=4) of vierde (n=1) keer een ebtl-maatregel opgelegd. Een asielzoeker verblijft gemiddeld 47 dagen in een ebtl. Dit komt neer op gemiddeld 43 dagen per opgelegde ebtl-maatregel. In Amsterdam duurt de ebtl-periode gemiddeld 54 dagen, in Hoogeveen is dit 31 dagen. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat asielzoekers in ebtl Hoogeveen vaker en sneller met onbekende bestemming vertrekken.

Bijna twee derde van asielzoekers (62 procent) zit minder dan 60 dagen in een ebtl, 14 procent 60 tot 90 dagen en 15 procent meer dan 90 dagen. Deze verschillen in verblijfsduur kunnen te maken hebben met het eerder uitstromen door goed gedrag, een verlenging in verblijf door matig tot slecht gedrag of dat een asielzoeker met onbekende bestemming is gegaan.

De bezettingsgraad volgens de geïnterviewden

Op de ebtl's is er sprake van een fluctuerende bezettingsgraad per periode. Ebtl Amsterdam begon met 5 bewoners, heeft er maximaal 37 binnen gehad en had ten tijde van de interviews 19 bewoners (minus 5 bewoners die in bewaring zaten). Ebtl Hoogeveen heeft maximaal 33 bewoners gehad en had ten tijde van de interviews 13 bewoners (waarvan 11 fysiek aanwezig en 2 die mogelijk MOB waren gegaan). Deze bevinding is dus in strijd met de bevinding uit de IBIS-registratie dat in Hoogeveen op een bepaald moment een bezettingsgraad van honderd procent was bereikt. Het personeel van beide ebtl's als ook de gemeente en politie geven ook aan dat het personeel onvoldoende is ingericht om met meer dan 30 asielzoekers om te gaan. Groepsdynamica speelt daarbij een grote rol, aangezien de overlastgevers elkaar volgens geïnterviewden versterken in slecht gedrag. Daardoor kan het voorkomen dat enkele asielzoekers onevenredig veel druk op het personeelsbestand leggen.

Kosten ebtI

Door het COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn de in 2018 gemaakte ebtI-kosten per bezette plek aangeleverd. Bij het COA bedragen de kosten 7.366.000 euro en bij DJI zijn de kosten 1.224.239 euro. Per bezette ebtI-plek (gebaseerd op een gemiddelde bezettingsgraad van 30 procent) komt dit neer op 286.341 euro. Ter indicatie: voor alle personen die in 2018 in de reguliere opvang verbleven, bedragen de kosten 27.323 euro per bezette plek (gebaseerd op een gemiddelde bezettingsgraad van 67 procent).

4.2.5 Veiligheid op de ebtI

De veiligheid vanuit de survey onder ebtI-medewerkers

Aan het ebtI-personeel is gevraagd of zij zich veilig voelen tijdens het werk op de locatie. Van het personeel geeft 90 procent aan zich regelmatig tot altijd veilig te voelen, terwijl 10 procent zich soms veilig voelt. Deze vraag is ook aan het personeel op de overige COA-locaties gesteld en levert grofweg dezelfde bevindingen op.²³ Ook is aan beide groepen personeel gevraagd naar de waarborging van de veiligheid op hun locatie. Het blijkt dat medewerkers op de ebtI-locaties relatief vaker van mening zijn dat de veiligheid goed is gewaarborgd.

Tabel 4.5 – waarborging veiligheid tijdens werken naar locatie (ebtI versus niet-ebtI) (n=137)

Waarborging veiligheid	EbtI-personeel		Niet-EbtI-personeel	
	n	%	n	%
Veiligheid is slecht gewaarborgd	4	14%	19	18%
Veiligheid is redelijk gewaarborgd*	9	31%	65	60%
Veiligheid is goed gewaarborgd*	16	55%	24	22%
Totaal	29	100%	108	100%

Bron: survey

* $p < 0.05$

Op de vraag aan het ebtI-personeel of er voldoende voorzieningen en sanctiemogelijkheden zijn om de veiligheid van het personeel te waarborgen geeft 55 procent aan dat dit zo is. De 14 procent die aangeeft dat er onvoldoende in voorzien

wordt, stelt dat het vooral ontbreekt aan ervaringsdeskundig personeel, duidelijkheid rondom de doelgroep wat betreft omgang en sanctioneren en aan mogelijkheden om iemand tijdelijk vast te zetten bij onhoudbare situaties. Toch stelt 88 procent van de respondenten dat zij redelijk (40 procent) tot goed (48 procent) toegerust zijn om hun werk veilig uit te voeren.

De veiligheid volgens de geïnterviewden

De mentoren in Amsterdam en Hoogeveen geven aan zich veilig te voelen, maar stellen ook dat veiligheidsgevoel een persoonlijke component kent. De regel is om bij mogelijke incidenten nooit alleen op iemand af te stappen en altijd in teamverband te werk te gaan. Wanneer het gedrag van een bewoner uit de hand loopt, kan in Amsterdam gebruik worden gemaakt van een “time-out cel”. Deze cel betreft eigenlijk de vrouwenafdeling, maar is nagenoeg altijd onbezet. Daarnaast draagt iedereen, zowel in Amsterdam als Hoogeveen, een portofoon met een alarmknop. Wel missen de medewerkers dat “de voordeur niet op slot kan”. Door het gebrek aan harde maatregelen tegen overlast hebben de meeste mentoren op de ebtL het gevoel nooit een echte stok achter de deur te hebben, omdat ebtL-bewoners altijd de voorziening kunnen verlaten en weer terug kunnen komen.

Ook de twee gesproken ebtL-bewoners geven aan zich altijd veilig te hebben gevoeld tijdens hun verblijf. De ex-bewoner stelt dat de medewerkers in Amsterdam goed toegerust waren om de dagen veilig en structureel te laten verlopen, ondanks dat andere bewoners hun gedrag niet leken aan te passen. De gesproken ebtL-bewoner in Hoogeveen stelt daarnaast dat de ebtL voor hem veiliger voelde dan het azc waar hij vandaan kwam.

4.3 Contextuele randvoorwaarden

4.3.1 Vervoer van de reguliere opvanglocatie naar de ebtL

Vanuit de survey onder COA-managers

Aan de respondenten met een managersfunctie op reguliere COA-locaties is gevraagd naar hun mening omtrent het vervoer van de zendende locatie naar een ebtL. Van de managers geeft 70 procent aan dat dit regelmatig tot altijd met incidenten gepaard gaat en 30 procent dat dit soms of nooit met incidenten gepaard gaat. Aanvullend is aan hen gevraagd hoe op incidentenrisico's tijdens het vervoer wordt ingespeeld. Daarover zegt 36 procent van de managers dat er voor vertrek naar de ebtL een gesprek wordt aangegaan met de geplaatste bewoner. Verder geeft 28 procent aan extra beveiliging in te zetten en 22 procent extra

COA-medewerkers in te zetten. De resterende 14 procent geeft andere oplossingen zoals vervoer door de politie of de GGZ.

Vanuit de interviews met COA-medewerkers

Het vervoer van ebtl-geplaatsten van de reguliere azc's naar de ebtl is in de optiek van veel COA-medewerkers en de locatiemanagers in de reguliere opvanglocaties een knelpunt. Het sturen van het juiste vervoer is de verantwoordelijkheid van de ebtl. De Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) wordt hier meestal voor ingezet. Alleen moet DV&O een dag van te voren worden ingeseind en zijn zij in het weekend niet beschikbaar. Dit zorgt soms voor extra belasting voor de reguliere COA-locatie omdat het overplaatsen dan vertraging oploopt. Om die reden geven veel medewerkers uit de reguliere opvang aan vaak gebruik te maken van een taxibedrijf met twee taximedewerkers. Het taxibedrijf stuurt geregeld een taxi met één chauffeur of vrouwelijke chauffeurs, iets dat niet de voorkeur heeft van azc-medewerkers. Er zijn namelijk gevallen bekend dat iemand overlast in de taxi gaf. DV&O heeft daarom voor de meeste medewerkers de voorkeur, aangezien zij vervoerspecialisten zijn voor deze specifieke doelgroep. Een derde manier van vervoer is het bieden van een OV-dagkaart aan de asielzoeker die weigeren in te stappen bij DV&O of een taxi. Zij moeten zich vervolgens zelf aanmelden bij de ebtl. Alleen leidt dit in veel gevallen tot MOB gaan van de asielzoeker.

4.3.2 Samenwerking met de gemeenten en omwonenden

Vanuit de interviews met COA-medewerkers²⁴

Om de samenwerking tussen de twee ebtl's en de gemeenten en omwonenden te onderzoeken is er zowel op strategisch, tactisch als operationeel niveau gekeken. Op strategisch niveau bespreken we enkele initiële besluiten voorafgaand aan de samenwerking. Op tactisch niveau bespreken we de inrichting en op operationeel niveau de uitvoering van de samenwerking. In deze paragraaf zal elk niveau besproken worden voor zowel ebtl Amsterdam als Hoogeveen. Ook het contact met de omwonenden zal per ebtl uiteen worden gezet.

Op strategisch vlak heeft de burgemeester van Amsterdam de omwonenden toegezegd dat de ebtl per oktober 2019 verdwijnt. De locatiemanager en het ebtl-personeel lijken graag door te willen in gaan in Amsterdam. Ebtl Amsterdam stopt per 1 november 2019 vanwege de toezegging, maar ook omdat er behoefte is aan locaties voor maatschappelijke inzet en er te weinig politiecapaciteit beschikbaar is.

Op tactisch vlak verloopt de samenwerking zeer goed in Amsterdam, zo wordt op de ebtl gesteld; er heerst onderling vertrouwen. Zowel de vertegenwoordiger van de gemeente als van de ebtl erkennen een algemeen belang voor beide partijen, waarbij open contact hoog in het vaandel staat. Voor de gemeente is het belangrijk op de hoogte te zijn van alle interne en externe incidenten door de ebtl-bewoners. Zo wordt de burgemeester wekelijks op de hoogte gehouden van de gang van zaken op de ebtl. En incidenten worden direct doorgegeven via telefonisch contact. Verder is een gemeentevertegenwoordiger aanwezig bij intern overleg²⁵ dat eens per maand plaatsvindt. In dit overleg bespreken de ebtl en de ketenpartners de stand van zaken binnen en rondom de ebtl in zijn algemeenheid. Het is geen casuïstiek overleg,²⁶ waar de dossiers en procedurestatus van elke ebtl-bewoner wordt besproken; daar is de gemeente Amsterdam niet bij betrokken.

Operationeel blijft de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en de ebtl een zoektocht. Vanuit de gemeente wordt opgemerkt dat de ebtl weinig tot geen middelen heeft om de bewoners die, afgaand op hun gedrag, binnen zouden moeten blijven daadwerkelijk te weren uit de buurt. Ook de gemeentelijke boa's missen een zekere rechtsgrond om te handhaven op overtreders van de vrijheidsbeperkende maatregel. Omdat de boa's alleen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) kunnen handhaven maar een overtreding van de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 vw) via het strafrecht verloopt, hebben zij alleen een signalerende functie richting de ebtl'ers. Signaleren is echter nauwelijks mogelijk, aangezien bewoners (ondanks de gebiedsbeperking en de huisregels) op alle tijden van de dag naar buiten kunnen gaan en er geen 24-uurs handhaving wordt ingezet.

Op strategisch niveau verschilt Hoogeveen niet zoveel van Amsterdam. De burgemeester heeft de omwonenden niet zozeer een nadrukkelijke toezegging gedaan, maar zowel in de gemeente als bij haar omwonenden heerste het idee dat de ebtl-pilot na twee jaar stopt in Hoogeveen.

Net als in Amsterdam bestaat in Hoogeveen op tactisch niveau een open communicatie tussen de ebtl en de gemeente. Naast de maandelijks overleggen heeft deze gemeente besloten om wél aanwezig te zijn bij de wekelijkse casuïstiekoverleggen. Daarin bespreken ze iedere ebtl-bewoner en wordt bekeken in hoeverre asielprocedures versneld kunnen worden afgedaan of bepaalde asielzoekers strafrechtelijk kunnen worden vervolgd (in geval van strafbaar gedrag). Ondanks dat de casuïstiek buiten het takenpakket van de gemeente valt, voelen

zij sterk de verantwoordelijkheid om de echte overlastgevers stevig aan te pakken en hebben zij besloten om bij het casuïstiek overleg aanwezig te zijn.

Wat betreft de operationele samenwerking met de politie was het voor ebtl Hoogeveen (net zoals ebtl Amsterdam) in het begin zoeken, aangezien het COA-personeel vanuit zijn oorspronkelijke takenpakket niet gewend is om te gaan met overlastgevende asielzoekers. De politie geeft ook aan in het begin buitensporig veel meldingen binnen te krijgen, waardoor zij soms zonder strafrechtelijke aanleiding op de locatie moesten komen. Inmiddels is daar een goede samenwerking in gevonden en kan het COA-personeel, in samenwerking met aanvullend DJI-personeel, vaker zelf oplossingsgericht werken.

De omwonendencommissie in Amsterdam, die met dertig leden begon, bestaat inmiddels nog maar uit twee leden. Volgens de overgebleven leden had dit te maken met het feit dat er gewoonweg te weinig gebeurde om te kunnen bespreken. De zorgen van de omwonenden voorafgaand aan de komst van de ebtl is volgens de commissie dan ook onterecht. Ze zijn tevreden over de ebtl en ervaren nauwelijks overlast. Wel zien de omwonenden graag meer initiatief bij de ebtl om informatie met hen te delen. De omwonenden geven aan dat ze tijdens de bijeenkomsten zelf heel actief naar zaken moeten vragen om meer inzichten over de ebtl te verkrijgen. Dit zou volgens hen juist een vast agendapunt moeten zijn: het bespreken van de gang van zaken op de ebtl.

De drie gesproken omwonenden uit de commissie Hoogeveen zijn een stuk kritischer dan in Amsterdam: ze hebben veel overlast van asielzoekers en zien weinig handhaving op straat. Ook wordt er persoonlijke overlast ervaren. Wel zeggen de geïnterviewde omwonenden, dat zij niet goed kunnen inschatten of de overlastgevers ebtl- of azc-bewoners zijn, aangezien ebtl Hoogeveen zich op dezelfde locatie bevindt als het azc. De omwonenden geven daarnaast aan zich niet onveilig te voelen, maar wel wantrouwend te zijn en bepaalde gebieden rondom de ebtl te mijden. Daarnaast hebben ze het gevoel dat het bewonersoverleg een “bestuurlijk vinkje” is. Inhoudelijk suggereren de omwonenden om in het overleg transparanter te worden naar de buurtbewoners en hun input serieus te nemen, om geen draagvlak te verliezen. Zij merken dat de empathie bij hen en de andere omwonenden, die eerst zo groot was in Hoogeveen, wegebt. Dit zou komen doordat er door de overlastgevende asielzoekers uit landen die niet zijn aangemerkt als veilig land van herkomst ook minder begrip ontstaat voor de vluchtelingen uit onveilige landen.

4.3.3 Gegevens- en informatie-uitwisseling met de ketenpartners

Vanuit de interviews²⁷

Voordat de overlastgevende asielzoeker een ebtL-maatregel kan worden opgelegd is er gegevensuitwisseling nodig tussen het zendende azc (woonbegeleider(s) en de locatiemanager), IND/DT&V en de ontvangende ebtL (locatiemanager). Zij bespreken het door het zendende azc opgebouwde dossier met de daarin de incidenten waaruit de noodzaak om een ebtL-maatregel op te leggen moet blijken.

Beide ebtL's geven aan dat de lijntjes met de ketenpartners steeds korter zijn geworden. Zo geeft Hoogeveen aan dat de gemeente sterk heeft ingezet op de verbetering van de ketenbrede samenwerking; de ebtL levert informatie aan de politie en de gemeente over haar bewoners, maar ook andersom, zodat de overlast binnen en buiten de ebtL voor alle betrokkenen inzichtelijk is. In Hoogeveen is daarnaast besloten om bij binnenkomst van een nieuwe ebtL-bewoner alle informatie van het COA en de politie met elkaar te delen. Hier moest vanuit de privacywetgeving een officiële aanvraag voor ingediend worden, maar die is goedgekeurd.

De registratie van incidenten wordt in Hoogeveen wekelijks bijgehouden vanuit de Basisvoorziening Handhaving (BVH) het registratiesysteem van de Nationale politie. In Amsterdam maakt de politie gebruik van de VLIN-code (Vluchtelingen in Nederland) om incidenten met vluchtelingen te registreren. Daarbinnen wordt handmatig het onderscheid gemaakt of het om een ebtL-bewoner gaat of niet. De politie geeft daar de voorkeur aan, omdat met een zogenaamde ebtL-code nog lang niet altijd de aard en ernst van de meldingen duidelijk worden (zo wordt soms een gewoon bezoek aan een ebtL al onder een code geschaard).²⁸ Tevens geeft ebtL Amsterdam aan goede communicatiebanden te hebben met AVIM die steeds vaker betrokken wordt bij het vreemdelingrechtelijk in bewaring stellen van asielzoekers onder bepaalde omstandigheden. De samenwerking met het OM is hierin ook sterk verbeterd. Dit komt ook doordat AVIM Amsterdam een compacte eenheid is die snel ter plaatse kan zijn. In Hoogeveen is AVIM minder betrokken bij het oppakken van ebtL-bewoners die MOB gaan en de gebiedsbeperking overtreden. Dit heeft te maken met de geografische context van AVIM in Noord-Nederland, die ook Assen, Leeuwarden en Groningen onder haar gebied heeft. Hierdoor kunnen zij minder snel acteren op meldingen van ebtL Hoogeveen.

Betere inzet van ketenpartners door de komst van artikel 50a Vw.

Naast de ebtL-maatregel krijgen de bewoners een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd op grond van art. 56 Vw, dat stelt dat de vrijheid van beweging kan worden beperkt van bepaalde categorieën vreemdelingen. In de praktijk betekent dit dat de vreemdeling bij oplegging van art. 56 Vw wordt verplicht te verblijven in een nader bepaald gebied rondom de ebtL. Ambtenaren die zich bezighouden met het toezicht op vreemdelingen en grensbewaking konden alleen vreemdelingen bekeuren op basis van overtredingen, zoals openbare dronkenschap, waarbij art. 108 Vw²⁹ als stapelmiddel werd gebruikt. Een vreemdeling staande houden kon alleen wanneer er sprake was van illegaal verblijf in Nederland.³⁰ Inmiddels heeft er een wetswijziging plaatsgevonden, die stelt dat op basis van art. 50a Vw vreemdelingen ook bij bepaalde vormen van legaal verblijf kunnen worden staande gehouden en opgehouden. Daarnaast is het voor de handhaving mogelijk om de vreemdeling op basis van het overtreden van een vrijheidsbeperkende maatregel staande te houden, zodat zij niet de combinatie met een overtreding van de openbare orde hoeven te maken. AVIM Amsterdam geeft aan zeer tevreden te zijn met de komst van art. 50a Vw, aangezien zij de vreemdeling op basis van een gebiedsovertreding of het MOB gaan kunnen oppakken en vastzetten om de procedure af te wachten.

De informatie-uitwisseling tussen de coa-locaties verloopt via IBIS, mede op basis van het instrument met de zes domeinen die behoren bij het methodisch begeleiden. Het proces wordt elke vier weken bijgehouden en gecommuniceerd via IBIS. We zien bij de COA-medewerkers in de reguliere opvang dat zij zeer betrokken blijven bij het proces van de overlastgever die zij naar een ebtL hebben gestuurd. Wanneer de gedragsdeskundige dan wel het ebtL-personeel het besluit neemt de ebtL-maatregel niet opnieuw op te leggen en een bewoner dus klaar is voor terugkeer naar de reguliere opvang, neemt de locatiemanager van de ebtL contact op met de locatiemanager van de zendende locatie. In principe gaat iemand terug naar de locatie waar hij of zij vandaan komt, tenzij de locatie dat zelf niet wil (bijvoorbeeld vanwege getraumatiseerde COA-medewerkers of omdat het wenselijk is dat de bewoner op een nieuwe azc een frisse start maakt). Is dit het geval, dan moet de zendende locatie binnen de COA-unit zelf een andere locatie zoeken. Ondanks dat de respondenten aangeven dat de ketensamenwerking tussen de betrokken partners over de tijd aanzienlijk is verbeterd, worden er wel verbeterpunten genoemd. Zo mist ebtL Amsterdam de registratie van de observaties

van de boa's; wat zij signaleren blijft voor de ebtl op dit moment verborgen. Ook geven de ebtl's aan dat ze een intaker missen die niet enkel voor de IBO, maar de overlastgevende bewoner voorafgaand aan het opleggen van de ebtl-maatregel screent. Als deze vooraf het incident en het verleden van die bewoner bekijkt en de bevindingen bespreekt met de casemanagers van de zendende locatie en de ebtl's, kan op basis daarvan besloten worden waar de overlastgever het beste op zijn plek is. De respondenten van de IBO geven dit ook aan: ze missen een onafhankelijke beoordelaar die bepaalt of iemand naar de IBO, Veldzicht of de ebtl moet.

4.4 Knelpunten binnen de uitvoering van de ebtl-maatregel

Vanuit de resultaten uit de IBIS-analyse, de BVH-registraties, de survey onder COA-medewerkers en de interviews zien wij enkele knelpunten naar voren komen rondom de ebtl-maatregel. In deze paragraaf geven wij ze puntsgewijs weer.

Doelgroep: er lijkt een doelgroep te ontstaan die tussen wal en schip valt. Deze groep is niet zelfredzaam door hun gedrag (IBO) weigert zorg (Veldzicht), is qua gedrag te zwaar voor de reguliere opvang en kan door hun psychiatrische problematiek in beginsel geen ebtl-maatregel opgelegd krijgen. De ebtl-bewoners die, ondanks hun psychiatrische problematiek, wel in de ebtl worden geplaatst zijn vervolgens een moeilijke groep om te begeleiden richting gedragsverandering.

Interventies: het ebtl-programma is te vrijblijvend, waardoor bewoners te vaak besluiten niet deel te nemen. Daarnaast zijn de gedragstrainingen wel vastgesteld, maar moest binnen de trainingen nog doorontwikkeld worden op de hulpvragen en de relevante thema's van de ebtl-doelgroep.

Ondersteuning: het vervoer van ebtl-geplaatsten met taxi's door- en het afspraakproces met DV&O verloopt niet altijd soepel. Ook wordt de weekverstrekking van medicatie in ebtl Amsterdam als onvoldoende beschouwd. Personeel van ebtl Amsterdam geeft aan dat bewoners aan het eind van de week onrustiger worden door medicatietekort. In Hoogeveen is dit beter geregeld, omdat de ebtl aanhaakt bij de voorzieningen van het azc. Verder zijn de verschillen binnen het COA-landschap, met name tussen ebtl, IBO en Veldzicht, niet altijd duidelijk voor de COA-medewerkers. Er wordt een intaker gemist voor het vooraf vaststellen van psychiatrische problematiek. Ten slotte is de gemeentelijke handhaving (boa's) in juridische zin onmachtig om te ondersteunen in het beheersbaar maken van de omgeving van de ebtl's.

Omgeving: er is te weinig transparantie richting omwonenden. In Hoogeveen is het, doordat het reguliere azc en de ebtI op dezelfde locatie gevestigd zijn, voor de handhaving niet te zien uit welke locatie een persoon afkomstig is. Dit kan eventueel leiden tot een onder- of overschatting van overlast door ebtI-geplaatsten.

4.5 Samenvattende tabel: plan - proces

De samenvattende tabel die eerder in hoofdstuk 3 is weergegeven is hieronder aangevuld met de belangrijkste bevindingen uit de procesevaluatie.

