

LARS BREULS<sup>a</sup>  
STEVEN DE RIDDER<sup>b</sup>

# ***Van bejegening tot vertrek***

## ***Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring***

VAN ALPHEN, B., MOLLEMAN, T., LEERKES, A. & VAN HOEK, J. (2013). *Van bejegening tot vertrek. Een onderzoek naar de werking van vreemdelingenbewaring*. Meppel: Boom Lemma Uitgevers



*Panopticon*, 35 (4), 368-374  
© 2014 MAKLU | ISSN 0771-1409 | JULI 2014

- <sup>a</sup> Bachelor criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Lars.Breuls@vub.ac.be).
- <sup>b</sup> Assistent, onderzoekslijn Penalty & Society, Onderzoeksgroep Crime & Society, vakgroep Criminologie, Vrije Universiteit Brussel (Corresp.: Steven.De.Ridder@vub.ac.be).

### **Inleiding**

Vanaf de jaren negentig kenden de West-Europese landen een enorme stijging van de toestroom van asielzoekers (SCHUSTER, 2005, 607). Verschillende landen beantwoordden deze toestroom via een verhoogd gebruik van de administratieve detentie om de massale migratie-instroom te beheersen, waarbij een heterogene populatie van 'irreguliere migranten' wordt opgesloten (BROEDERS & ENGBERSEN, 2007, 1602). In Nederland onderscheiden we op basis van de vreemdelingenwetgeving twee groepen migranten in vreemdelingenbewaring: enerzijds de vreemdelingen die de toegang tot het grondgebied aan de grens worden geweigerd en anderzijds de vreemdelingen die op het grondgebied worden aangetroffen zonder dat zij daartoe gerechtigd zijn (VAN KALMTHOUT, 2007, 89).<sup>6</sup>

De administratieve detentie van vreemdelingen kan gezien worden als een 'blind spot' binnen het criminologisch-penologische onderzoek (BOSWORTH, 2012, 124-125). Een mogelijke verklaring daarvoor is dat in de meeste Europese landen de vreemdelingendetentie formeel niet als een straf wordt voorgesteld. Toch is de desinteresse verwonderlijk, aangezien LEERKES & BROEDERS (2010) erop wezen dat behalve het faciliteren van verwijderingen, de administratieve detentie van vreemdelingen tevens dient ter afschrikking van illegale migratie, het beheersen van armoede en het symboliseren van de staatsmacht. Deze formele en informele functies van administratieve detentie verdienen zonder twijfel een gedegen penologische aandacht (LEERKES & BROEDERS, 2010). Dat de aangehaalde studie door Nederlandse onderzoekers werd gevoerd, is overigens geen toeval. In tegenstelling tot in België, is er in Nederland een meer gedreven onderzoekstraditie naar verschillende aspecten van de vreemdelingendetentie ontstaan (o.a. BOONE, 2003; VAN KALMTHOUT, 2007; CORNELISSE, 2008; NIJLAND, 2012). Ook

<sup>6</sup> In België kunnen er twee gelijkaardige groepen in de gesloten centra teruggevonden worden. Het spreekt voor zich dat deze tweedeling geen recht doet aan de diversiteit van specifieke situaties waarin de vreemdelingen zich bevinden.

op beleidsmatig vlak is er in Nederland meer interesse voor zulk onderzoek, daarvan getuigt ook het onderzoeksrapport *Van bejegening tot vertrek* van het WODC, dat hier ter bespreking voorligt.

## Algemeen onderzoeksopzet

Het onderzoeksrapport is het resultaat van een beleidsgericht onderzoek naar de werking van de vreemdelingendetentie. De doelstelling van het onderzoek vloeit voort uit de missie van de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV), die instaat voor de vreemdelingenbewaring in Nederland, te weten: *'het bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving door het op humane en doeltreffende wijze ten uitvoer leggen van de vreemdelingenbewaring en een bijdrage te leveren aan de voorbereiding op het vertrek uit Nederland'* (p. 23). Gezien de beleidsgerichte focus in het onderzoeksrapport leunen de centrale onderzoeksvragen, die elk in een apart deel van het onderzoeksrapport worden beantwoord, dicht aan bij de beschreven missie:

- *'Welke personele factoren hangen samen met de detentiebeleving van ingesloten en in de vreemdelingenbewaring?'*
- *'Welk verband bestaat er tussen de detentiebeleving van ingesloten en de mate waarin zij worden blootgesteld aan de vreemdelingenbewaring enerzijds en de ontwikkeling van hun vertrekbereidheid anderzijds?'* (p. 24)

Op methodologisch vlak is het rapport in de eerste plaats het resultaat van een kwantitatief onderzoek. De statistische analyses werden uitgevoerd op data afkomstig uit twee afzonderlijk in 2012 afgenomen enquêtes. In het Medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO) wordt gepolst naar de opvattingen van het personeel van de detentie- en uitzetcentra over de arbeidsomstandigheden en de werkervaringen. In de Vreemdelingen-survey, die ook al eerder in 2004 en 2007 werd afgenomen, staat de detentiebeleving onder ingesloten centraal. Er moet opgemerkt worden dat het om twee bestaande vragenlijsten gaat, waardoor de invloed van het WODC als opdrachtgever op het aantal opgenomen items en de precieze vraagstelling beperkt bleef. De resultaten van het kwantitatieve onderzoek werden gevalideerd door de afname van 24 semigestructureerde, kwalitatieve interviews met vreemdelingen, detentietoezichthouders en andere medewerkers. Deze methodologische triangulatie moet absoluut positief gewaardeerd worden. De statistische verbanden die niet altijd even eenduidig te interpreteren zijn, krijgen door de aanvullende interviews een meer concrete invulling.

De beide delen van het onderzoeksrapport kennen eenzelfde opbouw: na het formuleren van toetsbare hypothesen op basis van een verkenning van de relevante literatuur, wordt er ingegaan op methodologische overwegingen, om tot slot in functie van de resultaten de onderzoeksvraag te beantwoorden. De gedetailleerde uitwerking van het onderzoeksrapport maakt het niet mogelijk om in deze bijdrage alle nuances in hun volledigheid te duiden. We zullen dan ook de resultaten van het onderzoek in grote lijnen bespreken en van eventuele reflecties voorzien.

## Personele factoren en