Tabel 4.6 – Beknopte weergave van plan versus proces ebtI-maatregel

	Plan	Proces
Doelen	• Optreden tegen overlastgevend gedrag / sanctioneren • Gedragsbeïnvloeding/gedragsverandering • Waarborgen veiligheid • Preventief afschrikken • Sneller werken aan terugkeer land van herkomst	• Er hebben geen wijzigingen plaatsgevonden op dit gebied
Doelgroep	• In de ketenbrede werkinstructie wordt de doelgroep benoemd als vreemdelingen die betrokken zijn bij incidenten op of rondom opvanglocaties. • WEL: Dublinclaimanten, vergunninghouders in afwachting van huisvesting, asielzoekers in de algemene en verlengde asielaanvraag. • NIET: minderjarigen of alleenstaande ouders van minderjarig kind, vreemdelingen uit veilige landen, bewoners uit vbl en glo.	• Veiligelanders uit spoor-2 of in beroepsfase incidenteel wel geplaatst • In individuele gevallen kan besloten worden minderjarige vreemdelingen boven de 16 jaar een ebtI-maatregel op te leggen • De subgroep asielzoekers met psychiatrische component is een aandachtspunt, ook omdat blijkt dat suïcidereigingen en zelfdestructieve acties gemiddeld vaker bij ebtI'ers voorkomen dan bij reguliere asielzoekers • Dual harmers (asielzoekers die zowel geweld als zelfdestructieve acties plegen) hebben aanzienlijk meer COA-incidenten op hun naam staan • EbtI'ers blijken in 2018 zowel binnen als buiten de opvang meer gewelddadig (tegen personen en tegen goederen) te zijn dan reguliere asielzoekers

Werkzame bestanddelen	• Voor plaatsing moeten drie vragen worden beantwoord op het gebied van impact, ebtI versus IBO of Veldzicht en procedure van de vreemdeling. • Dossieropbouw is een basisvoorwaarde voor de ebtI-maatregel en daarnaast de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw) • Bij binnenkomst in ebtI wordt een begeleidingsplan opgesteld met daarin een verplicht dagprogramma en gedragstrainingen.	• EbtI-maatregel is volgens respondenten een goede aanvulling op ROV-maatregelen • Plaatsingsproces soms complex en behoefte aan checklist • EbtI-programma kan, ondanks het verplichte karakter, wel geweigerd worden • EbtI-medewerkers herontwikkelen de gedragstrainingen voor het bieden van maatwerk • Amsterdam focust op begeleiding en Hoogeveen op begrenzing
Contextuele randvoorwaarden	• Vervoer naar ebtI door DV&O of een taxibedrijf • Eén keer per maand veiligheids-overleg, één keer per twee weken ebtI-casusoverleg, periodiek omwonendenoverleg • Bij vermoeden van psychiatrische problematiek contact met intaker IBO en/of GGZ	• DV&O lang niet altijd beschikbaar, taxi's missen soms continuïteit in de inzet van hun personeel • Zowel in Amsterdam als Hoogeveen is men tevreden over de ketensamenwerking. De bevoegdheden van boa's sluiten niet voldoende aan. • Omwonenden van Hoogeveen zijn kritisch en maken zich zorgen over de overlast door ebtI'ers en azc'ers. Beide omwonendencommissies willen daarnaast meer transparantie vanuit de ebtI's over de stand van zaken. • Er is behoefte aan een intaker om te bepalen of iemand in een ebtI, IBO of Veldzicht hoort.

Eindnoten

1. Categorisering op basis van de officiële lijst van veilige landen van de Rijksoverheid. Bron: www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst.
2. Onder 'overige landen' vallen de volgende landen: Gambia (n=8), Egypte (n=5), Guinee (n=5), Libanon (n=5), Senegal (n=5), Soedan (n=5), Georgië (n=4), Rusland (n=4), Wit-Rusland (n=3), Mauritanië (n=3), Ethiopië (n=2), Oekraïne (n=2), Pakistan (n=2), Tsjaad (n=2), Armenië (n=1), Colombia (n=1), Cuba (n=1), Malawi (n=1), Mali (n=1), Palestijnse autoriteit (n=1), Sierra Leone (n=1), Trinidad en Tobago (n=1) en Turkije (n=1). Van vier asielzoekers is het land van herkomst onbekend.
3. Van de elf asielzoekers waren er vijf afkomstig uit Algerije, vier uit Marokko en twee uit Georgië.
4. Onder 'overige incidenten' valt het volgende: onacceptabel gedrag (n=30), vandalisme (n=8), brand (n=3), geluidsoverlast (n=3), diefstal (n=2), stankoverlast (n=2), (uitingen van) extremisme (n=1), (vermoeden van) mensenhandel (n=1), bewonersactie (n=1), illegale overnachting (n=1), ongewenste intimiteiten of aanrandingen (n=1), en (vermoeden van) huiselijk geweld (n=1).
5. Onder de dual harmers pleegt 80 procent 11 of meer incidenten, tegenover 20 procent van de niet-dual harmers.
6. Het verschil is significant op niveau $p < .05$.
7. In dat geval worden onder de ebt'ers 11 of meer incidenten door 63 procent van de dual harmers en 19 procent van de niet-dual harmers gepleegd. Het gemiddeld aantal incidenten is respectievelijk 18,1 om 7,1 incidenten. Beide analyses zijn significant op niveau $p < .05$.
8. Deze 247 ebt'ers in BVH komen nagenoeg overeen met de 245 ebt'ers die in 2018 in IBIS geregistreerd zijn.
9. Het verschil is significant op niveau $p < .01$.
10. Omdat de politiedata niet op persoonsniveau, maar op een geaggregeerd niveau zijn aangeleverd, kan geen standaardafwijking worden berekend en dus ook geen significantie op dit verschil worden gegeven.
11. Zie bijlage 9 voor een indeling in hoofd- en subcategorieën misdrijven.
12. De significanties zijn bepaald na weglating van de cellen met een ontbrekende of minimale vulling ($n < 5$). De (vuur)wapenmisdrijven, misdrijven overige wetten en verkeersmisdrijven zijn daarom niet meegenomen in deze analyse.
13. Ook kunnen personen via een rechterlijke machtiging in Veldzicht opgenomen worden, maar dit valt buiten de scope van dit onderzoek.
14. Een paar respondenten zagen specifiek de MALT-groep als overlastgevers, namelijk afkomstig uit Marokko, Algerije, Libië en Tunesië. Belangrijk om op te merken dat Libië als enige van deze vier niet op de lijst staat van veilige landen van herkomst.
15. Daarnaast geeft 6 procent aan deze eisen te licht te vinden en eveneens 6 procent deze juist te zwaar te vinden.
16. De resterend 5 procent is verdeeld over 'altijd voldoende' (5 procent) en 'nooit voldoende' (0 procent).
17. De rest (33 procent) is deze mening niet toegedaan.
18. Bron: Kamerbrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 8 juni 2018.
19. Zie bijlage 6 voor alle ROV-maatregelen.
20. In de survey-resultaten is niet naar de feitelijke begeleiding op de ebtl gevraagd.

21. Bij zeer goed gedrag kan het zijn dat een vreemdeling al na een maand wordt teruggeplaatst, maar bij zeer weinig resultaat kan ervoor worden gekozen om de ebtI-maatregel opnieuw op te leggen.
22. Deze informatie uit IBIS loopt tot april 2019. Dit in tegenstelling tot de aangeleverde informatie over incidenten, die tot en met december 2018 loopt.
23. Van het reguliere personeel geeft 82 procent aan zich regelmatig tot altijd veilig te voelen, 16 procent zich soms veilig te voelen en 2 procent zich nooit veilig te voelen. De verschillen tussen beide personeelspopulaties zijn niet significant.
24. In de survey is niet gevraagd naar de samenwerking met gemeenten en omwonenden.
25. Zowel in Amsterdam als Hoogeveen vindt maandelijks een intern overleg plaats, waarbij het COA, de wijkagent, AVIM, handhaving en de gemeente aanwezig zijn.
26. Zowel in Amsterdam als Hoogeveen vindt wekelijks een casuïstiek overleg plaats, waarbij in ieder geval het COA, politie, AVIM, IND, DT&V, casemanagers en het OM aanwezig zijn. Dit overleg wordt ook wel het Lokaal Terugkeer Overleg (LTO) genoemd.
27. In de survey zijn over dit thema geen vragen gesteld.
28. De ebtI-code betreft een projectcode in het politieregistratiesysteem Basis Voorziening Handhaving (BVH).
29. Art. 108 Vw stelt de strafbepaling wanneer iemand ministerieel vastgelegde voorschriften of bijvoorbeeld art. 56 Vw overtreedt.
30. Is vastgelegd in art. 50 Vw.

5 De effecten van de ebtI-maatregel

In dit hoofdstuk wordt nader bekeken in hoeverre de doelstellingen van de ebtI ook daadwerkelijk zijn behaald, rekening houdend met het korte tijdsbestek waarbinnen de ebtI-maatregel is geëvalueerd.

Hiervoor is gebruik gemaakt van de drie bronnen: de surveyresultaten onder COA-medewerkers en –managers, de analyse van de incidenten in IBIS, de analyse van de door de Nationale Politie geregistreerde incidenten in BVH en de gevoerde gesprekken op de acht opvanglocaties en met de overige respondenten. Ook wordt nader ingegaan op enkele neveneffecten van de werkzame bestanddelen en contextuele randvoorwaarden achter de ebtI.

5.1 Effecten omtrent de doelstellingen van de ebtI-maatregel

In deze paragraaf bespreken wij in hoeverre de ebtI-doelstellingen zijn gehaald. Ten eerste gaan wij uit van de initiële doelstellingen van de ebtI-maatregel, namelijk het optreden tegen onaanvaardbaar gedrag op de COA-locaties en het streven naar gedragsbeïnvloeding, met het oog op gedragsverandering. Ten tweede nemen we de aanvullende (neven)doelstellingen in beschouwing die zijn genoemd in de Tweede Kamerbrieven, het preventief afschrikken van toekomstige daders en het sneller werken aan terugkeer naar land van herkomst. De doelstelling ‘waarborgen van de veiligheid’ gaat ons inziens hand in hand met het optreden tegen onaanvaardbaar gedrag, waardoor we besloten hebben deze gezamenlijk te bespreken.

5.1.1 Optreden tegen onaanvaardbaar gedrag

Vanuit de surveyresultaten

Van de bevraagde COA-medewerkers op de reguliere opvanglocaties merkt 17 procent geen verschil en 3 procent een (grote) verslechtering in het leefklimaat. Het overgrote deel van de COA-medewerkers (80 procent) ziet echter een (grote) verbetering in leefklimaat op de reguliere opvanglocatie wanneer een asielzoeker naar een ebtl is overgeplaatst. Deze verbetering zou voornamelijk te maken hebben met de rust die wederkeert op de reguliere locatie. Bewoners zien dat bepaald gedrag niet getolereerd wordt en lijken zich daardoor veiliger te voelen. Ook onder het personeel keert de rust terug en is er meer focus op de zorg die zij graag willen bieden. Vooral bewoners met psychische klachten zouden lijden onder de overlastgevers, terwijl zij juist de extra zorg nodig hebben. Ondanks dat de ebtl-maatregel door een aantal medewerkers wordt gezien als “het verplaatsen van het probleem”, geeft het overgrote deel aan de rust nodig te hebben om hun werk op de locaties goed te kunnen uitvoeren.

Aan COA-medewerkers in de reguliere opvanglocaties is gevraagd naar eventueel optredende verbeteringen in gedrag na terugkeer uit de ebtl. Deze medewerkers van reguliere COA-locaties zijn eerder negatief dan positief over de effecten onder ebtl-geplaatsten na terugkeer naar de reguliere locatie. De hoofdbevinding is dat de meeste respondenten aangeven het niet te weten of geen mening te hebben over de verandering in overlast bij ebtl-geplaatsten (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 – verandering overlast in reguliere opvanglocatie na terugkeer ebtl-geplaatsten (n=155)

Soort overlast	Nee		Ja		Weet niet/ geen mening	
	n	%	n	%	n	%
Overlastgevend gedrag richting medebewoners afgenomen	24	24%	9	9%	66	67%
Overlastgevend gedrag richting personeel afgenomen	23	24%	18	18%	57	58%
Interne overlast verbeterd	17	18%	11	12%	66	70%
Externe overlast verbeterd	22	22%	1	1%	75	77%

Bron: survey

Wanneer we kijken naar de respondenten die een mening hebben gegeven over de verandering in overlast, zijn de meest gunstige effecten op te tekenen als het gaat om gedrag richting het personeel. Overlastgevend gedrag richting medebewoners en, vooral, overlast buiten de reguliere locatie wordt relatief het minst aangewezen als te zijn veranderd na terugkeer uit de ebtL.

Van de twintig responderende managers geven er zestien (80 procent) aan dat de ebtL-maatregel goed bijdraagt aan het confronteren van de overlastgevende asielzoekers met de gevolgen van hun gedrag. Daarnaast geeft nagenoeg iedereen (95 procent) aan dat de maatregel de veiligheid van asielzoekers op een reguliere opvanglocatie verbetert. Aan de managers van de ebtL's is ook gevraagd welke aspecten van de ebtL-maatregel specifiek bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen. Al deze managers zijn unaniem in het beantwoorden van deze vraag en geven aan dat alle genoemde aspecten even sterk bijdragen.¹

Vanuit de interviews met COA-medewerkers en betrokkenen

De eerste doelstelling van de ebtL is dat het uitplaatsen van overlastgevende asielzoekers een middel is voor de reguliere opvanglocaties om op te treden tegen onaanvaardbaar gedrag. Daarnaast, zo stelt voormalig staatssecretaris Dijkhoff, zou de komst van de ebtL-maatregel de veiligheid voor hun bewoners en personeel moeten waarborgen. Deze doelstellingen worden volgens de geïnterviewden ruimschoots gehaald, aangezien de ebtL-maatregel de overlast verplaatst van de reguliere locatie naar een aparte locatie waar men de tijd en capaciteit heeft de overlastgever aandacht te geven.

Het gesproken COA-personeel geeft aan opluchting te voelen wanneer een overlastgever is overgeplaatst. Het geeft hen het gevoel dat ze beter kunnen optreden tegen overlastgevend gedrag en dat ze een stok achter de deur hebben als de andere maatregelen onvoldoende effect bewerkstelligen. Ook geven enkele COA-medewerkers aan dat de overlast soms veroorzaakt wordt door een zogenaamde informele leider. Door de leider over te plaatsen naar een ebtL merkt het personeel dat hierdoor een negatieve groepsdynamiek gestopt wordt. Daarnaast komt het voor dat personeel met ziekteverlof thuis zit vanwege de impact die een incident op hen heeft gehad. Een ebtL-maatregel en -overplaatsing geeft hen het gevoel van veiligheid terug en de ruimte om de dagelijkse werkzaamheden weer op te pakken.

Ook alle managers van de opvanglocaties zijn tevreden over de gevolgen van een overplaatsing van een overlastgever naar een ebtL. Deze worden uit de populatie gehaald, waardoor er over het algemeen direct een beter leefklimaat heerst.

Veel van de geïnterviewde COA-medewerkers vinden het daarnaast prettig dat zij een maatregel kunnen inzetten die echt gericht is op sanctioneren en niet enkel op het opschorten van problemen, zoals bij de ROV-4 en -8-maatregelen vaak wordt ervaren.

De bewoners op de reguliere COA-locaties geven aan zich veiliger te voelen sinds overlastgevers kunnen worden uitgeplaatst richting een ebtL. Ook een geïnterviewde ebtL-bewoner geeft ten slotte aan dat hij zich door uitplaatsing rustiger ging voelen; het nieuwe, sobere karakter van de ebtL biedt hem veiligheid en structuur.

5.1.2 Gedragsbeïnvloeding met oog op gedragsverandering

Vanuit de surveyresultaten

Aan ebtL-medewerkers is gevraagd in hoeverre zij gedragsverbetering bemerken bij de ebtL-geplaatsten. De meerderheid (bijna twee derde van de ebtL-medewerkers ziet enige (57 procent) of veel (7 procent) gedragsverbetering, ongeveer een derde weinig (25 procent) tot geen (11 procent). Daarnaast geeft 52 procent van de ebtL-medewerkers aan dat een gedragsverbetering bij een groot deel van de geplaatsten plaatsvindt en 11 procent dat dit bij allen optreedt.² De gedragsverbetering, minder overlastgevend gedrag, manifesteert zich vooral richting medebewoners (56 procent van de respondenten onderschrijft dit) en richting personeel (84 procent), minder bij overlastgevend gedrag buiten de ebtL (20 procent).

Vanuit de IBIS-analyse

Voor een klein deel van de asielzoekers kan de mate van gedragsverandering in kaart worden gebracht vanuit het gehele traject van regulier opvang via ebtL naar wederom de reguliere opvang. Daarvoor is geselecteerd op asielzoekers die ten minste voor het einde van 2018 uit een ebtL zijn gestroomd en waarvan de locatie na het ebtL-verblijf bekend is. Dit levert inzicht in het gedrag voor 41 asielzoekers (12,7 procent van de ebtL'ers) op. Uit deze analyse (tabel 5.2) blijkt dat, omgerekend naar incidenten op maandbasis, het gemiddeld aantal incidenten voor en tijdens het ebtL-verblijf amper uiteen loopt. Het gemiddeld aantal incidenten per maand na het ebtL-verblijf ligt echter lager. Dit verschil wijst in de richting van een positieve gedragsverandering door het verblijf in de ebtL. We willen hierbij wel aangeven dat we deze analyse voor slechts een klein deel (41 personen, 12,7 procent) van de ebtL'ers hebben kunnen uitvoeren omdat van weinig asielzoekers IBIS-data over de periode na de ebtL-maatregel ter beschikking staan. Bovendien

is het noodzakelijk om ook op de langere termijn te kijken naar de effecten; nu is de onderzoeksperiode daarvoor betrekkelijk kort.

Tabel 5.2 – incidenten voor, tijdens en na het ebtI-verblijf (in aantal en gemiddeld aantal per maand) (n=41)

Verblijf	Incidenten	Aantal	Gem. aantal p/mnd.
Verbleven in ebtI Amsterdam (16 ebtI'ers)	voor ebtI-verblijf	112	0,6
	tijdens ebtI-verblijf	92	0,5
	na ebtI-verblijf	28	0,1
Verbleven in ebtI Hoogeveen (17 ebtI'ers)	voor ebtI-verblijf	200	1,0
	tijdens ebtI-verblijf	228	1,1
	na ebtI-verblijf	21	0,1
Verbleven in beide locaties (8 ebtI'ers)	voor ebtI-verblijf	63	0,7
	tijdens ebtI-verblijf	96	1,0
	na ebtI-verblijf	11	0,1
Totaal (41 ebtI'ers)	voor ebtI-verblijf	375	0,8
	tijdens ebtI-verblijf	416	0,8
	na ebtI-verblijf	60	0,1

Bron: IBIS

In een verdiepende analyse zijn de 41 personen die na de ebtI-maatregel zijn teruggekeerd naar een opvanglocatie vergeleken met de overige personen die een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen (n=281). Daaruit blijkt dat er nageen geen verschillen in het aantal keer dat personen in een ebtI hebben verbleven voorkomen. Wel verblijven de 41 personen aanmerkelijk langer in een ebtI: gemiddeld 80,4 dagen om 41,9 dagen.³ Dit is grotendeels te verklaren doordat een aanzienlijk deel van de overige groep (48 procent) binnen 30 dagen (met onbekende bestemming) uit de ebtI vertrekt.

Vanuit de incidentenregistratie in BVH

De politiedata in BVH zijn op geaggregeerd niveau aangeleverd. Zo ontbreken bijvoorbeeld pleegdata van incidenten. Bovendien zijn de data uit IBIS, bijvoorbeeld

over de verblijfplek van asielzoekers, niet gekoppeld met de BVH-data. Daarom is het niet mogelijk om een analyse uit te voeren op de bij de politie geregistreeerde aantallen incidenten voor, tijdens en na het ebtL-verblijf. Een analyse op effecten van de ebtL-maatregel op grond van deze bron blijft vanwege deze redenen dan ook achterwege.

Vanuit de interviews met COA-medewerkers

Of de doelstelling gedragsbeïnvloeding met oog op gedragsverandering behaald is blijkt volgens de respondenten haast niet te meten, aangezien er nauwelijks ebtL-geplaatsten terugkeren naar dezelfde opvanglocatie na hun tijd in de ebtL. Het overgrote deel lijkt met onbekende bestemming te zijn gegaan of werd niet meer geaccepteerd door de zendende locatie, dus uitspraken doen over gedragsverandering of andere doelen omtrent gedrag is voor hen niet mogelijk. De enkele persoon die wel is teruggekeerd naar dezelfde reguliere opvang lijkt minder overlastgevend gedrag te vertonen. Wel geven de medewerkers van de ebtL aan dat het onmogelijk is om binnen drie maanden volledige gedragsverandering te bewerkstelligen. Men is daar al heel content als er positieve ontwikkelingen worden waargenomen en de ebtL-geplaatste reageert op de handvatten die hem geboden worden. Ook kwam uit de gesprekken op de ebtL's naar voren dat het belangrijk is dat elke medewerker dezelfde visie heeft op het positief beïnvloeden van gedrag. Wanneer verschillende partijen verschillende visies hebben, zoals begeleiden, begrenzen of het bieden van juridische kaders, ontbreekt er eenheid in de samenwerking. Dit ging op ebtL Amsterdam beter dan op ebtL Hoogeveen, zo stellen meerdere geïnterviewden uit beide ebtL's. Het werken als team lijkt volgens beide de medewerkers van beide ebtL's cruciaal te zijn om op een adequate manier met de ebtL-geplaatsten om te gaan.

5.1.3. Nevendoelstellingen

Vanuit de surveyresultaten

Aan medewerkers van de reguliere opvanglocaties is gevraagd in hoeverre de ebtL-maatregel bekend is bij bewoners, in hoeverre de ebtL-maatregel een preventieve werking heeft op overlast en wat het effect is op de reguliere locatie wanneer een overlastgevende asielzoeker naar een ebtL is verplaatst. Op de vraag in hoeverre de ebtL-maatregel bekend is bij bewoners zegt 38 procent dit niet te weten of hier geen mening over te hebben. Van de COA-medewerkers die hier wel een mening over hebben zegt 61 procent dat asielzoekers niet bekend zijn met de ebtL-maatregel of dat zij bij slecht gedrag naar een ebtL kunnen worden gestuurd.⁴ Het

deel dat wel een bewustwording merkt onder asielzoekers geeft aan dat een asielzoeker bij meerdere incidenten wordt geconfronteerd met een eventuele ebtL-maatregel, mocht zijn gedrag niet verbeteren. Daarnaast wordt een asielzoeker bij binnenkomst al bekend gemaakt met de ebtL-maatregel als blijkt dat hij een overlastverleden heeft. Verder bemerkt men een soort ‘mond-tot-mondreclame’ waarbij asielzoekers elkaar bewust maken van de ebtL-maatregel.

Op de vraag in hoeverre de ebtL-maatregel een preventief effect heeft op het tegengaan van toekomstige daders, zegt 36 procent dit niet te weten of hier geen mening over te hebben. Van de COA-medewerkers die hier wel een mening over hebben zegt 74 procent geen preventief effect te merken.⁵ De respondenten die wel een afname in overlastgevend gedrag bemerken sinds de komst van de ebtL-maatregel geven aan dat er door de overplaatsing van overlastgevers een signaal wordt afgegeven aan de overige leden van de groep. Daarnaast zijn de zware overlastgevers ook de ‘negatieve kartrekkers’ van de groep; hen weghalen haalt de druk en agressie uit de groep. Het type asielzoeker waarbij deze preventieve werking voornamelijk merkbaar zou zijn wordt door de helft (50 procent) van die respondenten toegewezen aan alleenstaande mannen die in de asielprocedure zitten.⁶

Vanuit de interviews met COA-medewerkers

De nevendoelelstelling om preventief toekomstige daders af te schrikken is zijdelings aangehaald door meerdere COA-medewerkers. Het is geen initiële doelstelling van de ebtL, maar wordt wel als een prettige bijkomstigheid ervaren. Wel is het afschrikwekkende effect moeilijk te meten; de gesproken bewoners van de reguliere locaties kennen de term “ebtL” niet, maar zijn wel op de hoogte van een “sobere, strenge plek” waar overlastgevers naartoe kunnen worden gestuurd. Een aantal bewoners dacht echter dat het een gevangenis betrof. Ze zijn dus niet volledig op de hoogte of hebben niet het juiste beeld van de ebtL.

Ook de COA-medewerkers geven aan dat nieuwe bewoners niet op voorhand worden geconfronteerd met de mogelijkheid van een ebtL. Wel worden (overgeplaatste) overlastgevers middels een gesprek gewezen op de maatregel, als een soort stok achter de deur. Of de overlastgevers deze geluiden delen onder hun vrienden of groep is niet bekend.

De nevendoelelstelling om sneller te werken aan de terugkeer van asielzoekers zonder uitzicht op een verblijfsvergunning is meermaals genoemd door zowel medewerkers van de reguliere opvang en de ebtL als door andere partijen. De (neven)doelstelling wordt ook in die mate gehaald, aangezien ebtL-geplaatsten voorrang krijgen bij de IND en eerder de uitkomst van hun asielaanvraag

vernemen. Ook de samenwerking met de ketenpartners is hierin verbeterd, waar we in paragraaf 5.3 verder over zullen uitwijken.

5.2 Effecten van de werkzame bestanddelen

Naast de doelstellingen zijn er effecten in de werkzame bestanddelen opgemerkt. Deze effecten zijn niet direct gerelateerd aan de ebtI-doelstellingen, maar zijn wel van toepassing op het verloop van het ebtI-regime. Eerst zullen we enkele surveyresultaten uiteenzetten. Daarna bespreken we enkele zienswijzen van de geïnterviewden in beide ebtI's.

Vanuit de surveyresultaten

Aan de ebtI-medewerkers is gevraagd in hoeverre de verschillende onderdelen van de ebtI-maatregel werkzaam blijken. Bijna alle onderdelen uit de ebtI-maatregel worden relatief vaker als werkzaam bestempeld dan niet werkzaam (zie tabel 5.3). Alleen het beperken van de bewegingsvrijheid buiten de ebtI wordt door de meerderheid (54 procent) als niet-werkzaam bestempeld.

Tabel 5.3 – werkzame en niet-werkzame elementen binnen het gehele aanbod aan maatregelen op een EBTL (n=25)

Elementen	Niet-werkzaam		Werkzaam	
	n	%	n	%
De huisregels	9	38%	15	63%
Het begeleidingsplan	4	19%	17	81%
Het signaleringsplan	4	21%	15	79%
Geen zakgeld	7	28%	18	72%
Niet mogen koken	7	32%	15	68%
Beperkingen bewegingsvrijheid buiten de ebtI	13	54%	11	46%
Training In Control (zelfcontrole en assertiviteit)	2	10%	18	90%
Training In Control (wensen voor de toekomst, denken en doen)	3	14%	18	86%
Training In Control (leefstijl en middelen)	2	10%	18	90%
Training Kies voor Verandering	2	10%	18	90%

Bron: survey

Daarnaast zijn enkele aanvullende vragen over de trainingen 'In Control' en 'Kies voor Verandering' gesteld. Voor beide trainingen geeft meer dan 70 procent van de ebtl-medewerkers aan dat de training volstaat.⁷ In het vorige hoofdstuk werd aangegeven dat er inmiddels vanuit Amsterdam wijzigingen in de training hebben plaatsgevonden.

Vanuit de interviews met ebtl-medewerkers

Binnen het begeleidingsplan van de ebtl wordt een dagprogramma opgesteld en zijn er (individuele) gedragstrainingen waar de ebtl-bewoner verplicht aan moet deelnemen. Wat betreft de begeleiding op de locatie zien de respondenten uit beide ebtl's dat gedragsverandering lastig te bewerkstelligen is. Ze spreken dan ook liever van de term "gedragsconfrontatie": werken in kleine stapjes. Daarnaast heeft een deel van de ebtl-bewoners te maken met psychische problematiek wat de begeleiding in sommige gevallen moeilijk maakt of vraagt om een specifieke aanpak.

Naast de gedragsconfrontatie zien de ebtl-medewerkers ook in dat het bieden van aandacht, structuur en handvatten bewoners vooruit kan helpen; al is het maar wanneer ze verder door Europa gaan trekken. Dat laatste hoort dan ook met name bij de groep die niets te verliezen heeft, weet dat ze verder zullen trekken en zich daarom nauwelijks open stelt voor het ebtl-programma. Zowel in Amsterdam als Hoogeveen ziet men bij de ebtl-bewoners sterke verschillen in veranderingsbereidheid ten aanzien van gedrag.

Vanuit de interviews met de medewerkers op zowel ebtl Amsterdam als op ebtl Hoogeveen komt naar voren dat het op dit moment nog niet duidelijk is of de trainingen 'Kies voor Verandering' en 'In Control' werken voor de doelgroep overlastgevende asielzoekers. Medewerkers in Amsterdam geven aan naast de trainingen 'In Control' en 'Kies voor Verandering' ondersteuning te missen, omdat de trainingen alleen niet voldoende zijn om in gedrag te begeleiden. Aangegeven is dat de trainingen eerder dienen als middel om in contact te komen met de vreemdeling, om zo toegang te krijgen tot zijn belevingswereld en op die manier samen verder te werken. Tevens zijn de gedragstraining nog in ontwikkeling. In Amsterdam zijn medewerkers bezig de trainingen te ontwikkelen op thema. Daarnaast kunnen de ebtl-bewoners, ondanks het verplichte karakter van de gedragstrainingen, weigeren eraan deel te nemen. De ebtl-medewerkers geven aan geen dwangmogelijkheden te hebben en enkel mondeling de bewoner te kunnen motiveren om aan de trainingen deel te nemen.

Hetzelfde geldt voor het dagprogramma binnen de ebtl. Het programma is ingericht om de ebtl-bewoners meer structuur te bieden in hun dagelijks leven,

maar ook om hun dag te vullen zodat zij niet naar buiten gaan. Het eerste doel wordt volgens de respondenten in redelijke mate behaald, maar de tweede doel niet; het dagprogramma weerhoudt de bewoners er niet van om naar buiten te gaan. Uiteindelijk is de ebtI geen detentiecentrum en kan de deur niet op slot. De bewoners worden wel gemotiveerd binnen het begeleidingsplan om met het dagprogramma en de gedragstrainingen aan de slag te gaan, maar bepalen altijd zelf in hoeverre ze daarin meegaan.

5.3 Effecten van de contextuele randvoorwaarden

Tot slot zijn enkele effecten op te tekenen die betrekking hebben op de contextuele randvoorwaarden rondom de ebtI. Ook deze effecten zijn niet direct toepasbaar op de ebtI-doelstellingen, maar zijn binnen het proces van de ebtI wel meermaals opgemerkt door de respondenten. We baseren ons in dit geval enkel op de interviews met de respondenten van de ebtI's en de gesproken ketenpartners die bij de ebtI betrokken zijn.

Meerdere gesproken respondenten van de ebtI's en de betrokken ketenpartners zijn van mening dat de komst van de ebtI-maatregel ertoe heeft geleid dat er een betere informatie-uitwisseling is ontstaan tussen het COA en de ketenpartners. Dit wordt voornamelijk ervaren bij de veiligheidsoverleggen en casuïstiekoverleggen die tussen de ebtI's en de relevante partners, zoals IND, DT&V, politie/AVIM en de gemeente plaatsvinden.

Tevens lijkt er in Amsterdam een goede samenwerking te bestaan tussen het ebtI-personeel, de DT&V en AVIM, aangezien bewoners die bij een negatieve beslissing op hun asielaanvraag dreigen MOB te gaan snel worden opgevangen na het overtreden van de vrijheidsbeperkende maatregel. De komst van artikel 50a Vw heeft dit proces ook vereenvoudigd, aangezien de samenwerking tussen het vreemdelingrechtelijk kader en het strafrecht is versterkt, waardoor de handhaving van de vrijheidsbeperkende maatregel verbeterd.

Er is echter ook een ongewenst neveneffect op te tekenen. De ebtI's lijken nog een slag te moeten maken in hun transparantie richting de omwonenden-commissies. De gesproken omwonenden van Hoogeveen stelden dat de summier informatiedeling en de weinige transparantie vanuit de ebtI effect zal hebben op het draagvlak. De omwonenden stellen dat zij en hun buurtbewoners minder enthousiast zijn over hun rol in de opvang van vreemdelingen en de aanpak van overlastgevende vreemdelingen dan dat zij aanvankelijk waren.

5.4 De effecten vanuit alle bronnen

Op basis van alle beschikbare bronnen is gekeken naar de eventuele bevestiging van de uit het onderzoek herleide officiële en officieuze doelen (zie tabel 5.4).

Tabel 5.4 – overzicht van de effecten van de ebtI-maatregel op de in het onderzoek benoemde doelstellingen vanuit de beschikbare bronnen

Doelstelling	Interviews	Survey	IBIS
1. Optreden tegen/sanctioneren van onaanvaardbaar gedrag asielzoekers			
2a Gedragsbeïnvloeding			
2b Gedragsverandering			
3. Waarborgen veiligheid op reguliere locaties			
4. Preventieve werking in de vorm van afschrikken			
5. Sneller werken aan terugkeer naar land van herkomst			
Wordt bevestigd			
Wordt deels bevestigd			
Wordt niet bevestigd			
Geen/te weinig informatie over			

Uit het overzicht komt naar voren dat geen enkel doel door alle bronnen bevestigd wordt. Dit is deels ook onmogelijk, omdat de bronnen op voorhand niet altijd zicht konden geven op de doelen. Toch zijn er vanuit twee bronnen goede aanwijzingen dat de uitplaatsing van asielzoekers die een ebtI-maatregel opgelegd hebben gekregen bijdraagt aan het waarborgen van de veiligheid op de reguliere locaties. Verder wijzen de bevindingen uit dat de twee subdoelen die betrekking hebben op het beïnvloeden van gedrag mogelijk, maar niet zeker, meerwaarde kunnen hebben bij de eerste stappen in het proces richting gedragsverandering. Gedragsverandering, te interpreteren als minder overlastgevend gedrag na een ebtI-maatregel, lijkt een lastig te behalen doel, hoewel er indicaties zijn vanuit de IBIS-registraties dat na verblijf op een ebtI minder overlast gepleegd wordt. Vanuit de interviews komt het beeld naar voren dat vooral de intensieve samenwerking leidt tot een versnelling in de activiteiten richting terugkeer naar het land van herkomst. Ten slotte is uit de interviews met asielzoekers zelf vooral gebleken dat er onbekendheid is met de ebtI-maatregel. Pas wanneer men goed

bekend is met deze maatregel, kan de afschrikkende werking van de ebtL-maatregel worden getoetst.

5.5 Samenvattende tabel: plan – proces - effect

De samenvattende tabel die eerder in hoofdstuk 3 en 4 is weergegeven is hieronder aangevuld met de belangrijkste bevindingen uit de effectevaluatie.

Tabel 5.5 – beknopte weergave van relevante aspecten van plan, proces en effect van de ebtL-maatregel

	Plan	Proces	Effect
Doelen	1. Optreden tegen onaanvaardbaar gedrag / sanctioneren 2. Gedragsbeïnvloeding/ gedragsverandering 3. Waarborgen veiligheid 4. Preventief afschrikken 5. Sneller werken aan terugkeer land van herkomst	• Er hebben geen wijzigingen plaatsgevonden op dit gebied	• Doel 1 wordt gehaald. • Doel 2a wordt in sommige gevallen gehaald. • Doel 2b wordt niet gehaald. • Doel 3 wordt gehaald. • Doel 4 wordt niet gehaald. • Doel 5 wordt gehaald.
Doelgroep	• In de ketenbrede werkinstructie wordt de doelgroep benoemd als vreemdelingen die betrokken zijn bij incidenten op of rondom opvanglocaties. • WEL: Dublinclaimanten, vergunninghouders, asielzoekers in de AA en VA.) • NIET: minderjarigen of alleenstaande ouders van minderjarig kind, veiligelanders, bewoners uit vbl en glo.	• Veiligelanders zonder Dublinclaim wel geplaatst • Inmiddels AMV'ers boven 16 jaar wel geplaatst	• De doelgroep wordt besproken bij de doelen en de werkzame bestanddelen

Werkzame bestanddelen	• Voor plaatsing moeten drie vragen worden beantwoord op het gebied van impact, ebtI versus IBO of Veldzicht en procedure van de vreemdeling. • Dossieropbouw is een basisvoorwaarde voor de ebtI-maatregel en ook voor de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw) • Bij binnenkomst in een ebtI wordt een begeleidingsplan opgesteld met daarin een verplicht dagprogramma en gedragstrainingen.	• EbtI-maatregel is volgens respondenten een goede aanvulling op ROV-maatregelen. • Plaatsingsproces soms complex en behoefte aan checklist • EbtI-medewerkers herontwikkelen de gedragstrainingen voor het bieden van maatwerk • Amsterdam focust op begeleiding en Hoogeven op begrenzing.	• De meeste werkzame bestanddelen binnen ebtI als werkzaam aangemerkt. • Begeleiding richting gedragsbeïnvloeding of –verandering niet altijd mogelijk, vanwege grote verschillen in individuele problematiek • Gedragstrainingen nog in ontwikkeling om in specifieke hulpvragen te voorzien en dienen voornamelijk als middel tot contactlegging met de ebtI-bewoner • Dagprogramma biedt structuur en dagritme aan de ebtI-bewoners, maar houdt ze niet binnen de muren van de ebtI
Contextuele randvoorwaarden	• Vervoer naar ebtI door DV&O of een taxibedrijf • Maandelijks veiligheidsoverleg, wekelijks ebtI-casusoverleg en periodiek omwonendenoverleg • Bij vermoeden van psychiatrische problematiek contact met intaker IBO en/of GGZ	• DV&O lang niet altijd beschikbaar, het vervoer via taxi's levert meer risico's op • Beide ebtI's tevreden over de ketensamenwerking • Omwonenden van beide ebtI's willen meer transparantie. • Behoefte aan een intaker	• De komst van de ebtI heeft geleid tot een betere samenwerking tussen het COA en de relevante ketenpartners • Betere informatiedeling is noodzakelijk • Weinig transparantie vanuit ebtI richting omwonenden zal leiden tot verminderd draagvlak

Eindnoten

1. Het gaat dan om de volgende genoemde aspecten: de werkprocessen van de ebtI-maatregel, de aanwezigheid van samenwerkingspartners, de aard van de samenwerkingspartners, de coördinatie van de samenwerking, de rolverdeling tussen de samenwerkingspartners, de taken en verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners, de frequentie van overleg tussen de samenwerkingspartners, de gestelde doelen van het overleg tussen de samenwerkingspartners, de informatiedeling- en uitwisseling tussen de samenwerkingspartners, de invulling van het dagprogramma van de ebtI-maatregel en het bepalen van de juiste doelgroep voor de ebtI-maatregel.
2. Van de ebtI-medewerkers vindt 33 procent dat gedragsverbetering bij een klein deel en 4 procent dat het niet optreedt.
3. Het verschil is significant op niveau $p < .05$.
4. Op deze vraag hebben 64 mensen in een open veld een expliciet antwoord gegeven.
5. Op deze vraag hebben 67 mensen in een open veld een expliciet antwoord gegeven.
6. Daarnaast worden alleenstaande mannen die nog niet in asielprocedure zitten (25 procent), gezinnen die in asielprocedure zitten (13 procent), gezinnen die nog niet in asielprocedure zitten (6 procent) en AMV'ers (6 procent) genoemd.
7. De percentages bedragen respectievelijk 72 procent voor In Control en 71 procent voor Kies voor Verandering.

6 Conclusie en reflectie

In dit laatste hoofdstuk zullen de onderzoeksvragen op hoofdlijnen beantwoord worden. De reden hiervoor is, dat de onderzoeksvragen dermate talrijk en soms gedetailleerd zijn, dat het algemene beeld bij de beantwoording van elke individuele vraag op de achtergrond dreigt te raken. Vandaar dat ervoor gekozen is om in dit hoofdstuk de nadruk te leggen op de conclusies op de in de hoofdstukken benoemde thema's: doelstellingen, doelgroep, werkzame bestanddelen en contextuele randvoorwaarden. Een gedetailleerde beantwoording van de onderzoeksvragen staat in bijlage 10.

De vier thema's komen zowel binnen de plan-, proces- als de effectevaluatie voor en zullen daarom in de conclusies in die volgorde beschreven worden. Ter inleiding op de conclusieparagraaf volgt eerst korte terugblik op het onderzoek. Het onderzoek sluit af met een reflectie van de zijde van de onderzoekers waarin het beantwoorden van de laatste onderzoeksvraag centraal staat: 'alles overziend, in hoeverre en op welke onderdelen vormt de ebtl-maatregel een belangrijke aanvulling op de traditionele COA-opvangvoorzieningen?'.

6.1 Terugblik op het onderzoek

Sinds eind 2017 is het mogelijk om overlastgevende asielzoekers, wanneer dit hun uitzettingsprocedure niet doorkruist, in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl) te plaatsen. De ebtl is te beschouwen als een aanvulling op het al bestaande COA-maatregelenbeleid op basis van het 'Maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV)'.

In de twee ebtl-locaties in Amsterdam en Hoogeveen kunnen elk maximaal 50 personen geplaatst worden. De twee locaties zijn eind 2017 gestart en ebtl Amsterdam zal in november 2019 sluiten. Er heerst in de ebtl een strenger en soberder regime dan op de reguliere opvanglocaties voor asielzoekers. Zo krijgen

asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen geen leefgeld en wordt een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd die hen verplicht te verblijven in een nader bepaald gebied rondom de ebtL.

De ebtL-maatregel is vormgegeven als een pilot voor twee jaar. In de ontwikkelfase van de ebtL-maatregel is afgesproken dat deze maatregel zal worden geëvalueerd. Daarnaast heeft berichtgeving in de media geleid tot politieke vragen, met name of overlastgevende asielzoekers wel snel genoeg worden overgeplaatst van een regulier azc naar een ebtL. Beide aanleidingen hebben geresulteerd in onderhavige onderzoeksrapportage. In het onderzoek zijn 21 onderzoeksvragen geformuleerd die betrekking hebben op een plan-, proces- en effectevaluatie.

In het onderzoek zijn diverse onderzoeksmethoden gebruikt. Allereerst is een documentstudie uitgevoerd om a) te kijken naar de plaatsing van, begeleiding van en toezicht op asielzoekers en b) de vraag of ebtL-locaties en het personeel voldoende zijn toegerust voor opvang en begeleiding van de doelgroep.

Om een beeld te schetsen van processen en effecten van de ebtL-maatregel is ten tweede een online survey onder COA-medewerkers voorgelegd. Aan de leidinggevendenden zijn naast proces- en effectmatige vragen ook vragen gesteld over de doelen van de ebtL-maatregel en de verplichting tot dossiervorming. Verder zijn specifieke vragen over de uitvoering van de ebtL-maatregel aan ebtL-medewerkers voorgelegd.

Ten derde is een analyse van de COA-incidentregistratie in IBIS uitgevoerd. Deze bestond enerzijds uit een vergelijkende analyse van in 2018 geregistreerde incidenten tussen asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen en overige asielzoekers die in 2018 als asielzoeker geregistreerd stonden. Anderzijds is nader ingezoomd op de asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen. Daarbij hebben achtergrondkenmerken (bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en al dan niet afkomstig uit een veilig land) en het incidentpatroon centraal gestaan. Ten vierde is door de Nationale Politie een analyse van geregistreerde politie-incidenten aangeleverd. Dit zijn in BVH geregistreerde incidenten waarbij asielzoekers aangemerkt zijn als 'verdachte'.

Tot slot zijn er (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 ebtL en van bij de uitvoering van de ebtL-maatregel betrokken diensten (Inspectie Justitie & Veiligheid, COA, IND en DT&V, Nationale Politie, AVIM, VluchtelingenWerk Nederland, GZA en advocatuur).

6.2 Conclusies per thema

6.2.1 Planevaluatie ebtI-maatregel

Doelstellingen

Op hoofdlijnen blijkt dat het ebtI-plan bij implementatie nog niet volledig is uitgewerkt. Er zijn weliswaar doelen benoemd, maar daar bestaat geen algehele consensus over, ook omdat vanuit verschillende bronnen verschillende doelen benoemd worden. In totaal gaat het om de volgende vijf benoemde (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 het land van herkomst.

Daarnaast is een belangrijk onderdeel van de doelen, het realiseren van gedragsverandering, niet nader gedefinieerd en geoperationaliseerd. Verder ontbreekt een theoretische doelbereiking achter de ebtI-maatregel en een toelichting op de beoogde effecten en is in de zogenaamde ‘Ketenbrede Werkinstructie’ geen aandacht voor het motiveren van de doelgroep.

Wat ook in het plan mist, is aandacht voor de optimale context van de ebtI-locaties. In de literatuur blijkt dat het onderscheid tussen ondersteunen (lees: begeleiden) en sanctioneren (lees: begrenzen) in interventies relevant is; aspecten die in de ebtI-maatregel niet duidelijk gescheiden zijn.

Doelgroep

In de Ketenbrede Werkinstructie wordt de doelgroep betrekkelijk summier benoemd als ‘vreemdelingen die betrokken zijn bij incidenten op of rondom opvanglocaties’. Wel zijn er harde in- en exclusiecriteria benoemd, maar deze zijn niet altijd strikt nageleefd. Verder worden in de werkinstructie nog “zachte” criteria opgenomen, in de vorm van afwegingskaders voor COA-medewerkers. Hoewel deze kaders aanvullende handvatten bieden, geven deze voor de COA-medewerkers op de reguliere locaties ook de nodige vrijblijvendheid in het proces van het opleggen van een ebtI-maatregel.

Werkzame bestanddelen

Een aantal zaken is op voorhand belangrijk voor een goede uitvoering van de ebtI-maatregel. Zo is het belangrijk dat de impact van de overlast duidelijk wordt, alsmede de psychiatrische gesteldheid van de asielzoeker en de fase in de procedure waarin deze zich bevindt. Ook vormt de opbouw van het dossier voor het

opleggen van een ebtI-maatregel een basisvoorwaarde. Verder staan er diverse verplichte dagprogramma's en gedragstrainingen ter beschikking, maar blijken deze te weinig toegespitst op de specifieke doelgroep. Ook wordt te weinig onderbouwd in hoeverre juist de gekozen gedragstrainingen *Kies voor verandering* en *In Control* de juiste begeleiding bieden aan de diverse samenstelling van de ebtI-bewoners.

Contextuele randvoorwaarden

In het plan achter de ebtI-maatregel is aandacht geschonken aan enkele contextuele randvoorwaarden. Zo is het vervoer vanuit een reguliere opvanglocatie naar de ebtI beschreven, zijn diverse overlegvormen benoemd en is er aandacht voor geconstateerde psychiatrische problematiek ten tijde van het ebtI-verblijf.

6.2.2 Procesevaluatie ebtI-maatregel

Doelgroep

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat de doelgroep sinds de start van de ebtI qua demografische kenmerken niet is veranderd. Wel zijn er in totaal elf asielzoekers uit veilige landen (spoor-2) geplaatst in de ebtI, ondanks dat zij in beginsel niet in aanmerking komen voor de ebtI-maatregel. Ook is een enkele minderjarige asielzoeker (AMV'er) geplaatst, omdat dit door een wijziging in de Regeling verstrekkingen asielzoekers (Rva) per 1 januari 2019 mogelijk werd na overlast van een specifieke groep AMV'ers.

De IBIS- en BVH-analyse wijst uit dat ebtI'ers aanzienlijk vaker incidenten lijken te veroorzaken dan asielzoekers die in overige opvanglocaties verblijven. ebtI'ers worden daarnaast vaker dan reguliere asielzoekers verdacht van geweldsfeiten, vernielingen en openbareordefeiten. Daarentegen worden reguliere asielzoekers vaker verdacht van vermogensmisdrijven. Sowieso is de psychiatrische component bij ebtI'ers een aandachtspunt, want onder deze groep komen vaker suïcidedreigingen en zelfdestructieve acties voor dan bij reguliere asielzoekers. Bovendien blijkt de combinatie van geweldpleging en zelfdestructieve acties (*dual-harmers*) bij ebtI'ers regelmatig voor te komen; juist onder deze subgroep worden drie keer zoveel COA-incidenten geregistreerd als onder andere ebtI'ers.

Werkzame bestanddelen

Wat betreft het verblijf op de ebtI zijn de ebtI-medewerkers nog bezig om de gedragstrainingen op thema te ontwikkelen (bijvoorbeeld op het gebied van agressie of verslaving) om zo de bewoners maatwerk te kunnen bieden. Tevens

zou men op de etbl's graag een intaker willen inzetten om psychiatrische problematiek onder asielzoekers eerder te detecteren en hen op een meer passende locatie te krijgen, hoewel hieraan ook al in het traject voorafgaand aan het opleggen van een ebtL-maatregel aandacht besteed zou kunnen worden.

Aan de ebtL-maatregel is op verschillende wijzen invulling gegeven, al naar gelang de locatie. In Amsterdam lijkt er consensus te heersen over het begeleiden van overlastgevende asielzoekers, terwijl in Hoogeveen tussen het COA- en DJI-personeel verschillende zienswijzen bestaan wat betreft begeleiden dan wel begrenzen van ebtL'ers.

Het opleggen van een ebtL-maatregel wordt binnen de reguliere opvanglocaties als complex beschouwd en vraagt volgens geïnterviewden om een checklist om aan de juiste vereisten te kunnen voldoen. Wel moet gerealiseerd worden dat de ebtL-maatregel nieuw was en er ook sprake zal zijn van een gewenningsperiode.

Contextuele randvoorwaarden

Er liggen nog enkele aandachtspunten voor wat betreft de context van de ebtL-maatregel. Zo is het gebrek aan continuïteit in het vervoer van overlastgevende asielzoekers richting een ebtL een punt, vooral in de weekenden. Daarnaast hebben omwonenden meer behoefte aan transparantie vanuit de ebtL; dit zou het draagvlak onder de omwonenden kunnen verhogen. Wat betreft de samenwerking en informatie-uitwisseling zijn beide ebtL's overigens tevreden over de betrokken ketenpartners.

6.2.3 Effectevaluatie ebtL-maatregel

Doelstellingen

Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat de eerste doelstelling, namelijk het optreden tegen onaanvaardbaar gedrag, wordt behaald. Uit de surveyresultaten en de interviews blijkt dat het overgrote deel van de COA-medewerkers een (grote) verbetering ziet in het leefklimaat op de reguliere opvang wanneer een overlastgever naar een ebtL is overgeplaatst. Ook vinden zij het prettig om via de ebtL-maatregel een extra maatregel in te kunnen zetten als de ROV-maatregelen onvoldoende effect hebben op het tegengaan van overlast. Door overlastgevers uit de reguliere opvang te halen wordt ook de veiligheid op de reguliere COA-locaties verbeterd (nevendoelstelling), blijkt uit zowel de interviews als de survey-resultaten.

Het behalen van de tweede doelstelling, gedragsbeïnvloeding gericht op gedragsverandering, komt op basis van de onderzoeksresultaten minder duidelijk naar voren. In de survey zijn respondenten voorzichtig positief: de meerderheid

ziet enige gedragsverbetering, voornamelijk in het gedrag richting medebewoners en personeel. Ook een analyse op grond van de IBIS-registratie leert dat 41 van de 322 ebtl-bewoners (12,7 procent) die zijn teruggekeerd naar het zendende azc op maandbasis minder incidenten plegen dan tijdens en voorafgaand aan het ebtl-verblijf. Van een groot deel van de ebtl'ers is hierover geen informatie omdat ze nog in de ebtl verbleven of met onbekende bestemming zijn gegaan. Een aandachtspunt is dat de onderzoeksperiode betrekkelijk kort was, waardoor geen langetermijneffecten van de ebtl-maatregel opgetekend zijn. De ebtl-medewerkers geven in dit kader ook aan dat het onmogelijk is om in drie maanden volledige gedragsverandering te bewerkstelligen; als een ebtl-geplaatste reageert op de handvatten die hem geboden worden, is volgens hen al een behoorlijk resultaat behaald.

Wat betreft de andere nevendoelstellingen wordt niet volledig duidelijk of de ebtl-maatregel een preventief effect heeft op toekomstige overlastgevers. Wel kan binnen de ebtl inderdaad sneller gewerkt worden aan terugkeer naar het land van herkomst, waardoor deze nevendoelstelling lijkt te zijn behaald.

Werkzame bestanddelen

Uit de surveyresultaten blijkt dat de meeste ebtl-bestanddelen vaker als werkzaam dan als niet-werkzaam worden beschouwd. Aanvullend geeft de meerderheid van de respondenten aan dat de gedragstrainingen Kies voor verandering en In Control volstaan. Het beperken van de bewegingsvrijheid buiten de ebtl wordt echter vaker als niet-werkzaam aangemerkt. Wat dat betreft schiet de ebtl-maatregel gewoon tekort: het blijkt niet mogelijk om ebtl-bewoners binnen de ebtl te houden.

Uit de interviews met de ebtl-medewerkers blijkt dat de begeleiding lastig is. Veel ebtl-bewoners kampen met verslavings- of psychiatrische problematiek, hebben gewelddadige incidenten op hun naam staan of zijn te kenmerken als *dual harmers* (zelfdestructief en gewelddadig naar anderen). Daardoor vraagt bijna elk individu om een specifieke aanpak. De gedragstrainingen lijken tot op heden dan ook onvoldoende uitgewerkt voor de ebtl-doelgroep. Dit komt ook omdat de trainingen tijdens de ebtl-periode nog (gedeeltelijk) in ontwikkeling zijn en de ebtl-periode te kortdurend is om gedrag daadwerkelijk te beïnvloeden.

Wat betreft het sanctionerende aspect van de ebtl-maatregel zijn twee groepen te onderscheiden: de groep die open staat voor het regime van de ebtl en de groep die hieraan geen boodschap heeft en vaak met onbekende bestemming gaat. Dit resulteert ook in sterke verschillen tussen ebtl-bewoners voor wat betreft de bereidheid om gedrag te veranderen.

Contextuele randvoorwaarden

Meerdere geïnterviewden van de ebtl en ook de ketenpartners geven aan dat de komst van de ebtl heeft geleid tot betere informatie-uitwisseling. Ook zijn er door de komst van de ebtl goede stappen gezet in de samenwerking met de vreemdelingrechtelijke keten en de strafrechtelijke keten. Een aandachtspunt is het draagvlak onder omwonenden van een ebtl; uit de gevoerde gesprekken met omwonenden blijkt dat het draagvlakverhogend werkt als zij meer serieus genomen worden door te worden betrokken in de ontwikkelingen binnen en rondom de ebtl.

6.3 Reflectie

In deze paragraaf beantwoorden we de laatste onderzoeksvraag. Deze luidt:

Alles overziend, in hoeverre en op welke onderdelen vormt de ebtl-maatregel een belangrijke aanvulling op de traditionele COA-opvangvoorzieningen?

Het onderzoek wijst uit dat de komst van de ebtl-maatregel meer veiligheid biedt op de reguliere opvanglocaties, duidelijker optreedt tegen onaanvaardbaar gedrag en de mogelijkheid biedt voor een versnelde asielprocedure. De doelstelling van gedragsverandering lijkt echter te hoog gegrepen. Er is weliswaar voor een kleine groep ebtl'ers een eerste indicatie dat ze na de ebtl minder overlast in de opvanglocaties plegen, maar dit resultaat is nog te fragiel om hierover hardere uitspraken te doen. Daarvoor dient de evaluatieperiode langer en de onderzoekspopulatie groter te zijn, zodat meer zicht op de periode na een ebtl-maatregel komt.

Wat betreft de mogelijkheid tot gedragsverandering levert het onderzoek de bevinding op om a) onderscheid te maken in asielzoekers die veranderingsbereid zijn of niet en b) het karakter van de ebtl's aan te passen aan deze veranderingsbereidheid. Met andere woorden: als sprake is van asielzoekers die veranderingsbereid zijn, dan is een extra begeleiding en toezicht locatie geëigend, maar wanneer sprake is van een weigering tot verandering lijkt een extra begrenzing en toezicht locatie een betere optie. Deze laatste term sluit ook meer aan bij het nieuwe regime dat sinds mei 2019 is ingezet in Hoogeveen.

Een basisvoorwaarde voor een succesvolle uitvoering van de ebtl-maatregel is sowieso dat het plan beter wordt uitgewerkt dan tot op heden is gebeurd. Er moet vooral meer duidelijkheid komen over de gewenste doelen en een betere definitie en operationalisering van 'gedragsverandering' komen. Bovendien moe-

ten de gedragstrainingen die gedragsverandering moeten bewerkstelligen meer worden toegespitst op de specifieke doelgroep. Nog te onduidelijk is namelijk of deze trainingen voldoende aansluiten bij de gehele groep potentiële ebt'l'ers.

Verder komen uit het onderzoek de nodige aandachtspunten rond de uitvoering van de bestaande ebt'l-maatregel naar voren. Deze liggen zowel in de fase voorafgaand aan het opleggen van de maatregel als tijdens de uitvoering van de maatregel zelf. Wat het eerste betreft, kan bijvoorbeeld het administratieve proces soepeler vormgegeven worden. Wat het tweede betreft kan bijvoorbeeld het vervoer beter alsmede de triage op psychische stoornissen (via een intaker) en het verplichte karakter van alle trainingen en programma's. Ook blijken de trainingen tijdens de onderzoeksperiode nog in ontwikkeling, iets dat bij voorkeur al bij aanvang van een maatregel afgedekt is.

De intensieve samenwerking op de ebt'l's met strafrechtelijke ketenpartners wijst uit dat zowel in Amsterdam en Hoogeveen kansen liggen in de samenwerking tussen het vreemdelingrechtelijke en het strafrechtelijke traject; meerdere asielzoekers zijn op grond van gepleegde feiten na een strafrechtelijk voortraject in bewaring gesteld. Nu een dergelijke intensieve samenwerking vruchten af lijkt te werpen, zou deze werkwijze in de toekomst behouden moeten blijven voor de aanpak van de groep overlastgevend asielzoekers.

Ten slotte wordt door veel geïnterviewden wel aangegeven dat de ebt'l-maatregel symptoombestrijding is. Veel COA-medewerkers suggereren daarom dat het noodzakelijk is om meer aan de voorkant maatregelen te treffen op specifieke overlastgevers, bijvoorbeeld door vooraf meer zicht te krijgen op overlastgevende groepen asielzoekers. Een beter beeld van de achtergronden van de potentiële ebt'l-doelgroep (met name de aard van hun gepleegde incidenten en de psychische gesteldheid) kan mogelijk leiden tot een verbetering en versnelling van het opleggen van een ebt'l-maatregel.

Geraadpleegde literatuur

Abraham, M. & W. Buysse (2013a). *Procesevaluatie Brains4Use*. Amsterdam: DSP-groep.

Abraham, M. & W. Buysse (2013b). *Halt vernieuwd. Procesevaluatie van de vernieuwde Halt-afdoening*. Den Haag: WODC.

Abraham, M. & W. Buysse (2014). *Leren van een delict*. Den Haag: WODC.

Achbari, W. & A.S. Leerkes (2017). *Criminaliteit en overlast in gemeentes met en zonder een asielzoekerscentrum*. Cahier 2017-16. Den Haag: WODC.

COA (2016). *Factsheet Aangescherpt maatregelenbeleid incl. ROV*. Den Haag: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

Dickie, S., Kuppens, J. en Ferwerda, H. (2019). *Driemeting veiligheid en leefbaarheid rondom azc Zutphen*. Arnhem: Bureau Beke.

Franzen, G. (2008). Motivatie. *Denken over drijfveren sinds Darwin*. Amsterdam: Boom Onderwijs.

Gendreau, P., & Goggin, C. (1996). Principles of effective correctional programming. In: *Forum on Corrections Research*, 8, 38-41.

Haan, W. de & M. Althoff (2002). *Vreemd en verdacht. Een verkennend onderzoek naar criminaliteit in en om asielzoekerscentra*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Haan, W. de & M. Althoff, M. (2003). Taboe of stok om een hond te slaan? Aard en omvang van asielzoekerscriminaliteit in Nederland. *Migrantenstudies*, 19(3): 173-192.

IND, DT&V, Nationale Politie/AVIM, DJI & COA (2017). *Ketenbrede werkinstructie ebtI (Extra Begeleiding en Toezicht Locatie)*. Den Haag: IND, DT&V, Nationale Politie/AVIM, DJI & COA.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2018). *De opvang van overlastgevende asielzoekers*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Knaap, L.M. van der, S. Bogaerts, N.M.P.G. Speessen & L.C.A. van Dee (2011). *Sociale Vaardig-heidstraining op Maat Een inventarisatie van knelpunten bij de implementatie en uitvoering*. Den Haag: WODC.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018). *Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2017*. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Pawson, R. (2013). *The Science of Evaluation. A Realist Manifesto*. Londen: Sage Publications Ltd.

Pawson, R., T. Greenhalgh, G. Harvey en K. Walshe (2005). Realist review – a new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1): 21-34.

Pawson, R. & N. Tilley (1997). *Realistic Evaluation*. Londen: Sage publications.

Place, C., S. Onrust & L. Voorham (2015). *Procesevaluatie van de gedragsinterventie Stay-a-way*. Den Haag: WODC.

Rasmussen, A. & J. Annan (2009). Predicting Stress Related to Basic Needs and Safety in Darfur Refugee Camps: A Structural and Social Ecological Analysis. *Journal of Refugee Studies*, 23(1): 23-40.

Slade, K., (2018). Dual harm: an exploration of the presence and characteristics for dual violence and self-harm behaviour in prison. In: *Journal of Criminal Psychology*, 9 May 2018. Vol. 8 No. 2, pp. 97-111.

Stewart, L & W. Millson (1994). Offender motivation for treatment as a responsivity factor. In: *Forum of Correctional Research*, Vol. 5-7\

Ufkes, E., S. Zebel & A. den Besten (2017). *Agressie-incidenten in de asielopvang. Over de aard van de incidenten en ervaringen van medewerkers*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC).

Waldron, H. B., & C. W. Turner (2008). Evidence-based psychosocial treatments for adolescent substance abuse. *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 37(1), 238- 261.

Wits, E., T. Schoenmakers, S. Ganpat, J. Boonstra & R. Ouden, van (2011). *Beoordeling- en Evaluatiehandleiding. Onderzoeksopzet voor een effectonderzoek naar Stay-away, een gedragsinterventie voor jeugdige delinquenten met risicovol middelengebruik*. Deventer / Rotterdam: Tactus Verslavingszorg / IVO.

Lijst met afkortingen

AA	Algemene asielprocedure
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
AVIM	Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
Azc	Asielzoekerscentrum
BOA	Buitengewone opsporingsambtenaar
BVH	Basisvoorziening Handhaving
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
Col	Centrale Ontvangstlocatie
CoVa	Cognitieve Vaardigheden
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer & Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer & Ondersteuning
EBTL	Extra begeleiding en toezicht locatie
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
GLO	Gezinslocatie
GZA	GezondheidsZorg Asielzoekers
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
IBIS	Integraal Bewoners Informatie Systeem
IBO	Intensief Begeleidende Opvang
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
LoMa	Locatiemanager
MALT	Marokko, Algerije, Libië, Tunesië
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
MOB	Met Onbekende Bestemming
NIVK	Nationale Vreemdelingen Informatie Knooppunt.
OM	Openbaar Ministerie
Pol	Procesopvanglocatie
ROV	Reglement Onthouding Verstrekkingen
SMO	Senior-medewerker Ondersteuning
Stas	Staatssecretaris
VA	Verlengde asielprocedure
VLIN	Vluchtelingen in Nederland
WLCL	Wonen en leven op een COA-locatie

Bijlagen

Bijlage 1 – Voorbeelden van mediaberichtgeving

Dagblad van het Noorden (2019, 17 april). Bewoners Hoogeveens ‘aso-azc’ mogen niet langer winkelcentrum De Weide in. Zie: <https://www.dvhn.nl/drenthe/Bewoners-Hoogeveens-aso-azc-mogen-niet-langer-winkelcentrum-De-Weide-in-24374674.html>

De Volkskrant (2018, 1 februari). Robuust onderzoek bewijst: onveiligheid in buurt neemt niet toe na komst azc. Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/robust-onderzoek-bewijst-onveiligheid-in-buurt-neemt-niet-toe-na-komst-azc~beg1b8ad/>

De Volkskrant (2018, 15 augustus). Aso-azc's worden nauwelijks gebruikt, kosten per inwoner zijn daarom buitenproportioneel hoog. Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/-aso-azc-s-worden-nauwelijks-gebruikt-kosten-per-inwoner-zijn-daarom-buitenproportioneel-hoog~baa8c17d/>

De Volkskrant (2018, 20 oktober). Asielzoekers uit ‘veilige landen’ hebben groot aandeel in criminaliteit Ter Apel. Hoe kan dat? Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/asielzoekers-uit-veilige-landen-hebben-groot-aandeel-in-criminaliteit-ter-apel-hoe-zit-dat~bbb0e07f/>

De Volkskrant (2019, 21 februari). Heibel in het aso-azc. Zie: <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/heibel-in-het-aso-azc~bd926150/>

De Telegraaf (2018, 2 februari). Asielzoekers vaker crimineel. Zie: <https://www.telegraaf.nl/nieuws/1618883/asielzoekers-vaker-crimineel>

Hoogeveensche Courant (2018, 19 december). Overlast van ‘aso-asielzoekers’ in De Weide, burgemeester is boos. Zie: <https://www.hoogeveenschecourant.nl/nieuws/hoogeveen/582754/overlast-van-aso-asielzoekers-in-de-weide-burgemeester-is-boos.html>

NOS (2019, 16 februari). Extra personeel voor overlastgevende asielzoekers Hoogeveen. Zie: <https://nos.nl/artikel/2272192-extra-personeel-voor-overlastgevende-asielzoekers-hoogeveen.html>

RTV Drenthe (2019, 17 januari). Extra maatregelen tegen overlast 'veiligelanders' in Hoogeveen. Zie: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/142953/Extra-maatregelen-tegen-overlast-veiligelanders-in-Hoogeveen>

Bijlage 2 – Besluit rondom ebtI- dan wel ROV-maatregel

Wanneer het een incident/getoond gedrag door een vreemdeling op of rondom de locatie betreft met een grote impact en/of een zeer grote impact (zie COA Maatregelenbeleid en zie hieronder), kan een locatiemanager, na overleg met de ketenpartners, besluiten om voor een ebtI-maatregel te kiezen in plaats van een ROV-maatregel.

Middels de categorisering bepaalt het COA de aard van het incident. De aard van het incident/getoonde gedrag van een vreemdeling bepaalt of er al dan niet een maatregel wordt opgelegd. De impact heeft daarbij ook invloed op de zwaarte van de maatregel. Om voor dit laatste handvatten te bieden spreken we van ‘geringe impact’, ‘middelgrote impact’, ‘grote impact’ en ‘zeer grote impact’ (zie Figuur 1).

Figuur 1: Impactniveaus en ROV-maatregelen

Impactniveau	ROV-maatregel
geringe impact	1
middelgrote impact	2 t/m 3
grote impact	4 t/m 5
zeer grote impact	6 t/m 11

Wanneer er sprake is van een geringe impact van een incident/het getoonde gedrag van een vreemdeling wordt ROV-maatregel 1 opgelegd. Onder geringe impact wordt bijvoorbeeld verstaan:

- Overtreding van huisregels waarbij medebewoners en/of derden (waaronder COA-medewerkers) geen schade ondervinden en/of gevaar lopen;
- Lichte agressie en geweld zonder schade (niet op de persoon gericht), zoals negatieve uitlatingen over medebewoners in een gesprek met een COA-medewerker.

- ROV-maatregel 2 tot en met 3 wordt opgelegd wanneer er sprake is van een middelgrote impact van een incident/het getoonde gedrag van een vreemdeling. Onder middelgrote impact wordt bijvoorbeeld verstaan:
- Overtreden huisregels waarbij medebewoners en/of derden lichte schade ondervinden en/of licht gevaar lopen;
- Agressie en geweld met een kleine impact, zoals algemene discriminerende uitlatingen in een openbare ruimte (niet op de persoon gericht).

Wanneer er sprake is van een grote impact van een incident/getoonde gedrag van een vreemdeling wordt ROV-maatregel 4 tot en met 5 opgelegd. Onder grote impact wordt bijvoorbeeld verstaan:

- Overtreden huisregels waarbij medebewoners en/of derden grote schade ondervinden en/of groot gevaar lopen, zoals ernstige nalatigheid in het schoonhouden van de eigen of gezamenlijke woonruimte of leefomgeving, waarbij de volksgezondheid in gevaar komt;
- Agressie en geweld tegen medebewoners en/of derden met een grote impact, zoals discriminatie op grond van iemands geloofsovertuiging, huidskleur, afkomst, seksuele identiteit etc.

Bij een incident/getoonde gedrag van een vreemdeling waarbij sprake is van een zeer grote impact wordt maatregel 6 tot en met 11 opgelegd. Onder zeer grote impact wordt bijvoorbeeld verstaan:

- Overtreden huisregels waarbij medebewoners en/of derden zeer grote schade ondervinden en/of zeer groot gevaar lopen, zoals brandstichting;
- Agressie en geweld tegen medebewoners en/of derden met een zeer grote impact, zoals ernstige discriminatie op grond van iemands geloofsovertuiging, huidskleur, seksuele identiteit, et cetera.

Bijlage 3 – Respondenten

Schalkhaar (IBO)

Daan Gilbert (LoMa)

Ingrid Jansen (SMO)

Ralph Kleine-Deters (casemanager)

Tineke Hakvoort (medewerker)

Annemiek Veenhuizen (medewerker)

Vier anonieme bewoners (uit Algerije, Syrië, Iran en Irak)

Arnhem (pol)

Arnoud Hennink (LoMa)

Frank Martens (woonbegeleider)

Amersfoort (glo)

Gerardo Boon (LoMa)

Yaron van Veldhuisen (woonbegeleider)

Harry Koekoek (woonbegeleider)

Leo Brands (woonbegeleider)

Michael Zalme (casemanager)

Drie anonieme bewoners (uit Somalië, Iran en Armenië)

Assen (azc)

Thea Bosma-van der Molen (LoMa)

Henk de Jonge (adj. LoMa)

Theo Lowies (programmabegeleider)

Miranda Mooibroek (casemanager)

Nanda Hofman (casemanager)

Arnaud ter Haar (woonbegeleider)

Miriam Vellema (woonbegeleider)

Gerko van der Sluis (woonbegeleider)

Ellis van der Lijn (woonbegeleider)

Drie anonieme azc-bewoners (2 uit Syrië en 1 uit Turkije)

Weert (azc)

Sander Swiers (LoMa)

Elien van Diepen (woonbegeleider)

Karen Wilmans (casemanager)

Marije van Zelst (casemanager)

Monique Bastens (casemanager)

Zweeloo (azc)

Grietje Lok (LoMa)

Lucet Jagt (woonbegeleider)

Marko Soer (programmabegeleider)

Henny Oost (casemanager)

Vier anonieme bewoners (2 uit Syrië, 1 uit Somalië en 1 uit Armenië)

Amsterdam (ebtl)

Johanna Hoekman (LoMa)

Tamara van 't Klooster (adj. LoMa)

Mathilde Huikeshoven (gemeente Amsterdam)

Odd van Loveren (gedragswetenschapper)

Marianne Weiland (casemanager)

Esther Schuilenburg (politie)

Marianne ten Brink (mentor)

Edin Brodic (mentor)

Omar Shehata (mentor)

Maria Abbenhuis (mentor)

Lout Snelten (omwonende)

Sasha Saalbrink (omwonende)

Bas van Vliet (AVIM)

Anonieme respondent (Mederwerker van IND op Aanmeldcentrum Schiphol)

Maria Careng (teamleider VluchtelingenWerk West en Midden Nederland)

Anonieme ex-bewoner (Irak)

Hoogeveen (ebtl)

Jakob Bos (mentor COA)

Maikel Vos (mentor DJI)

Bertil Bakhuis (casemanager)

Yahya Gholem Yahya (casemanager)

Jannet Boven (LoMa)

Klaas van der Veen (adj. LoMa)

Erika Hilbolling (mentor COA)

Klaas Mulder (mentor DJI)
Dhr. Mooij (omwonende)
Dhr. Meerman (omwonende)
Dhr. Burenma (omwonende)
Gert Bolkesteijn (gemeente Hoogeveen)
Anonieme respondent (teamchef AVIM Noord Nederland)
Anonieme respondent (operationeel Expert Zuid-West Drenthe met taakaccent vluchtelingen)
Jan Smid (teamleider VluchtelingenWerk Noord Nederland)
Anonieme bewoner (uit Iran)

Overige respondenten

Advocaten

Bart Toemen (Gelijk Advocaten)
Huig Velders (Bonnier Advocaten)

Inspectie Justitie & Veiligheid

Jeroen Obdam
Esther Iwaarden

Ministerie van Justitie & Veiligheid

Jacqueline Kraakman

COA

David Schuster (COA)

DT&V

Drie anonieme regievoerders van EBTL Hoogeveen en Amsterdam en een adviseur van de afdeling Strategisch Advies

IND

Dennis Groenendijk
Christine Tromp

GZA

Rogier Timmer

Bijlage 4 – Topiclijsten interviews

Topiclijst ontwikkelaars ebtI

Aanleiding ebtI

- Wat was de concrete aanleiding?

Aanwezigheid visie

- (Wijzigingen in) doelstellingen van ebtI in het verleden en de toekomst
- Relatie tussen samenwerkingspartners
- Benodigde afstemming en informatie-uitwisseling
- Werkzame mechanismen in relatie, afstemming en informatie-uitwisseling
- Vastlegging visie (documentatie, werkinstructies et cetera)

Werkzame mechanismen

- Theoretische bereikbaarheid van doelen (potentiële doelbereiking)
- Werkzame mechanismen op papier voor de hierboven genoemde partijen en binnen hiervoor genoemde onderwerpen
- Gevolgen van wijzigingen in doelstellingen op potentiële doelbereiking

Doelgroep

- Beoogde doelgroep
- Door wie is dit bepaald?
- Wat is de basis hiervan?
- Werkelijke doelgroep
- Was er voor de start van de ebtI's al sprake van een verschuiving (van overlastgevend naar crimineel)?

Grondslag doel 'afschrikwekkende werking'

- Zijn de doelen nog juist of moeten ze bijgesteld worden?

Grondslag doel 'gedragsverandering'

- Zijn de doelen nog juist of moeten ze bijgesteld worden?

Andere doelen?

- Zijn er eventueel nog andere doelstellingen die nog niet zijn geëxpliciteerd?

Doelen

- Hoe moeten de twee doelstellingen worden bereikt?
- In welke mate kunnen de gestelde doelen ook worden bereikt?
- Zijn er sinds de start van de ebtł's doelstellingen gewijzigd en de wijze waarop die doelstellingen bereikt moeten worden?

Topiclijst externe ketenpartners (IND en DT&V)

Doelgroep:

- Waren er sinds de start van de ebtł's wijzigingen in het maatregelenbeleid die gevolgen hadden voor de categorieën asielzoekers die in aanmerking kwamen voor ebtł-plaatsing?
- Is er gaandeweg een andere doelgroep in de ebtł gekomen? Dit ten aanzien van overlast, criminaliteit, psychische gesteldheid en vreemdelingenstatus.

Doelgroep icm ebtł-maatregel:

- In hoeverre is er een verschuiving in de doelgroep van de ebtł zichtbaar geworden en is deze in het voordeel/nadeel van de maatregel gebleken? (denk hierbij aan de 'veiligelanders' of de verschuiving van overlastgevend gedrag naar crimineel gedrag.
- In hoeverre is sprake van de juiste doelgroep in de ebtł's? Dit ten aanzien van veiligelanders, Dublinclaimanten, criminele asielzoekers, asielzoekers met een psychische stoornis (icm verdovende middelen)?
- Moeten er naast de ebtł nog anderssoortige opvangmogelijkheden komen voor criminele asielzoekers of asielzoekers met een psychische stoornis?

Effect van de ebtł-maatregel:

- Wat kunnen respondenten zeggen over het bereiken van het doel van de ebtł-maatregel (afschrikkende werking en gedragsverandering)?

Samenwerking met ketenpartners

- In hoeverre werkt de samenwerking tussen de ketenpartners (COA, Dienst Terugkeer en Vertrek, Immigratie- en Naturalisatiedienst, de gemeente en de politie)?
- In hoeverre werkt het multidisciplinair overleg (MDO) met de GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA)?
- In hoeverre werkt het lokaal terugkeer overleg (LTO) met ketenpartners, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)?

Vreemdelingenprocedure en ebtL-maatregel

- In hoeverre sluiten de procedure en de ebtL-maatregel op elkaar aan of niet? Wat zijn succesfactoren? Wat zijn knelpunten?

Topiclijst COA-medewerkers reguliere opvanglocaties

Doelgroep:

- Heeft gaandeweg een andere doelgroep een ebtL-maatregel opgelegd gekregen? Dit ten aanzien van ernst en aard van de overlast, criminaliteit, psychische gesteldheid en leeftijd.
- Is de EBTl in uw optiek noodzakelijk? (bijvoorbeeld Veenhuizen en IBO inzake psychische gesteldheid)

Impact op overlast in/rondom reguliere opvang:

- Welke impact hebben asielzoekers die in potentie in aanmerking komen voor een ebtL-maatregel op de veiligheid en leefbaarheid op de opvang?
- Welke impact hebben asielzoekers die in potentie in aanmerking komen voor een ebtL-maatregel op de veiligheid en leefbaarheid buiten de opvang?

Handelingsperspectief:

- Welke middelen staan de medewerkers ter beschikking om het overlastgevend gedrag te beheersen?
- Zijn dit voldoende middelen?
- Wat mist?
- Wat is overbodig?

Effecten en ervaringen na terugkeer

- Gedragsverandering: minder overlast na terugkeer uit ebtL-plaatsing?
- In welke mate stemt het oordeel van de ebtL-geplaatsten en het azc-personeel over gedragsverandering door ebtL-plaatsing overeen?
- Indien er perceptieverschil bestaat waaruit bestaat deze?
- Daling overlast in/rondom reguliere opvanglocaties door plaatsen overlastgevende asielzoekers in ebtL?
- Daling criminaliteit in/rondom reguliere opvanglocaties door plaatsen overlastgevende asielzoekers in ebtL?
- Andere gevolgen van plaatsen overlastgevende asielzoekers in ebtL?

Topiclijst COA-medewerkers ebtL's

Doelgroep:

- Is er gaandeweg een andere doelgroep in de ebtL gekomen? Dit ten aanzien van ernst en aard van de overlast, criminaliteit, psychische gesteldheid en leeftijd.

Handhaving op maatregelen

- Volstaat de regelgeving en de maatregelen die de vrijheid van EBTL'ers beperken/ontnemen? Of is/zijn er meer regelgeving/maatregelen nodig?
- Volstaan de afspraken tussen het COA en de politie om de rechtsorde op en rond een EBTL te garanderen?
- Worden de afspraken rondom geweld tegen medewerkers van het EBTL voor wat betreft aangifte doen (vervat in de Eenduidige Landelijke Afspraken) nageleefd?

Het dagprogramma op de ebtL

- Wat zijn de activiteiten die in het licht van het EBTL-dagprogramma (gericht op gedragsverandering) worden aangeboden? Gele/rode kaart? Bepaald regime? Begeleiding? Geen zakgeld? Zelf niet mogen koken? Persoonlijk begeleidingsplan? Training In Control? Training Kies voor verandering?
- Wat is de mening over de kwaliteit en effectiviteit van het EBTL-dagprogramma die gericht zijn op gedragsverandering? Hoe werkt het bijvoorbeeld specifiek bij In Control en Kies voor verandering?

- Zijn de COA-medewerkers voldoende uitgerust om de trainingen In Control en Kies voor verandering te geven? Zijn ze daar voldoende in getraind? Hebben ze de juiste kwalificaties?
- Wat zijn andere EBTL-activiteiten die de bewoners wordt aangeboden?
- Wat is de mening over de kwaliteit en effectiviteit van de andere verplichte EBTL-activiteiten, in het licht van gedragsverandering?
- In hoeverre werkt (de handhaving van) de vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw)?
- Zijn er verschillen in wijzen van werken met overlastgevende asielzoekers tussen Amsterdam en Hoogeveen?
- Wat zijn werkzame mechanismen binnen het ebtL-dagprogramma?
- In hoeverre kan het dagprogramma geweigerd worden?

Samenwerking met ketenpartners

- In hoeverre werkt de samenwerking tussen de ketenpartners (COA, Dienst Terugkeer en Vertrek, Immigratie- en Naturalisatiedienst, de gemeente en de politie)?
- In hoeverre werkt het multidisciplinair overleg (MDO) met de GezondheidsZorg Asielzoekers (GZA)?
- In hoeverre werkt het lokaal terugkeer overleg (LTO) met ketenpartners, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, de Dienst Terugkeer en Vertrek en de afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)?

Effecten op de doelgroep:

- In hoeverre krijgen ebtL'ers inzicht in achterliggende oorzaken van overlastgevend en crimineel gedrag
- In hoeverre wordt de doelgroep handvatten geboden om herhaling van overlastgevend en crimineel gedrag te voorkomen
- Wat is de ontwikkeling in het aantal ROV-maatregelen en incidenten tijdens de ebtL-maatregel?
- Wat is de ontwikkeling in de aard ROV-maatregelen en incidenten (lichter of zwaarder) tijdens de ebtL-maatregel?
- Ervaringen van ebtL-personeel: gedragsverandering en waar dit uit bestaat

Ervaringen personeel (per ebtl)

- Afstemming personeelsinzet en bezetting
- Aandacht voor (aanvullende) opleiding en training
- Veiligheidsgevoel werken in ebtl
- Mate van voorzieningen/sanctiemogelijkheden/middelen ter waarborging veiligheid personeel en, indien van toepassing, wat er wordt gemist
- Mogelijkheden om in de praktijk de maatregelen volgens de bestaande protocollen uit te voeren.
- Welke verbetermogelijkheden ziet het ebtl-personeel voor de begeleiding van de ebtl-geplaatsten?

Topiclijst COA-locatiemanagers reguliere opvanglocaties

Doelgroep:

- Waren er sinds de start van de ebtl's wijzigingen in het maatregelenbeleid die gevolgen hadden voor de categorieën asielzoekers die in aanmerking kwamen voor ebtl-plaatsing?
- Heeft gaandeweg een andere doelgroep een ebtl-maatregel opgelegd gekregen? Dit ten aanzien van ernst en aard van de overlast, criminaliteit, psychische gesteldheid en leeftijd.
- Is de EBTL in uw optiek noodzakelijk? (bijvoorbeeld Veenhuizen en IBO inzake psychische gesteldheid)

De ebtl-maatregel

- Wat zijn belemmeringen/knelpunten in de uitvoering van de ebtl-maatregel (inclusief plaatsingsproces, overmatige belasting personeel, vervoer, bestendiging gedragswijziging)
- Hoe kunnen knelpunten in de maatregel worden verbeterd?
- In hoeverre vormt de maatregel een verbreding/verbetering van de ROV-maatregelen?

Doorverwijzing naar ebtl

- Gebruik COA-maatregelenbeleid en, indien van toepassing, redenen om dit niet te doen
- Wijzigingen in COA-maatregelenbeleid qua doelgroepen sinds start ebtl en achterliggende redenen

- Vervoer van reguliere opvanglocatie naar ebtI en aandacht voor mogelijke incidenten daarbij
- Informatie- en gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking tussen organisaties die betrokken zijn bij ebtI-plaatsingen (met focus op: plaatsingsproces, overplaatsing, vertrek, begeleiding, leefklimaat, veiligheid)
- Punten die worden gemist

Gegevensuitwisseling en samenwerking

- Welke informatie- en gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking is er tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij ebtI-plaatsingen en in welke frequentie vinden deze plaats?
- a. In hoeverre zijn deze gericht op het plaatsingsproces en overplaatsing naar andere locaties of vertrek uit ebtI, de begeleiding van de bewoners, het leefklimaat in de ebtI en de veiligheid van het personeel?
- b. Wordt er nog informatie-, gegevensuitwisseling of samenwerking gemist bij de uitvoering van de ebtI-maatregel? Indien ja, welke dan?

Effect:

- In hoeverre zijn er aanwijzingen dat een afschrikwekkende werking uitgaat van de toepassing van een ebtI-maatregel?
- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers na aankondiging van de mogelijkheid van een ebtI-maatregel?
- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers op de ebtI?
- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers na de ebtI?
- Daling overlast in/rondom ebtI?
- Daling criminaliteit in/rondom ebtI?

Topiclijst COA-locatiemanagers ebtI's

Samenwerking met en binnen gemeenten

- Hoe verloopt de samenwerking met de gemeenten Amsterdam en Hoogeveen op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Hoe verloopt het contact met de buurt en omwonenden van de ebtI's?

- Wat kan er worden gezegd over het draagvlak voor de ebt'l's door de omwonenden en de buurt in de omgeving van de ebt'l's? Splits dit uit voor de beide ebt'l's.
- Opleggen vrijheidsbeperkende maatregel (in bepaald gebied). Hoe loopt dit in de praktijk? Mogelijk loopt dit moeilijk in de afstemming tussen ebt'l's en gemeenten/politie

Verantwoordelijkheden

- Verantwoordelijke voor inhoud dagprogramma
- Aanwezigheid van (centrale) sturing en overleg
- Doelen waarop wordt gestuurd en overeenstemming daarover
- Mate waarin doelen worden gerealiseerd
- Samenhang tussen verantwoordelijkheden en capaciteiten betrokken partijen

Invulling van dagprogramma

- Totstandkoming (protocol/visie of gevoel/ervaring)
- Achtergrond, inhoud en doelstellingen van dagprogramma
- Relatie tussen oorzaken gedrag ebt'l'er en dagprogramma
- Invulling dagprogramma (feedback, evaluatie etc.)

Organisatie van activiteiten/werkzaamheden

- Betrokken disciplines bij algemeen programma
- Betrokken disciplines bij individueel dagprogramma
- Samenwerking tussen betrokken disciplines
- Wijze van informatiedeling en -uitwisseling
- Praktijkwaarde van informatiedeling en -uitwisseling
- Tijd en capaciteit voor behandelingen
- Impact van personeelwisselingen
- Borging van aanwezigheid van kennis en expertise
- Indien van toepassing: impact stijgende bezettingsgraad op personeel, leefklimaat en veiligheid en andere gevolgen

Kosten inrichting ebt'l

- Kosten voor gebouwen
- Kosten voor inkoop trainingen/cursussen
- Kosten voor fysieke voorzieningen binnen de ebt'l's
- Kosten voor ebt'l-processen (uitwisseling data, overleg)

- Personeelskosten
- Eventuele andere kosten

Topiclijst medewerkers gemeenten

Gemeente

- Wat zijn uw taken binnen de gemeente, ook wat betreft de ebtI?

De ebtI-maatregel

- De beoogde doelen van de ebtI
- De doelgroep (en de verandering ervan) binnen de ebtI

De samenwerking met de ketenpartners

- Hoe verloopt de samenwerking met de ebtI op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Hoe verloopt het contact met de buurt en omwonende van de ebtI (denk hierbij ook aan draagvlak)?
- Hoe verloopt de vrijheidsbeperkende maatregel in de praktijk?

Informatie uitwisseling

- Welke informatie/gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking is er tussen de verschillende organisatie die betrokken zijn bij de ebtI?
- Wordt er nog informatie gemist bij de uitvoering van de ebtI-maatregel?

Effect van de ebtI

- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers op de ebtI?
- Daling overlast in/rondom ebtI?
- Daling criminaliteit in/rondom ebtI?

Toekomstplannen

- Wat denkt u van de toekomstige plannen rondom ebtI Hoogeveen?

Topiclijst politie (operatie)

Overlast en criminaliteit

- Wat is het overlast- en criminaliteitsbeeld van asielzoekers rondom de ebtI?

- Is dit overlast- en criminaliteitsbeeld over de gehele ebtI-periode stabiel of zit hier verbetering/verslechtering in?
- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers op de ebtI?
- In hoeverre is sprake van een gedragsverandering van asielzoekers buiten de ebtI?
- Daling overlast in/rondom ebtI?
- Daling criminaliteit in/rondom ebtI?

Maatregelen buiten de ebtI

- Wat zijn de maatregelen buiten de ebtI precies?
- Welke van de maatregelen voldoen en welke niet?
- Wat is er meer/minder aan maatregelen nodig?

Samenwerking met en binnen ketenpartners

- Hoe verloopt de samenwerking met de gemeente op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Hoe verloopt de samenwerking met de ebtI op operationeel, tactisch en strategisch niveau?
- Hoe verloopt het contact met overige partners? Bv. IND, DT&V, AVIM
- Hoe verloopt het contact met de buurt en omwonenden van de ebtI's?
- Wat kan er worden gezegd over het draagvlak voor de ebtI's door de omwonenden en de buurt in de omgeving van de ebtI?
- Opleggen vrijheidsbeperkende maatregel (in bepaald gebied). Hoe loopt dit in de praktijk? Is dit te handhaven? Loopt dit goed in de afstemming tussen ebtI's en gemeenten/politie?

Gegevensuitwisseling en samenwerking

- Welke informatie- en gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking is er tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij ebtI-plaatsingen en in welke frequentie vinden deze plaats?
- a. In hoeverre zijn deze gericht op het plaatsingsproces en overplaatsing naar andere locaties of vertrek uit ebtI, de begeleiding van de bewoners, het leefklimaat in de ebtI en de veiligheid van het personeel?
- b. Wordt er nog informatie-, gegevensuitwisseling of samenwerking gemist bij de uitvoering van de ebtI-maatregel? Indien ja, welke dan?
- c. In hoeverre wordt overlast- en criminaliteitsinfo gedeeld?

Evaluatie van de Inspectie:

- In hoeverre komt het beeld dat uit het Inspectierapport naar voren komt overeen met het beeld dat de politie in de operatie heeft?

Topiclijst bewoners (reguliere opvang)

Ervaring met overlastgevende asielzoekers

1. Heeft u ervaring met overlastgevende asielzoekers op uw opvanglocatie?
2. Waaruit bestond de overlast precies?
3. Voelde u zich onveilig door de overlast?
4. Tegen wie was de overlast gericht?
5. Waren de overlastgevers zowel op als buiten het terrein overlastgevend?

Ingezette acties tegen overlastgevende asielzoekers

1. Wat werd tegen overlastgevende asielzoekers gedaan?
2. Wie ondernam actie tegen de overlastgevers?
3. Kent u de ebtI-maatregel? Zo ja: heeft dat volgens u nut?

Effecten van de acties

1. Wat was het effect van de maatregelen? Hielpen deze of niet?
2. Als ze niet hielpen: wat gebeurde er toen?
3. Is/zijn de perso(o)n(en) toen uitgeplaatst na een ebtI-maatregel?

Effecten van een eventueel opgelegde ebtI-maatregel

1. Wat was het effect van het opleggen van een ebtI-maatregel? Werd de overlast in de opvanglocatie minder of niet?
2. Als het geen effect had: waarom niet?

Effecten van een eventueel terugkerende ebtI-geplaatste

1. Zijn er asielzoekers vanuit een ebtI teruggekeerd op uw opvanglocatie?
2. Was/waren deze perso(o)n(en) eerder op uw locatie opgevangen?
3. Indien 'ja' op de vorige vraag: was het gedrag van deze perso(o)n(en) veranderd?

Topiclijst bewoners (ebtl)

Ingezette acties tegen de ebtl'er

1. Zijn er eerst andere maatregelen tegen u ingezet na geconstateerde overlast?
2. Wist u van het bestaan van de ebtl-maatregel?
3. Wist u dat u een ebtl-maatregel opgelegd kon krijgen?
4. Hoe vaak heeft u een ebtl-maatregel opgelegd gekregen?
5. Hoe was het voor u om een ebtl-maatregel opgelegd te krijgen?
6. Wie ondernam actie tegen u?
7. Wat vond u van de opgelegde ebtl-maatregel tegen u?

Effecten van een eventueel opgelegde ebtl-maatregel

1. Wat was het directe effect van het opleggen van een ebtl-maatregel? Heeft u zich toen direct anders opgesteld? En wat heeft u veranderd?
2. Als het geen effect had: waarom niet?

Ervaringen met het verblijf op de ebtl

1. Welke invloed heeft het ebtl-verblijf op u?
2. In welke mate voelt u zich veilig in de ebtl-instelling?
3. Welke verbeteringen zouden er mogelijk zijn wat betreft het verblijf in de instelling?
4. Doet het verblijf wat met uw houding tegenover a) medebewoners en b) personeel?
5. Denkt u dat uw gedrag anders is geworden door de ebtl?
6. Waaruit bestaat die verandering?
7. Welke rol heeft de begeleiding in de ebtl gespeeld in de gedragsverandering?
8. Wat vindt u van de begeleiding in de ebtl?
9. Wat zou er in de begeleiding kunnen worden verbeterd?

Eventuele ervaringen met een terugkeer naar een reguliere opvang na een ebtl-maatregel

1. Heeft u al eerder een ebtl-maatregel gehad?
2. Zo ja: bent u daarna teruggeplaatst naar een reguliere opvang?
3. Hoe ging dat vervolgens op die opvang (t.a.v. houding/gedrag/overlast)?

Topiclijst advocaten

1. Wat zijn uw taken binnen de advocatuur/asielrecht?
 - Ervaring met asielzoekers?
 - Ervaring met de ebtI?
2. Hoe ziet de ebtI-procedure eruit bij het opleggen van artikel 56 / ebtI-maatregel. Wat is de rol daarin van de advocaat?
 - Wat is uw mening erover?
3. Rol advocatuur tijdens het ebtI-verblijf? Wat is de rol daarin van de advocaat?
 - Wat is uw mening erover?
4. Wat zijn uw ideeën rondom de volgende ebtI-zaken:
 - Het (super)snelrecht bij overlastgevende asielzoekers / 'veiligelangers'
 - De strafrechtelijke aanpak rondom de Vreemdelingenwet (overtreding art. 56)?
5. Wat zijn succesfactoren in de ebtI-maatregel?
6. Wat zijn aandachtspunten in de ebtI-maatregel?
7. Welke suggesties heeft u voor verbetering van de ebtI-maatregel?

Bijlage 5 – Survey

Introductie

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid voert Bureau Beke onderzoek uit naar de maatregel extra begeleiding en toezichtlocaties (ebtl-maatregel) voor overlastgevende asielzoekers. Het doel van het onderzoek is om input te leveren voor de besluitvorming rondom een eventuele voortzetting van de ebtl-maatregel na de pilotperiode van twee jaar. Het onderzoek richt zich met name op werkzame elementen van de ebtl-maatregel in het licht van gedragsverandering bij de overlastgevende asielzoekers en het ontlasten van de reguliere opvang. Ook zal worden gekeken naar de uitvoering van de ebtl-maatregel en de daarbij ervaren knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen.

Naast interviews en een analyse van incidenten wordt in het onderzoek een survey afgenomen onder alle leidinggevend en medewerkers van de reguliere opvangvoorzieningen (glo, pol, col, reguliere opvanglocatie) en ebtl's in Nederland. Het invullen van de vragenlijst wordt zeer op prijs gesteld en duurt ongeveer 10 minuten. Uw antwoorden worden anoniem verwerkt.

In de vragenlijst wordt de term 'reguliere opvanglocaties' gebruikt. Hieronder vallen alle opvanglocaties, uitgezonderd de twee ebtl's in Amsterdam en Hoogeveen.

Algemene vragen

1. Op welk type locatie bent u werkzaam?
 - ☐ Op een centrale ontvangstlocatie (col)
 - ☐ Op een procesopvanglocatie (pol)
 - ☐ Op een asielzoekerscentrum (reguliere opvanglocatie)
 - ☐ Op een gezinslocatie (glo)
 - ☐ Op ebtl Amsterdam
 - ☐ Op ebtl Hoogeveen
 - ☐ Op anderssoortige locatie, namelijk: ____
2. Heeft u ervaring met ebtl-geplaatsten?
 - ☐ Nee
 - ☐ Ja

3. Heeft u een managementfunctie?

☐ Ja

☐ Nee (ga door naar vraag 12)

Doelstelling van de ebtI-maatregel

4. Kruis aan welke aspecten van de ebtI-maatregel volgens u bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen van de ebtI en in welke mate?

	Draagt bij aan ebtI-doelstellingen	Heeft geen invloed op de doelstelling	Draagt niet bij aan ebtI-doelstellingen
De werkprocessen van de ebtI-maatregel	☐	☐	☐
De aanwezigheid van samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De aard van de samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De coördinatie van de samenwerking	☐	☐	☐
De rolverdeling samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De taken en verantwoordelijkheden van de samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De frequentie van overleg met de samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De doel(en) van het overleg met de samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De informatiedeling en –uitwisseling met de samenwerkingspartners	☐	☐	☐
De invulling van het dagprogramma van de ebtI-maatregel	☐	☐	☐
Het bepalen van de juiste doelgroep van de ebtI-maatregel	☐	☐	☐

5. Om in aanmerking te komen voor een ebtI-maatregel moet bij een doorverwijzende reguliere opvanglocatie aan dossiervorming gedaan worden. Pas als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, kan een asielzoeker worden overgeplaatst naar een ebtI. Hoe kijkt u aan tegen de eisen die aan de dossiervorming worden gesteld voordat u een asielzoeker kunt doorverwijzen naar een ebtI?

- ☐ De eisen zijn te licht
☐ De eisen zijn precies goed
☐ De eisen zijn te zwaar

6. Kunt u uw antwoord toelichten? Bijvoorbeeld wat u aan de eisen voor dossiervorming mist of welke aspecten u juist te zwaarwegend vindt?

Ik mis het volgende: ____

Ik vind het volgende te zwaarwegend: ____

7. In welke mate levert de ebtI-maatregel op de volgende doelen daadwerkelijk een bijdrage?

	Levert goede bijdrage	Levert geen bijdrage	Levert slechte bijdrage
Het confronteren van de overlastgevende asielzoekers met de gevolgen van hun gedrag	☐	☐	☐
De afschrikwekkende werking/preventieve functie van de voorziening	☐	☐	☐
Het sneller doorlopen van de procedure voor asielzoekers/snellere (gedwongen) terugkeer	☐	☐	☐
De mogelijkheid om te werken aan een snellere (gedwongen) terugkeer van asielzoekers met een geringe kans op een verblijfsstatus;	☐	☐	☐
Borging van de veiligheid van de bewoners op een reguliere opvanglocatie	☐	☐	☐

8. Zijn de maatregelen Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) die het COA kan treffen vanwege ongewenst gedrag van asielzoekers op een reguliere opvanglocatie in uw optiek afdoende?
- ☐ Ja, altijd (ga door naar vraag 11)
 - ☐ In sommige gevallen wel, in sommige niet
 - ☐ Nee, nooit
9. Zijn er aanvulling op de ROV-maatregelen nodig die het COA kan treffen vanwege ongewenst gedrag van asielzoekers op een reguliere opvanglocatie?
Meerdere antwoorden mogelijk
- ☐ Nee, er zijn geen aanvullingen nodig
 - ☐ Ja, (meer) politieacties op locaties
 - ☐ Ja, meer beveiliging
 - ☐ Ja, meer bevoegdheden voor COA-personeel
 - ☐ Ja, meer gekwalificeerd COA-personeel
 - ☐ Ja, anders, namelijk: ____
10. In welke mate worden in de praktijk de ROV-maatregelen gevolgd bij het overplaatsen van een overlastgever uit uw opvanglocatie naar een ebtI?
- ☐ Dit beleid wordt altijd gevolgd
 - ☐ Dit beleid wordt niet altijd gevolgd omdat: ____
11. Waren er sinds de start van de ebtI's wijzigingen in het maatregelenbeleid die gevolgen hadden voor de categorieën asielzoekers die in aanmerking kwamen voor ebtI-plaatsing?
- ☐ Nee
 - ☐ Ja, namelijk de volgende wijzigingen: ____
12. Hoe verloopt het vervoer van de ebtI-geplaatste van uw opvanglocatie naar de ebtI?
- ☐ Dit verloopt zonder incidenten (ga door naar vraag 14)
 - ☐ Dit verloopt soms met incidenten
 - ☐ Dit verloopt regelmatig met incidenten
 - ☐ Dit verloopt altijd met incidenten

13. Hoe is er ingespeeld op eventuele incidenten bij dit vervoer?

Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Door extra beveiliging in te zetten
- ☐ Door extra COA-medewerkers in te zetten
- ☐ Door vooraf een gesprek aan te gaan met de ebtI-geplaatste
- ☐ Anders, namelijk: ____

Toerusting personeel

14. In hoeverre zijn medewerkers van een reguliere opvanglocatie toegerust om opvang en begeleiding van overlastgevende asielzoekers op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren?

- ☐ Zij zijn hiervoor slecht toegerust
- ☐ Zij zijn hiervoor redelijk toegerust
- ☐ Zij zijn hiervoor goed toegerust

15. Heeft u nog suggesties voor het verbeteren van de begeleiding van overlastgevende asielzoekers die in potentie in een ebtI-maatregel opgelegd kunnen krijgen?

- ☐ Nee
- ☐ Ja, de volgende suggestie(s): ____

Veiligheid en personeel

16. In welke mate voelt u zich veilig tijdens het werken op uw opvanglocatie?

- ☐ Ik voel mij altijd veilig
- ☐ Ik voel mij regelmatig veilig
- ☐ Ik voel mij soms veilig
- ☐ Ik voel mij nooit veilig

17. In hoeverre is uw veiligheid tijdens het werken gewaarborgd?

- ☐ Deze is goed gewaarborgd
- ☐ Deze is redelijk gewaarborgd
- ☐ Deze is slecht gewaarborgd

18. Wat is eventueel nodig om de veiligheid in uw opvanglocatie te verbeteren?

Het volgende: ____

Specifieke vragen voor ebtI-medewerkers

19. Is er een adequate afstemming van de personeelsinzet en de bezetting van de ebtI?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, er is sprake van onderbezetting
- ☐ Nee, er is sprake van overbezetting

20. Zijn er voldoende voorzieningen/sanctiemogelijkheden/middelen om de veiligheid van het personeel te waarborgen?

- ☐ Ja
- ☐ Nee, het ontbreekt aan: ____

21. In welke mate ziet u als ebtI-medewerker gedragsverbetering bij de ebtI-geplaatsten?

- ☐ Ik zie geen gedragsverbetering
- ☐ Ik zie weinig gedragsverbetering
- ☐ Ik zie enige gedragsverbetering
- ☐ Ik zie veel gedragsverbetering

22. Op welk vlak manifesteert zich deze gedragsverbetering?

Meerdere antwoorden mogelijk

- ☐ Men vertoont minder overlastgevend gedrag naar medebewoners
- ☐ Men vertoont minder overlastgevend gedrag naar personeel
- ☐ Men vertoont minder overlastgevend gedrag buiten de ebtI
- ☐ Anders, namelijk: ____

23. Wat zijn volgens u de werkzame en niet-werkzame elementen binnen het gehele aanbod aan maatregelen op een ebtI?

Meerdere antwoorden mogelijk

	Werkzaam	Niet-werkzaam	Weet niet/ geen mening
De huisregels	☐	☐	☐
Het begeleidingsplan	☐	☐	☐
Het signaleringsplan	☐	☐	☐
Geen zakgeld	☐	☐	☐
Niet mogen koken	☐	☐	☐
Beperking van de bewegingsvrijheid buiten de ebtI	☐	☐	☐
Training in Control: zelfcontrole en assertiviteit	☐	☐	☐
Training in Control: wensen voor de toekomst, denken en doen	☐	☐	☐
Training in Control: leefstijl en middelen	☐	☐	☐
Anders, namelijk: ____	☐	☐	☐

24. Volstaat de training 'In Control' die aan ebtI-geplaatsten gegeven wordt?

☐ Ja (ga door naar vraag 26)

☐ Nee

25. Wat mist er naar uw mening in de training 'In Control'?

26. In hoeverre bent u als medewerker van een ebtI toegerust om opvang en begeleiding van overlastgevende asielzoekers op een veilige en beheersbare wijze uit te voeren?

- ☐ Zij zijn hiervoor slecht toegerust
- ☐ Zij zijn hiervoor redelijk toegerust
- ☐ Zij zijn hiervoor goed toegerust

27. Heeft u nog suggesties voor het verbeteren van de begeleiding van ebtI-geplaatsten?

- ☐ Nee
- ☐ Ja, de volgende suggestie(s): ____

Kwalificaties van ebtI-medewerkers

28. Dienen medewerkers op een ebtI in uw optiek te beschikken over specifieke aanvullende kwalificaties ten opzichte van medewerkers op een regulier reguliere opvanglocatie?

- ☐ Ja
- ☐ Nee (*ga door naar vraag 30*)

29. Op welk(e) terrein(en) dienen deze aanvullende kwalificaties van medewerkers op een ebtI zich toe te spitsen?

Op het volgende: ____

30. Is er voldoende gekwalificeerd personeel op de ebtI? (Formele eis: HBO-diploma en voldoen aan profiel 'Medewerker Intensief Begeleidende Opvang')

- ☐ Ja
- ☐ Nee

31. Mist u gekwalificeerd personeel op de ebtI?

- ☐ Ja, want ____
- ☐ Nee, want ____

32. Wordt er een training of opleiding voor ebt-personeel gemist?

- ☐ Nee, ____
- ☐ Ja, namelijk: ____

Houding van asielzoekers op een reguliere opvanglocatie en gevolgen van een terugkeer van ebtI-geplaatsten

33. Zijn asielzoekers zich op uw reguliere opvanglocatie bewust van de mogelijkheid dat zij overgeplaatst kunnen worden naar een ebtI?

☐ a, dat blijkt uit: ____

☐ Nee

34. Is het overlastgevend gedrag van asielzoekers in reguliere opvanglocaties sinds de mogelijkheid van overplaatsing naar een ebtI in uw optiek afgenomen?

☐ Ja, dat blijkt uit: ____

☐ Nee (*ga door naar vraag 36*)

35. Bij welk(e) type(n) asielzoekers bemerkt u overwegend een afname in overlastgevend gedrag?

Meerdere antwoorden mogelijk

☐ Alleenstaande mannen die al in de asielprocedure zitten

☐ Alleenstaande mannen die nog niet in de asielprocedure zitten (pol'ers)

☐ Gezinnen die al in de asielprocedure zitten

☐ Gezinnen die nog niet in de asielprocedure zitten (pol'ers)

☐ AMV'ers

36. Tot welke verandering leidt overplaatsing van asielzoekers naar een ebtI voor wat betreft het leefklimaat in een reguliere opvanglocatie?

☐ Tot een grote verbetering

☐ Tot een verbetering

☐ Geen verschil

☐ Tot een verslechtering

☐ Tot een grote verslechtering

☐ Niet van toepassing (nog niet meegemaakt)

37. Kunt u uw antwoord op voorgaande vraag toelichten?

38. Is het overlastgevend gedrag richting medebewoners van ebtl-geplaatsten die terugkeren in een reguliere opvanglocatie in uw optiek afgenomen?

- ☐ Ja, want: ____
- ☐ Nee, want: ____
- ☐ Geen ervaring mee

39. Is het overlastgevend gedrag richting personeel van ebtl-geplaatsten die terugkeren in een reguliere opvanglocatie in uw optiek afgenomen?

- ☐ Ja, want: ____
- ☐ Nee, want: ____
- ☐ Geen ervaring mee

40. Is de interne overlast (op het reguliere opvanglocatie-terrein) van ebtl-geplaatsten die terugkeren in een reguliere opvanglocatie in uw optiek verbeterd?

- ☐ Ja, want: ____
- ☐ Nee, want: ____
- ☐ Geen ervaring mee

41. Is de externe overlast (buiten het terrein van de reguliere opvanglocatie) van ebtl-geplaatsten die terugkeren in een reguliere opvanglocatie in uw optiek verbeterd?

- ☐ Ja, want: ____
- ☐ Nee, want: ____
- ☐ Geen ervaring mee

Hartelijk dank voor het invullen van de vragenlijst!

Bijlage 6 – ROV-maatregelen op een rij¹

Impactniveau ROV-maatregel:

- geringe impact ROV 1
- middelgrote impact ROV 2 t/m 3
- grote impact ROV 4 t/m 5
- zeer grote impact ROV 6 t/m 11

ROV maatregelen: hoogte en duur

- ROV 1: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 1 week
- ROV 2: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 2 weken
- ROV 3: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 4 weken
- ROV 4: inhouding van alle Rva-verstrekkings² voor 1 week
- ROV 5: inhouding van maximaal het zakgeld deel van het weekgeld voor 8 weken
- ROV 6: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 2 weken
- ROV 7: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 4 weken
- ROV 8: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 8 weken
- ROV 9: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 13 weken
- ROV 10: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor 26 weken
- ROV 11: inhouding van alle Rva-verstrekkings voor altijd

Noten

1. Bron: Sociale veiligheid van bewoners in azielzoekerscentra, Inspectie Justitie en Veiligheid, 2018.
2. Rva: Regeling verstrekkingen asielzoekers.

Bijlage 7 – Algemene kenmerken respondenten COA-survey

Tabel 1 – locatie (n=155)

	n	%
Asielzoekerscentrum	66	43%
EBTL Hoogeveen	22	14%
IBO	15	10%
EBTL Amsterdam	10	6%
POL	10	6%
GLO	7	5%
COL	4	3%
AMV	4	3%
Andere locatie	17	11%
Totaal	155	100%

Tabel 2 – managersfunctie (n=155)

	n	%
Nee	133	86%
Ja	22	14%
Totaal	155	100%

Tabel 3 – locatie naar managersfunctie (n=155)

	Geen managersfunctie		Managersfunctie	
	n	%	n	%
Asielzoekerscentrum	56	42%	10	45%
EBTL Hoogeveen	19	14%	3	14%
IBO	15	11%	0	0%
EBTL Amsterdam	8	6%	2	9%
POL	8	6%	2	9%
GLO	5	4%	2	9%
COL	4	3%	0	0%
AMV	4	3%	0	0%
Andere locatie	14	11%	3	14%
Totaal	133	100%	22	100%

* Significant op niveau $p < .05$

Bijlage 8 – Resultaten IBIS-analyse

Tabel 1: vergelijking asielzoekers in reguliere opvanglocaties (niet-ebtl'ers) en asielzoekers in ebtI (ebtl'ers) (N=8.363)

	Niet-ebtl'ers (n=8.041)		Ebtl'ers (n=322)	
	n	%	n	%
Leeftijd (gemiddeld)	27,2		27,8	
Geslacht				
Man*	6.572	82%	318	99%
Vrouw*	1468	18%	4	1%
Onbekend	1	0%	0	0%
Land van herkomst				
Syrië*	1.262	16%	11	3%
Eritrea*	858	11%	7	2%
Algerije*	716	9%	63	20%
Marokko*	669	8%	65	20%
Irak	525	7%	19	6%
Afghanistan*	509	6%	10	3%
Iran	424	5%	18	6%
Libië*	317	4%	27	8%
Tunesië*	220	3%	20	6%
Nigeria	192	2%	8	2%
Overige landen*	2.349	29%	74	23%
Aantal incidenten (gemiddeld)				
Inclusief overtreden huisregels*	2,47		11,57	
Exclusief overtreden huisregels*	1,19		6,97	
Soort incidenten (gemiddeld)				
Agressie en geweld tegen personen fysiek*	0,34		1,97	
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal*	0,09		0,66	
Agressie en geweld tegen personen verbaal*	0,33		2,68	
Honger en/of dorststaking*	0,00		0,03	

Medische noodzaak*	0,14	0,31
Overtreden huisregels*	1,27	4,70
Verbale suicidedreiging*	0,13	0,46
Vermissing	0,09	0,08
Zelfdestructieve actie*	0,07	0,52
Overige incidenten ^{1*}	0,00	0,17

* Significant op niveau $p < .05$

Tabel 2: soorten incidenten opgedeeld naar aantal en asielgroep (in n en %)

Soort incidenten	Aantal incidenten	Niet-ebtl'ers (n=8.041)		Ebtl'ers (n=322)	
		n	%	n	%
Agressie en geweld tegen personen fysiek*	0	6.021	75%	96	30%
	1 t/m 5	2.008	25%	201	62%
	6 of meer	12	0%	25	8%
Agressie en geweld tegen personen non-verbaal*	0	7.442	93%	203	63%
	1 t/m 5	594	7%	116	36%
	6 of meer	5	0%	3	1%
Agressie en geweld tegen personen verbaal*	0	6.314	79%	106	33%
	1 t/m 5	1.695	21%	170	53%
	6 of meer	32	0%	46	14%
Honger en/of dorststaking*	0	8.010	100%	314	98%
	1 t/m 5	31	0%	8	2%
	6 of meer	0	0%	0	0%
Medische noodzaak*	0	7.343	91%	279	87%
	1 t/m 5	678	8%	40	12%
	6 of meer	20	0%	3	1%
Overtreden huisregels*	0	2.934	36%	77	24%
	1 t/m 5	4.861	60%	166	52%
	6 of meer	246	3%	79	25%
Verbale suicide-dreiging*	0	7.258	90%	257	80%
	1 t/m 5	775	10%	60	19%
	6 of meer	8	0%	5	2%

Soort incidenten	Aantal incidenten	Niet-ebtl'ers (n=8.041)		Ebtl'ers (n=322)	
		<i>n</i>	%	<i>n</i>	%
Vermissing	0	7.651	95%	309	96%
	1 t/m 5	370	5%	12	4%
	6 of meer	20	0%	1	0%
Zelfdestructieve actie	0	7.650	95%	251	78%
	1 t/m 5	390	5%	67	21%
	6 of meer	1	0%	4	1%
Overige incidenten ¹	0	8.015	100%	309	96%
	1 t/m 5	26	0%	11	3%
	6 of meer	0	0%	2	1%

* Significant op niveau $p < .05$

- i. Onder 'overige incidenten' valt het volgende: onacceptabel gedrag (n=30), vandalisme (n=8), brand (n=3), geluidoverlast (n=3), diefstal (n=2), stankoverlast (n=2), (uitingen van) extremisme (n=1), (vermoeden van) mensenhandel (n=1), bewonersactie (n=1), illegale overnachting (n=1), ongewenste intimiteiten of aanrandingen (n=1), (vermoeden van) huiselijk geweld (n=1).

Bijlage 9 – CBS-delictcategorieën

Hoofdcategorie misdrijf	Subcategorie misdrijf
<i>1 Vermogensmisdrijven</i>	1.1 Diefstal/verduistering en inbraak
	1.1.1 Diefstal en inbraak met geweld
	1.1.2 Diefstal en inbraak zonder geweld
	1.2 Bedrog
	1.2.1 Oplichting
	1.2.2 Flessentrekkerij
	1.2.3 Bedrog (overig)
	1.3 Valsheidsmisdrijf
	1.3.1 Muntmisdrijf
	1.3.2 Valsheid in zegels en merken
	1.3.3 Valsheid in geschriften
	1.4 Heling
	1.5 Afpersing en afdreiging
	1.6 Bankbreuk
	1.7 Witwassen
	1.8 Vermogensmisdrijf (overig)
<i>2 Vernielingen,</i>	2.1 Vernieling en beschadiging
<i>misdrijven openbare orde/gezag</i>	2.1.1 Vernieling aan auto
	2.1.2 Vernieling aan openbaar gebouw
	2.1.3 Vernieling middel openb.vervoer
	2.1.4 Dierenmishandeling
	2.1.5 Vernieling, beschadiging (overig)
	2.2 Openbare orde misdrijf
	2.2.1 Openlijke geweldpleging
	2.2.1.1 Openlijk geweld tegen persoon
	2.2.1.2 Openlijk geweld tegen goed
	2.2.2 Huisvredebreuk
	2.2.3 Lokaalvredebreuk
	2.2.4 Computervredebreuk

	2.2.5 Discriminatie
	2.2.6 Openbare orde misdrijf (overig)
	2.3 Brandstichting/ontploffing
	2.4 Openbaar gezag misdrijf
	2.4.1 Niet opvolgen van ambtelijk bevel
	2.4.2 Wederspanningheid
	2.4.3 Valse aangifte
	2.4.5 Verblijf ongewenste vreemdeling
	2.4.6 Openbaar gezag misdrijf (overig)
<i>3 Geweldsmisdrijven</i>	3.1 Mishandeling
	3.2 Bedreiging en stalking
	3.2.1 Bedreiging
	3.2.2 Stalking
	3.4 Levensmisdrijf
	3.5 Vrijheidsbeneming/gijzeling
	3.6 Mensenhandel, mensensmokkel
	3.7 Geweldsmisdrijf (overig)
<i>3.3 Seksueel misdrijf*</i>	3.3.1 Aanranding
	3.3.2 Verkrachting
	3.3.3 Schennis der eerbaarheid
	3.3.4 Ontucht met minderjarige
	3.3.5 Pornografie
	3.3.6 Ontucht met misbruik van gezag
	3.3.7 Seksueel misdrijf (overig)
<i>4 Misdrijven WvSr (overig)</i>	
<i>5 Verkeersmisdrijven</i>	5.1 Verlaten plaats ongeval
	5.2 Rijden onder invloed
	5.3 Rijden tijdens ontzegging
	5.4 Rijden tijdens rijverbod
	5.5 Voeren vals kenteken
	5.6 Joyriding
	5.7 Weigeren blaastest/bloedonderzoek
	5.8 Verkeersmisdrijf (overig)
<i>6 Drugs misdrijven</i>	6.1 Harddrugs
	6.2 Softdrugs

	6.3 Drugsmisdrijf (overig)
7 (Vuur)wapenmisdrijven	
9 Misdrijven overige wetten	9.1 Militair misdrijf
	9.2 Misdrijf (overig)

Bron: CBS.nl.

* Door de Nationale Politie zijn seksuele misdrijven afzonderlijk aangeleverd. Volgens de CBS-indeling worden gewelds- en seksuele misdrijven samengenomen. In het onderzoek worden ze afzonderlijk beschreven. Hoofdcategorie 8 ontbreekt in de CBS-indeling en is ook niet aangeleverd door de Nationale Politie.

Bijlage 10 – Puntsgewijze beantwoording van de onderzoeksvragen

Planevaluatie

Doelstellingen

1. In hoeverre kan met de inrichting van de ebtl's, en de getroffen voorzieningen en werkprocessen worden bereikt wat is beoogd met de instelling van de ebtl's?
 - a. Zijn er naast de twee benoemde doelstellingen eventueel nog andere doelstellingen die nog niet zijn geëxpliceerd?
 - Initiële twee doelstellingen: (1) optreden tegen onaanvaardbaar gedrag en (2a) gedragsconfrontatie gericht op (2b) gedragsverandering.
 - Andere genoemde doelstellingen: (3) de veiligheid van de bewoners waarborgen op de reguliere opvanglocaties, (4) het preventief afschrikken van toekomstige overlastgevers en (5) het sneller werken aan terugkeer naar het land van herkomst.
 - b. Hoe moeten deze doelstellingen worden bereikt?
 - Doelstelling 1: De ebtl-maatregel stelt dat een overlastgever tijdelijk uitgeplaatst wordt naar een andere locatie. Dit zorgt automatisch voor het ontlasten van de zendende opvanglocatie en voor een verbeterde veiligheid voor de medewerkers en de bewoners. Daarnaast krijgt de overlastgever op basis van artikel 56 Vw een vrijheidsbeperkende maatregel opgelegd.
 - Doelstelling 2: De Ketenbrede Werkinstructie ebtl spreekt van een tweeledig plan om gedragsverbetering te bewerkstelligen. Enerzijds middels de trainingen In Control en Kies voor Verandering. Anderzijds middels het verplicht volgen van het dagprogramma, dat structuur moet bieden en de mogelijkheid om de ebtl te verlaten zou moeten verkleinen.
 - c. In welke mate kunnen de gestelde doelen ook worden bereikt?
 - Er zijn in de planvorming van de ebtl-maatregels geen hypothesen, dan wel verwachtingen geformuleerd in hoeverre de doelstellingen bereikt kunnen worden. Ook de onderzoekers hebben op voorhand hier geen uitspraken over gedaan. Wel stellen derde partijen dat de ebtl-maatre-

gel naast de initiële doelstelling nog aanvullende doelen met zich meebrengt. Deze zijn bij vraag 1 opgetekend.

Procesevaluatie

Doelstellingen

2. Zijn er sinds de start van de ebtI's doelstellingen of is de wijze van doelbereiking gewijzigd?
 - De doelstellingen zijn nergens en op geen moment officieel aangepast, maar uit de interviews blijkt dat het ten aanzien van doelstelling 3 geldt: niet alleen veiligheid van de bewoners, maar ook van het personeel moet hiermee worden gewaarborgd. Uit de interviews en stukken blijkt niet dat doelstellingen in de nabije toekomst gewijzigd worden.

Doelgroep

3. Wat zijn de kenmerken van de asielzoekers die sinds de start van de ebtI's in een ebtI zijn geplaatst?
 - De reguliere opvanglocaties hanteren de maatstaf dat iemand die betrokken is bij één of meerdere incidenten (overlastgevend dan wel crimineel) op of rondom de opvanglocatie een ebtI-maatregel kan worden opgelegd om begrensd en begeleid te worden in zijn of haar gedrag.
 - Psychiatrische symptomen kunnen voorkomen onder ebtI-bewoners, omdat zij zich niet vrijwillig laten opnemen in Veldzicht en teveel overlast veroorzaken binnen de IBO. Gedwongen opname is enkel mogelijk bij een rechtelijke machtiging of inbewaringstelling, maar dan moet er sprake zijn van een acuut gevaar voor de persoon zelf en/of zijn omgeving. Per saldo zijn in er dan ook weinig tot geen ebtI'ers overgeplaatst naar de IBO of naar Veldzicht.
 - Asielzoekers uit spoor-2, de veiligelanders, kwamen in beginsel niet in aanmerking voor een ebtI-maatregel. Vanaf de start van de ebtI zijn enkelen wel geplaatst, zo blijkt uit de interviews en nader onderzoek met het COA.
 - Zowel uit de IBIS- als de BVH-analyse blijkt dat ebtI'ers meer gewelds- en openbareordeincidenten lijken te plegen dan asielzoekers op reguliere opvanglocaties.
 - De ebtI kreeg gelijk te maken met een groep die niet bereid is om zijn gedrag te veranderen en meestal geen uitzicht heeft op een verblijfs-

vergunning. In de regel zaten daar veel Dublinclaimanten bij, zo gaven meerdere geïnterviewden aan.

4. Is er sinds de start van de ebtL's een verschuiving geweest in de kenmerken/het profiel van de overlastgevende asielzoekers die een ebtL-plaatsing kregen?
 - Vanuit alle opvanglocaties wordt in de interviews aangegeven dat er geen verschuiving is geweest in de kenmerken/het profiel van de overlastgevende asielzoekers die een ebtL-maatregel hebben opgelegd gekregen. Het profiel van land van herkomst of psychische gesteldheid lijkt te fluctueren. Daar kan geen trend in worden aangegeven.
 - Wel bleek dat er een groep overlastgevende asielzoekers relatief veel betrokken raakte bij criminele incidenten. Dit heeft ertoe geleid dat er meer 'kansloze asielzoekers' (uit veilige landen afkomstig met een Dublinclaim) in de ebtL zijn geplaatst. Daarnaast komen sinds 1 januari 2019 ook AMV'ers boven de zestien jaar in aanmerking voor een ebtL-maatregel. Sindsdien zijn enkele AMV'ers in de ebtL geplaatst.
- a. In hoeverre vormen de naar de ebtL doorverwezen personen de juiste doelgroep voor wat betreft in- en exclusiecriteria en gedragsbeïnvloedende mogelijkheden?
 - Op grond van de bepaling dat de ebtL-maatregel bedoeld is voor asielzoekers die incidenten op of rondom de opvanglocaties veroorzaken, lijkt de juiste groep te worden geplaatst. Vanuit de IBIS-registraties blijkt dat asielzoekers die een ebtL-maatregel opgelegd in 2018 hebben gekregen significant meer incidenten op hun naam hebben staan dan reguliere asielzoekers. Deze incidenten zijn van allerlei aard, zoals geweldsincidenten, maar ook suïcidedreigingen en overtredingen van de huisregels. Ook blijkt op basis van de incidentenregistratie van de politie dat ebtL-bewoners relatief veel vaker als verdachte in de politie-registratie voorkomen dan reguliere asielzoekers. Bovendien worden ebtL'ers vaker verdacht van gewelds- en openbareordefeiten.
 - Een groep veiligelanders (met of zonder Dublin-indicatie) lijkt volgens de geïnterviewden het minst open te staan voor gedragsbeïnvloedende mogelijkheden. Ze lijken daarom niet geschikt voor gedragsinterventies, volgens de geïnterviewden. Ook zijn er mensen met psychiatrische aandoeningen in de ebtL geplaatst, terwijl gedragsbeïnvloedende mogelijkheden niet geëigend zijn.

- b. In hoeverre hadden meer/andere personen ook in aanmerking kunnen komen voor een ebtL-doorverwijzing, terwijl dit niet is gebeurd?
 - Er heerst binnen het COA een cultuur van 'zelf problemen oplossen'. Overlast op de reguliere locaties resulteert dus niet altijd snel tot het opleggen van een ebtL-maatregel.
 - Er zijn ook locaties die wel eerder een ebtL-maatregel zouden willen opleggen, maar de administratieve lasten rondom de maatregel houdt hen soms tegen.
 - Uit de interviews blijkt ook dat er veel meer asielzoekers waren die overlast pleegden dan die een ebtL-maatregel opgelegd kregen. Om een ebtL-maatregel op te kunnen leggen moet een voortraject zijn doorlopen met toepassing van ROV-maatregelen om de overlast aan te pakken. Wanneer de opbouw van het dossier juridisch gezien volstaat is voor de ebtL-maatregel is voor veel COA-medewerkers niet altijd duidelijk.
- c. Waren er sinds de start van de ebtL's wijzigingen in het maatregelenbeleid die gevolgen hadden voor de categorieën asielzoekers die in aanmerking kwamen voor ebtL-plaatsing? Indien ja, welke wijzigingen waren dat, wanneer zijn deze doorgevoerd?
 - Er waren geen wijzigingen, maar wel a) verschillen in oplegging van een ebtL-maatregel dan wel ROV-maatregel per opvanglocatie en b) politieke druk (vanuit de gemeente) om geen ROV-maatregel 4 en 6 t/m 11 meer op te leggen. Deze ontwikkelingen hadden geen gevolgen voor de categorieën asielzoekers die in de ebtL-maatregel opgelegd hebben gekregen.

Werkzame bestanddelen

5. In welke mate wordt in de praktijk het COA-maatregelenbeleid inclusief Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV) gevolgd bij het overplaatsen van een overlastgever uit een azc naar een ebtL?
 - a. Wordt altijd het maatregelenbeleid gevolgd bij een ebtL-plaatsing? Indien niet, in welke gevallen niet?
 - Uit de interviews blijkt dat het maatregelenbeleid altijd gevolgd wordt.
 - Punt van aandacht: voor medewerkers op opvanglocaties was het plaatsingsbeleid tamelijk uitgebreid; de voorkeur bestaat voor een

- checklist. Deze is al eens in azc Weert en ebtl Amsterdam vormgegeven, maar nooit een officieel document geworden.
- Sommige azc's geven nog altijd de voorkeur aan de ROV-maatregel 4 (het onthouden van alle verstrekkingen voor één week) boven de ebtl-maatregel.
 - De ebtl-medewerkers benadrukken dat andere locaties de overlastgevende asielzoekers neen ebtl-maatregel moeten opleggen; zij vinden dat dit nog te weinig gebeurt en dat het eerder mogelijk is.
6. Hoe ervaart het ebtl-personeel het werken op de ebtl? Splits de resultaten uit per ebtl.
- a. Is er een adequate afstemming van de personeelsinzet en de bezetting van de ebtl?
 - In zowel Amsterdam als Hoozevee is er continu sprake geweest van onderbezetting van bewoners in de ebtl. Door het ebtl-personeel is aangegeven dat er daardoor voldoende personeel in huis was. Wanneer de bezetting volledig is vreezen de ebtl-medewerkers dat er te weinig capaciteit is.
 - Uit de survey blijkt dat veel ebtl-medewerkers (79 procent) de personeelsinzet en -bezetting voldoende vinden. De rest van deze medewerkers stelt dat er sprake is van onderbezetting van personeel op de ebtl.
 - b. In welke mate is het ebtl-personeel in voldoende mate opgeleid en getraind voor het werken in de ebtl? Wordt er een training of opleiding gemist?
 - Er wordt van het ebtl-personeel een HBO-diploma geëist. Ook worden er op voorhand al mensen aangenomen die ervaring hebben met een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld binnen jeugdzorg of -detentie.
 - De gesproken medewerkers in ebtl Amsterdam hebben veel ervaring met jeugd, detentie en moeilijke doelgroepen. Er staat een hecht team dat sterk inzet op de begeleiding van de doelgroep. De gesproken medewerkers in ebtl Hoozevee en Amsterdam hebben verschillende achtergronden: COA en DJI.
 - Het personeel krijgt verschillende trainingen, namelijk motiverende gespreksvoering, de-esclerend optreden, psychopathologie, weerbaarheid, gedragsrapportage, objectieve verslaglegging, professionele attitude: integriteit en samenwerking en omgaan met licht verstandelijke beperkingen

- 64 procent van de ebtl-medewerkers geeft in de survey aan voldoende gekwalificeerd personeel in huis te hebben en geen specifieke kwalificaties te missen. Daarnaast zegt meer dan 70 procent van de ebtl-medewerkers dat de trainingen In Control en Kies voor Verandering volstaan.
 - Toch blijkt uit de interviews dat sommige medewerkers goede trainingen missen vanuit de Reclassering om de In Control-training te kunnen geven aan de ebtl'ers. In de survey wordt nog genoemd dat er in de personeelstrainingen meer aandacht moet komen voor fysieke weerbaarheid, gedragswetenschap, interculturele communicatie en verslavingsproblematiek.
 - Er bestaan binnen Hoogeveen verschillen van mening in de wijze van optreden tegen de doelgroep. Denk hierbij aan het verschil tussen begrenzing vanuit DJI en begeleiding vanuit het COA.
 - Amsterdam heeft een gedragsdeskundige, Hoogeveen niet; deze wordt daar ook niet gemist. In beide ebtl's worden de trainingen door de mentoren gegeven. In Amsterdam krijgen zij echter aanvullende sturing door de gedragsdeskundige.
 - Respondenten vragen zich af of er voldoende kennis is over middelengebruik. In Hoogeveen kunnen ze voor informatie aanhaken bij de GZA (medische dienst) van het azc, maar Amsterdam staat los van een azc en de daarbij behorende faciliteiten.
- c. Welke verbetermogelijkheden ziet het ebtl-personeel voor de begeleiding van de ebtl-geplaatsten?
- Een langere opvangtijd; van 3 naar 6 maanden.
 - In Amsterdam is men al bezig de trainingsprogramma's te herschrijven op relevante zaken (thema's) die onder de ebtl-bewoners spelen. Zo kunnen ze, afhankelijk van de kenmerken van de groep die ze binnen hebben, meer maatwerk bieden in de begeleiding.
 - Zoals al eerder gesteld blijkt uit de interviews dat volgens sommige medewerkers meer aandacht moet komen voor gedragswetenschap, interculturele communicatie en verslavingsproblematiek.

7. Wat is de ontwikkeling van de bezettingsgraad van de ebtl's per maand (per ebtl)?
- De geïnterviewde respondenten geven aan dat er geen stijging in de bezettingsgraad heeft plaatsgevonden. De bezetting fluctueerde per periode:
 - Amsterdam begon met 5 ebtl'ers, heeft er maximaal 37 gehad en zat ten tijde van het onderzoek op 19 bewoners.
 - Hoogeveen heeft maximaal 33 bewoners gehad en had tijdens het onderzoek 13 bewoners.
 - Mocht de bezettingsgraad stijgen naar 100 procent, dan geven de ebtl's aan dat het qua personeelscapaciteit problemen oplevert. De gemeente en de politie zijn het daarmee eens.
 - Groepsdynamica speelt bij de capaciteitsproblemen een grote rol, aangezien de overlastgevers elkaar versterken in slecht gedrag.
8. Welke kosten zijn verbonden aan de inrichting van de ebtl's?
- Door het COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn de in 2018 gemaakte ebtl-kosten per bezette plek aangeleverd. Bij het COA bedragen de kosten 7.366.000 euro en bij DJI zijn de kosten 1.224.239 euro. Per bezette ebtl-plek (gebaseerd op een gemiddelde bezettingsgraad van 30 procent) komt dit neer op 286.341 euro. Ter indicatie: voor alle personen die in 2018 in de reguliere opvang verbleven, bedragen de kosten 27.323 euro per bezette plek (gebaseerd op een gemiddelde bezettingsgraad van 67 procent).
9. In welke mate heerste er veiligheid in de ebtl-instelling?
- a. In welke mate voelden de ebtl-geplaatsten zich veilig in de ebtl-instelling? Welke verbeteringen zouden er mogelijk zijn?
- De gesproken ebtl'er uit Hoogeveen gaf aan overdag gepest te zijn op de reguliere locatie en daardoor ook veel agressie te hebben vertoond. Hij gaf aan zich juist in de ebtl veilig te voelen en blij te zijn met de structuur die hij daar geboden krijgt. Doordat er niet meer ebtl-bewoners wilden meewerken aan het onderzoek is het echter moeilijk om harde uitspraken te kunnen doen over de (on)veiligheidsgevoelens van ebtl-bewoners.

- b. In welke mate voelt het ebtl-personeel zich veilig bij het werken in de ebtl-instelling?
 - De gesproken ebtl-medewerkers voelen zich veilig. Ook in de survey geeft 90 procent van het personeel aan zich regelmatig tot altijd veilig te voelen.
 - Een gesproken ebtl-medewerker geeft aan dat het veiligheidsgevoel bij jezelf begint: “nooit ergens alleen op afstappen en altijd in teamverband te werk gaan”.
 - Iedereen draagt een portofoon, met daarop een alarmknop.
 - In ebtl Amsterdam wordt gebruik gemaakt van Trigion, een particulier beveiliging, waar men over te spreken is. In ebtl Hoogeveen zijn er meer DJI-medewerkers dan in Amsterdam en wordt zonder een particuliere beveiliging gewerkt.
10. Zijn er voldoende voorzieningen/sanctiemogelijkheden/middelen om de veiligheid van het personeel te waarborgen? Indien van toepassing, wat wordt er gemist?
- De vrouwenafdeling in ebtl Amsterdam staat nagenoeg altijd leeg en wordt daarom gebruikt als time-outplek. In Hoogeveen is geen time-outplek aanwezig.
 - In de survey geeft net iets meer dan de helft (56 procent) van het ebtl-personeel aan dat er voldoende voorzieningen en sanctiemogelijkheden zijn om de veiligheid van het personeel te waarborgen. De overige personeelsleden stellen dat het vooral ontbreekt aan ervaringsdeskundig personeel, duidelijkheid rondom de doelgroep wat betreft omgang en sanctioneren en aan mogelijkheden om iemand tijdelijk vast te zetten bij onthoudbare situaties. Toch stelt 88 procent van de respondenten dat zij redelijk (40 procent) tot goed (48 procent) toegerust zijn om hun werk veilig uit te voeren.
 - Tijdens de gesprekken is er gefocust op wat gemist wordt voor een veilige uitvoering van het werk. Zo wordt gemist dat ‘de voordeur niet op slot kan’, maar het sluiten van deuren is vreemdelingenrechtelijk niet mogelijk.
 - Onder DJI-medewerkers in Hoogeveen worden soms de maatregelen gemist die ze wel kunnen toepassen in het gevangeniswezen. Ze zeggen bijvoorbeeld te moeten wennen aan het ontbreken van geweldsmiddelen (bv. handboeien). Volgens hen lijkt de doelgroep binnen de ebtl qua gedrag op de doelgroep gedetineerden.

Contextuele randvoorwaarden

11. Hoe verloopt het vervoer van de ebtl-geplaatste van het azc naar de ebtl? Hoe is er ingespeeld op eventuele incidenten bij dit vervoer?

- Vervoer is in de optiek van veel medewerkers en locatiemanagers een knelpunt: vaak moeilijk te regelen, lange wachttijden en de DV&O is niet beschikbaar in de weekenden, met alle gevolgen van dien op de opvanglocatie.
- DV&O zou volgens veel geïnterviewden eigenlijk in alle gevallen moeten worden ingezet, maar dat gebeurt lang niet altijd (omdat dit een dag van tevoren moet worden aangevraagd en DV&O niet in de weekenden kan worden ingezet).
- Vaak wordt gebruik gemaakt van taxi's (de locatiemanagers van de ebtl's vragen dan om twee taximedewerkers), waarbij de veiligheid van deze vervoerders in het geding kan zijn. Er zijn ook gevallen bekend dat iemand uit een taxi is gesprongen en MOB is gegaan.
- Ook komt het voor dat mensen een treindagkaart krijgen en dat iemand zichzelf bij een ebtl moet melden. Dit leidt volgens de geïnterviewden ook vaak tot het gaan van MOB.

12. Hoe verloopt de samenwerking met de gemeenten Amsterdam en Hoogeveen op operationeel, tactisch en strategisch niveau?

- Ter inleiding is het ook van belang om de context van beide ebtl's kort te schetsen. Dit geldt ten aanzien van de omgeving en de herkenbaarheid van de ebtl-bewoners. In Amsterdam kon de doelgroep gemakkelijk naar het centrum trekken en waren zij daardoor tamelijk onzichtbaar. In Hoogeveen concentreerde de doelgroep rondom een winkelcentrum. Wat betreft de herkenbaarheid zit de doelgroep in Amsterdam in een multi-culturele omgeving. In Hoogeveen was de doelgroep, doordat de ebtl gevestigd is naast het azc, niet goed herkenbaar als ebtl-bewoner.

Amsterdam:

- Strategisch: er is in Amsterdam aan de omwonenden toegezegd dat de ebtl per eind oktober 2019 verdwijnt. Dit in tegenstelling tot de wens van de ebtl-medewerkers om de ebtl in Amsterdam te continueren.
- Tactisch: de samenwerking verloopt volgens de partijen in Amsterdam zeer goed; er heerst onderling vertrouwen en open contact tussen de ketenpartners. Er is een algemeen gedeeld belang voor beide partijen.

Eén keer per maand is er intern overleg (locatiemanager, wijkagent, AVIM, handhaving en gemeente Amsterdam). Een vertegenwoordiger van de gemeente is niet bij het casuïstiek overleg aanwezig. De burgemeester wordt wekelijks op de hoogte gehouden van de gang van zaken.

- Operationeel: in Amsterdam werken er bijna alleen COA-medewerkers te laten werken, met ondersteuning van Trigion-beveiliging. Het was niet mogelijk om vanuit een penitentiaire inrichting DJI-personeel te leveren. Verder geven enkele respondenten aan dat er niet genoeg middelen voorhanden zijn om de doelgroep binnen (het toegewezen gebied) te houden. Verder miste de handhaving op de vrijheidsbeperkende maatregel vooral bij start van de ebtI rechtsgrond. De boa's kunnen hierin alleen een signalerende rol vervullen. In de externe communicatie over incidenten is bewust gekozen om weinig prioriteit te geven aan informatiedeling.

Hoogeveen:

- Strategisch: hoewel er in Hoogeveen geen toezegging is gedaan, heerst zowel bij de gemeente als haar bewoners het idee dat de pilot na twee jaar zou stoppen.
- Tactisch: de gemeente is wel aanwezig bij casuïstiek overleg samen met COA, politie, AVIM, IND/DT&V en het OM. Elke week bespreken ze iedere ebtI-bewoner en kijken ze of asielprocedures versneld kunnen worden of dat bewoners strafrechtelijk kunnen worden vervolgd in geval van gepleegde misdrijven. Eigenlijk is dit geen taak voor de gemeente, maar in tegenstelling tot Amsterdam heeft de gemeente Hoogeveen bewust het initiatief genomen om bij het casuïstiekoverleg aanwezig te zijn. Vanuit tactisch oogpunt is ook gekeken naar de samenstelling van het personeel (zie onder operationeel).
- Operationeel: in het begin werden er (net zoals in Amsterdam) door het personeel veel incidentmeldingen gedaan en kwam de politie soms voor kleine incidenten op de locatie. Inmiddels is daar volgens beide partijen een goede weg in gevonden en kan het ebtI-personeel beter zelf oplossingsgericht werken. In Hoogeveen is daarnaast besloten om bij binnenkomst van een ebtI-bewoner alle informatie tussen het COA en de politie te delen.

13. Hoe verloopt het contact met de buurt en omwonenden van de ebtl's? Wat kan er worden gezegd over het draagvlak voor de ebtl's door de omwonenden en de buurt in de omgeving van de ebtl's? Splits dit uit voor de beide ebtl's.
- Amsterdam: omwonenden uit de bewonerscommissie zijn over het algemeen tevreden; ze ervaren nauwelijks overlast. Wel zien ze nauwelijks handhaving op straat en ontvangen ze graag meer informatie over de stand van zaken in de ebtl.
 - Hoogeveen: omwonenden zijn hier een stuk kritischer. Ze merken veel overlast en zien weinig handhaving op straat. Wel geven ze aan dat ze, doordat de ebtl op dezelfde locatie gevestigd is als het azc, niet kunnen zien welke bewoners overlast plegen. Ook hebben ze het gevoel dat het bewonersoverleg een bestuurlijke 'vinkje' is; inhoudelijk kan dat volgens hen stukken beter. De ebtl moet volgens hen transparanter worden om draagvlak te houden bij de buurtbewoners.
 - Ook hier is de context belangrijk. Volgens omwonenden in Amsterdam kunnen ebtl-bewoners vluchten in de anonimiteit, waardoor overlast minder merkbaar is, maar ook minder wordt gehandhaafd. Tevens zijn effecten van de ebtl-maatregel op deze manier minder goed zichtbaar.
14. Welke informatie- en gegevensuitwisseling, overleg en samenwerking is er tussen de verschillende organisaties die betrokken zijn bij ebtl-plaatsingen en in welke frequentie vinden deze plaats?
- Deze vraag heeft deels overlap met het operationeel niveau in vraag 12.
 - Voordat overlastgevendende asielzoekers een ebtl-maatregel opgelegd krijgen, is er informatie-uitwisseling tussen het zendende azc (woonbegeleider en locatiemanager), IND/DT&V en de locatiemanager van de ebtl.
 - Eén keer per maand zijn er LTO's (locatiemanager, politie, handhaving, AVIM, IND, DT&V, casemanagers). Ze bespreken de status van elk individu (op basis van procedure en gedrag).
 - De lijntjes tussen de ketenpartners zijn steeds korter geworden. Zo is in Amsterdam de AVIM sterk betrokken bij het oppakken van ebtl-geplaatsten die MOB gaan nadat ze gehoord hebben dat er aan terugkeer naar het land van herkomst zal worden gewerkt. De samenwerking met het OM in eventuele strafrechtelijke trajecten is hierin volgens geïnterviewden ook sterk verbeterd.

- Neveneffect van de ebtI-maatregel: de behandeling van de asielprocedure van de ebtI-bewoners wordt door de IND geprioriteerd; zij beoordelen versneld hun asielaanvraag.
 - Informatie-uitwisseling tussen de locaties: verloopt via IBIS, mede op de zes domeinen zelfzorg, dagstructuur, sociaal netwerk, persoonlijk welbevinden, externe contacten en toekomstplanning.
 - Informatie-uitwisseling met externen:
 - De ebtI's leveren informatie aan gemeenten over de stand van zaken (waaronder incidenten) binnen de ebtI.
 - Uitwisseling van informatie met politie: in Hoogeveen wordt een ebtI-code binnen BVH aan incidenten gekoppeld. In Amsterdam wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde VLIN-code (Vluchtelingen in Nederland). De politie geeft aan dat laatste de voorkeur, omdat met een ebtI-code nog lang niet altijd de aard en ernst van de meldingen duidelijk worden (soms wordt een gewoon bezoek aan de ebtI al aan die code opgehangen).
 - In Hoogeveen is door de gemeente sterk ingezet op een verbetering van de ketenbrede samenwerking. Zo levert de ebtI informatie over de doelgroep aan de politie en gemeente, maar ook andersom.
- a. In hoeverre zijn deze (gegevens- en informatieuitwisselingen) gericht op het plaatsingsproces en overplaatsing naar andere locaties of vertrek uit ebtI, de begeleiding van de bewoners, het leefklimaat in de ebtI en de veiligheid van het personeel?
- Plaatsingsproces: dit wordt geregeld vanuit het zendende azc in samenwerking met de ontvangende ebtI (voor de ebtI-maatregel) en DT&V of IND (voor de vrijheidsbeperkende maatregel / artikel 56 Vw). Wanneer de asielzoeker rechtmatig verblijf heeft is de zendende AVIM verantwoordelijk voor de art. 56 Vw-maatregel.
 - Vertrek naar land van herkomst: dit proces gaat tussen de regievoerders van DT&V, IND en AVIM (en de verantwoordelijke lidstaat als het gaat om Dublinclaimanten). De ebtI-medewerkers/locatiemanagers zijn van de uitkomsten altijd op de hoogte.
 - Leefklimaat/veiligheid ebtI en ebtI-personeel: de casus van elke ebtI-bewoner wordt besproken in de intern te overleggen.
 - Wat betreft de veiligheid van personeel in de zendende locatie: IBIS is voor COA-medewerkers in te zien en te gebruiken. Vanuit professionele interesse blijven COA-medewerkers geplaatste ebtI'ers ook volgen.

- Terugkeer vanuit de ebtl naar het azc: locatiemanagers hebben onderling contact. In principe gaat iemand terug naar de zendende locatie, tenzij de locatie dat zelf niet wil (bv. vanwege een te grote impact op de medewerkers). Dan moet de zendende locatie binnen de unit een andere locatie zoeken.
- b. Wordt er nog informatie-, gegevensuitwisseling of samenwerking gemist bij de uitvoering van de ebtl-maatregel? Indien ja, welke dan?
- Vanuit ebtl Amsterdam wordt de registratie van de observaties van de boa's gemist binnen het handavingsproces. In Hoogeveen is dit gemis niet genoemd.
 - Al voor de ebtl-maatregel bestond de functie van intaker op de IBO. Deze screende op psychische labiliteit in combinatie met overlastgevend gedrag het incident en het verleden van de overlastgever. Deze communiceert de bevindingen met de casemanager, kijkt of alle stappen zijn doorlopen en of er een volledig beeld is opgetekend. Op basis daarvan kan de intaker beoordelen waar iemand het beste op zijn plek is. Deze functie wordt volgens de meerdere partijen bij de ebtl-maatregel gemist, ook omdat er regelmatig psychiatrische problematiek voorkomt.
 - Ook kost het uitplaatsen van een bewoner naar een ebtl volgens de azc's-vertegenwoordigers veel tijd en zorgt dit voor extra administratieve lasten. Daarbij komt dat de IND buiten kantoortijden niet bereikbaar is om snel te handelen en de DV&O niet altijd in de weekenden/avonden ter plaatsen kan zijn om de bewoner te vervoeren. In de tussentijd moet het azc-personeel een overlastgevende asielzoeker in het gareel houden.

Effectevaluatie

15. In welke mate veroorzaken personen na het doorlopen van een ebtl-traject minder overlast en incidenten in en rond azc's dan voor de ebtl-plaatsing? In hoeverre zijn er aanwijzingen dat een afschrikwekkende werking uitgaat van de toepassing van een ebtl-maatregel?
- Volgens de geïnterviewden is dit ebtl-effect haast niet te meten; er zijn bijna geen gevallen van terugkeer naar het(zelfde) azc na de ebtl. Vanuit de IBIS-registraties kan voorzichtig een positieve ontwikkeling worden opgetekend richting minder incidenten na het verblijf in de ebtl.

- Uit de survey onder COA-medewerkers in de reguliere opvanglocaties blijkt dat de meerderheid echter na terugkeer geen verandering in overlastgevend gedrag ziet. Dit geldt zowel ten aanzien van overlastgevend gedrag tegen personeel (56 procent), tegen medebewoners (73 procent), als externe overlast (96 procent).
- Van één geval is in de interviews vernomen dat deze na terugkomst een positieve gedragsverandering liet zien en dat zijn middelengebruik was afgenomen.
- Afschrikwekkend effect: dit is moeilijk te meten, maar lijkt niet te zijn behaald. Uit de interviews met de bewoners in reguliere COA-opvanglocaties blijkt dat zij de term ebtL-maatregel niet kennen, maar wel wisten dat “Hooegeven” niet goed was. De gesproken bewoners dachten echter dat het daarbij om een gevangenis ging. Oftewel: men is niet volledig op de hoogte of hebben niet het juiste beeld van een ebtL.
- COA-medewerkers geven aan dat nieuwe bewoners niet op voorhand geconfronteerd worden met de mogelijkheid van de ebtL. Wel is aangegeven dat overlastgevende asielzoekers een gesprek kunnen krijgen waarin de ebtL als maatregel wordt genoemd.

16. Welke gevolgen hadden overplaatsingen van overlastgevende asielzoekers naar een ebtL op het leefklimaat in het reguliere azc? Welke eventueel andere gevolgen waren er?

- De door geïnterviewden veel genoemde doelstelling ‘waarborgen van de veiligheid voor bewoners van het azc’ wordt volgens hen ruimschoots gehaald. Alle opvanglocaties zijn hier tevreden over; er heerst een beter leefklimaat na vertrek van de overlastgever. Ook uit de survey blijkt dat 95 procent van de managers op de reguliere COA-locaties van mening is dat deze doelstelling behaald wordt.
- Uit de interviews blijkt daarnaast dat er niet alleen meer rust onder de bewoners heerst, maar dat ook het personeel veel opluchting voelt. Bij hen heerst het gevoel dat ze een extra stok achter de deur hebben.
- Door geïnterviewden op enkele locaties wordt gesteld dat de negatieve groepsdynamiek door het opleggen van een ebtL-maatregel vaak stopt.
- Azc-bewoners met kinderen geven aan heel blij te zijn dat overlastplegers weggehaald worden, omdat ze hun kinderen niet meer naar buiten durven te sturen. Ze hopen dat het personeel leert niet te lang af te wachten en sneller overgaat tot het opleggen van de ebtL-maatregel.

17. Hoe ervaren of ervoeren de ebtl-geplaatsten hun verblijf op de ebtl?
- a. Heeft het ebtl-verblijf geleid tot gedragsverandering?
 - Bij de gesproken ex-bewoner wel. Hij heeft inmiddels een verblijfsvergunning, huisvesting en een baan.
 - b. Waaruit bestond de gedragsverandering?
 - De gesproken ex-bewoner uit ebtl Amsterdam (man, Irakees) is tevreden met hoe hij daar behandeld is. Op het azc hadden ze geen tijd en aandacht voor hem, ook niet voor zijn gezondheid, maar op de ebtl kreeg hij die aandacht wel. Dit geldt ook voor zijn verslaving; de ex-bewoner was alcoholverslaafd maar is daar inmiddels vanaf.
 - In Hoogeveen hebben we één ebtl'er kunnen spreken, maar die zat er nog te kort om te kunnen reflecteren op zijn gedragsverandering.
 - a. Welke rol heeft de begeleiding in de ebtl gespeeld in de gedragsverandering? Wat zou er in de begeleiding kunnen worden verbeterd?
 - De ex-bewoner van de ebtl Amsterdam geeft aan de ebtl-medewerkers zeer bekwaam te vinden. Hij zegt met behulp van de ebtl-trainingen en medewerkers inzichten te hebben gekregen die hem verder kunnen helpen. De trainingen werden ook als zeer goed ervaren.
18. In welke mate ziet het ebtl-personeel gedragsverbetering bij de ebtl-geplaatsten?
- a. Waaruit bestaan deze gedragsveranderingen?
 - Volgens veel COA-medewerkers gaan veel ebtl-geplaatsten MOB of worden ze uitgezet naar het land van herkomst, dus harde uitspraken over gedragsverandering zijn niet mogelijk.
 - Alle gesproken ebtl-medewerkers geven aan dat gedragsverandering bijna onmogelijk is te bewerkstelligen in de korte ebtl-plaatsingsperiode. In de ebtl spreken ze liever van gedragsconfrontatie of -beïnvloeding; men is al blij als kleine stapjes worden gezet.
 - Uit de survey blijkt echter dat bijna twee derde van de ebtl-medewerkers tijdens het ebtl-verblijf enige (57 procent) of veel (7 procent) gedragsverbetering ziet, tegenover weinig (25 procent) of geen (11 procent) gedragsverbetering. De gedragsverbetering, minder overlastgevend gedrag, richt zich vooral op het personeel (84 procent van de medewerkers onderschrijft dit), daarna op medebewoners (56 procent) en het minst op het gedrag buiten de ebtl (20 procent).

- De analyse van de IBIS-registratie geeft een indicatie dat het gemiddeld aantal incidenten per maand na het ebtL-verblijf lager wordt.
 - Het personeel vindt gedragsverbetering lastig te realiseren binnen drie maanden; daarom zouden ze graag een ebtL-periode van zes maanden willen.
 - Gesproken ebtL-medewerkers in Hoogeveen geven aan dat gedragsverandering niet altijd de insteek hoeft te zijn: zij gaan er vaak vanuit dat de geplaatsten vertrekken uit Nederland en hopen die groep een aantal handvatten te kunnen meegeven als ze weer gaan rondtrekken door Europa.
 - Zowel Amsterdam als Hoogeveen onderscheiden een tweedeling: een groep die wel open staat voor de gedragsconfrontatie en goed gedijt in een sober/structureel regime met persoonlijke aandacht ('veranderingsbereid') en een groep die niks te verliezen heeft en daardoor zich niet of nauwelijks openstellen voor het ebtL-programma ('veranderingsonbereid').
- b. In welke mate stemt het oordeel van de ebtL-geplaatsten en het ebtL-personeel over gedragsverandering door ebtL-plaatsing overeen? Indien er perceptieverschil bestaat, waaruit bestaat deze?
- Er is te weinig informatie vanuit de ebtL-geplaatsten (enkel twee personen gesproken) om hier iets fundamenteels over te zeggen.
- c. In welke mate stemt het oordeel van de ebtL-geplaatsten en het azc-personeel over gedragsverandering door ebtL-plaatsing overeen? Indien er perceptieverschil bestaat waaruit bestaat deze?
- Zie vraag 18b.
 - Daarnaast is gedragsverandering van terugkeerders moeilijk te evalueren door het azc-personeel. Er zijn weinig terugkeerders, mede door het hoge aantal asielzoekers dat met onbekende bestemming gaat, uitgezet wordt naar het land van herkomst/de verantwoordelijke lidstaat wanneer sprake is van een Dublinclaimant of vanwege plaatsing in een ander azc.

19. Welke werkzame bestanddelen hadden een (positief/negatief) effect op de doelstellingen?

- Het dagprogramma binnen de ebtl heeft een positief effect op de structuur en het dagritme van de bewoners, maar houdt hen niet binnen de muren van de ebtl. In de planvorming is het beleidsplan met dagprogramma als verplicht geformuleerd, maar dat houdt in de praktijk niet stand.
- Daarnaast is het effect van de gedragstrainingen nog niet zichtbaar, want deze zijn nog te veel in ontwikkeling.

20. Welke contextuele randvoorwaarden hadden een (positief/negatief) effect op de doelstellingen?

- De komst van de ebtl heeft zowel in Amsterdam als Hoogeveen geleid tot een verbeterde samenwerking tussen het COA en de relevante ketenpartners. Ook is er een betere informatiedeling, zowel tijdens als vooraf aan de plaatsing van een nieuwe ebtl-bewoner.
- De omwonenden van Amsterdam en Hoogeveen missen transparantie vanuit de ebtl. Zij vrezen dat hierdoor het draagvlak voor een ebtl langzaam zal verminderen.

Concluderend

21. Wat zijn momenteel de grootste knelpunten bij de uitvoering van de ebtl-maatregel, het plaatsingsproces, het vervoer en de bestending van de gedragswijziging bij ex-ebtl-geplaatsten?

- De ebtl-maatregel is volgens veel geïnterviewde betrokkenen symptoombestrijding. Veel COA-medewerkers suggereren dat het noodzakelijk is om meer aan de voorkant maatregelen te treffen richting specifieke overlastgevers. Bijvoorbeeld door vooraf meer zicht te krijgen op overlastgevende groepen asielzoekers.
- Het plaatsingsproces van bewoners met een ebtl-maatregel gaat soms nog wat stroef. Dit ligt voornamelijk aan de eisen die voor het plaatsen worden gesteld en het papierwerk dat doorlopen moet worden.
- Het vervoer van de reguliere locatie richting de ebtl verloopt nog niet altijd soepel. De DV&O is de meest geschikte partij, maar niet beschikbaar in de weekenden. Het gebruik van taxi's zorgt voor meer gevallen van MOB gaan en de reguliere locatie kan een overlastgever niet vasthouden.

- Het ebtl-programma heeft, ondanks dat de Ketenbrede Werkinstructie anders impliceert, geen verplicht karakter. Ebtl-geplaatsten kunnen altijd naar buiten en kunnen altijd weigeren mee te werken aan het dagprogramma, dan wel de gedragstrainingen.
- De gedragstrainingen zijn nog in ontwikkeling en nog niet geschikt om op effectiviteit te evalueren. Ebtl-medewerkers in Amsterdam waren ten tijde van het onderzoek nog bezig met het herschrijven van de trainingen op thema en op doelgroep.
- Ook vallen mensen met een psychiatrische stoornis soms tussen wal en schip wanneer ze niet geschikt zijn voor een IBO door hun gedrag, voor een ebtl door hun stoornis en zij zich niet willen laten opnemen bij Veldzicht. Het verschil tussen die drie landschappen is daarnaast niet altijd duidelijk.
- Het delen van medicatie in de ebtl is in Amsterdam nog niet goed geregeld, omdat GZA maar twee dagdelen aanwezig is. Wanneer een ebtl niet gekoppeld is aan een reguliere locatie, zoals in Hoogeveen, wordt het delen van medicatie lastiger.
- Daarnaast wordt door zowel de omwonenden van Hoogeveen als Amsterdam weinig transparantie gemerkt vanuit de ebtl's. De bewonerscommissie leek gezien te worden als een bestuurlijk vinkje, waardoor het draagvlak vooral in Hoogeveen steeds minder werd.

a. Welke verbeteringsideeën zijn er?

Het onderzoek resulteert in de volgende verbeteringsuggesties voor wat betreft het plan achter de ebtl-maatregel:

1. Formuleer exact wat de doelstellingen zijn van de ebtl-maatregel. Voor veel respondenten is het onduidelijk wat bij voorbaat werd beoogd met de komst van een ebtl en hoe het gewenste effect tot stand moet 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 gedrags-trainingen binnen de ebtl-omgeving, aangezien de ebtl-maatregel bestemd is voor een specifieke doelgroep. Pas de gedragstrainingen aan op de ebtl-doelgroep, maak ze eventueel *evidence-based* en stel ze definitief. In het geval van de training 'In-Control', die al is ontwikkeld voor de ebtl-doel-

groep, is het belangrijk dat duidelijk uiteen wordt gezet hoe de werkzame elementen in die training bijdragen aan de begeleiding van ebtL-bewoners.

3. Verduidelijk voor de reguliere opvang de situaties waarin de ebtL-maatregel opgelegd kan worden. Positioneer de ebtL-maatregel hiervoor duidelijker binnen het COA-maatregelenbeleid, omdat bij overlast nog niet altijd gekozen wordt voor de ebtL-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 vertonen.

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

5. Bekijk of en hoe de ebtL-maatregel binnen de reguliere opvang met minder administratieve lasten opgelegd kan worden. Binnen de ebtL moet daarnaast sneller duidelijk worden of iemand veranderingsbereid is of niet, zodat een specifiek begeleidings- dan wel 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 ebtL geplaatst kan worden. Anderzijds kan de introductie van een intaker na de plaatsing op een ebtL alsnog de juiste bestemming (IBO/Veldzicht/EbtL) bepalen. Mogelijk kan het gebruik van een checklist, waar in azc Weert en ebtL Amsterdam al een voorzet voor is gegeven, het proces verduidelijken en versnellen.
7. Maak voor eventueel toekomstige ebtL's gebruik van de positieve ervaringen die bij ebtL Amsterdam en Hoogeveen zijn opgedaan. Dit geldt bijvoorbeeld ten aanzien van de samenwerking tussen de strafrechtelijke keten en de handhavingketen. Laat hiervoor eerdere ebtL-medewerkers en -managers als ambassadeurs fungeren bij het eventueel opzetten van nieuwe ebtL'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.

Colofon

In opdracht van

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC),
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Omslag en opmaak

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Asielzoekers in het gareel?

Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleidings- en toezichtlocaties

Kuppens, J., L. Klein Haneveld, J. van Esseveldt en H. Ferwerda

ISBN

978-94-92255-35-8

© 2019, WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden. Voor deze publicatie is licentie verleend aan Bureau Beke.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteurs.

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?

Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgene problemen

Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw

Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van gewelds zaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?

Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?

Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig

Een profiel van straatrovers en straatrovers in Almere

Back on Track?

Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?

Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen

Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt

Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep

Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging

Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank

Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen

Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten

Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens

Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennep teelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straft Alcohol
Prostitutie in Nederlandse gemeenten
Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving in 2014

2015

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Papier en werkelijkheid

Een hypothesevormend onderzoek naar de invloed van registratie-effecten op de omvang van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Grensoverschrijdend slachtofferschap

Een inventarisatie van aard, omvang en aandachtspunten in verband met de effectuering van slachtofferrechten

2016

Dieren Verboden

De toepassing van het houdverbod als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke straf

Kijk op jeugdcriminaliteit

Handvatten voor het opstellen van een periodieke trendrapportage jeugd- en jongerencriminaliteit en een overzicht van veelbelovende aanpakken

Stijging meldingen verwarde personen in de regio Rotterdam

Een onderzoek naar mogelijke verklaringen en wenselijke oplossingen

Missen we iets?

Een gebiedsanalyse in Rotterdam naar de omvang en aanpak van de jeugdcriminaliteit en eventuele 'witte vlekken' in dat beeld

De draad weer oppakken

Een follow-up onderzoek onder nabestaanden van slachtoffers van levensdelicten

Hoe lopen de hazen?

De stand van zaken in de aanpak van dierenmishandeling en dierenverwaarlozing

Focus op heling

Een onderzoek naar het functioneren van de helingmarkt, het beleid tegen en de gevolgen van heling

Van cijfers naar interpretatie

Een duiding van de kwantitatieve ontwikkelingen van de jeugdcriminaliteit

Wie is het slachtoffer?

Kenmerken van de doelgroep van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en strategieën voor een beter doelgroepbereik

Radicalisering in de gemeente Arnhem

Resultaten van onderzoek onder mentoren, welzijnswerkers en jongeren

2017

**Duiding van problematisch
jeugdgedrag**

Een theoretische verkenning en een praktische handreiking voor het veld

Prostitutie in beeld gebracht

Een onderzoek naar aard en omvang van zichtbare en onzichtbare prostitutie in Arnhem

De achterblijvers

Een evaluatie van het maatwerk voor achterblijvers van vermiste personen

2018

Realiteit of registratie-effect?

De invloed van registratie-effecten op de daling van de geregistreerde jeugdcriminaliteit

Links-extremisme in beeld

Een verkennend onderzoek naar links-extremistische groeperingen in Nederland

Na het beslag

Een onderzoek naar door RVO inbeslaggenomen voorwerpen onderdeel Natuur en de afhandeling daarvan

Slachtoffers zoeken en vinden

Een onderzoek naar het werk van de kinderpornorechercheurs

Straatprostitutie in Nijmegen

Een evaluatie van de tippelzone en huiskamer aan de Nieuwe Marktsstraat in Nijmegen

Opschakelen

Onderzoek naar ongewenste gedragingen in de wielersport

Betonrot

Een kwalitatief onderzoek naar het fenomeen ondermijnende criminaliteit in Brabant-Zeeland, de effecten van en richtingen voor de overheidsaanpak

2019

Hoog-risico honden, een bijtend probleem?

Een fenomeenonderzoek naar bijtincidenten en hondengevechten

Zo ziek als een hond?

Gezondheids- en socialisatieproblemen bij puppy's in Nederland in relatie tot de herkomst

**Minderjarige slachtoffers van zedenmisdrijven
gehoord**

Een kwalitatief onderzoek naar de verhoorpraktijk

**Downloaders van kinderporno;
een literatuuronderzoek**

Criminelen achter het stuur

De aard en omvang van het gebruik van huurmotorvoertuigen voor criminele activiteiten

Sinds eind 2017 is het mogelijk om overlastgevende asielzoekers een maatregel op te leggen en hen te plaatsen in een zogenaamde extra begeleiding en toezichtlocatie (ebtl). De ebtl-maatregel is te beschouwen als een aanvulling op de al bestaande maatregelen die het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) kan opleggen. De ebtl-maatregel is vormgegeven als een pilot voor twee jaar en is binnen deze termijn geëvalueerd. De voor u liggende rapportage is het resultaat van deze evaluatie.

De evaluatie valt uiteen in een plan-, een proces- en een effectevaluatie. Binnen de planevaluatie is gekeken wat de oorspronkelijk bedoelde doelen, doelgroep, werkzame bestanddelen en randvoorwaarden waren en is een oordeel gegeven of in vier elementen voldoende is voorzien. De procesevaluatie richtte zich op de daadwerkelijke invulling van deze elementen in de praktijk en de effectevaluatie op de daadwerkelijke resultaten van de ebtl-maatregel.

Het onderzoek resulteert in negen verbetersuggesties voor zowel het plan achter de ebtl-maatregel als de procesmatige uitwerking ervan. Deze suggesties kunnen gebruikt worden om verder invulling te geven aan een maatregel tegen overlastgevende asielzoekers.



ISBN 978-94-92255-35-8



9 789492 255358 >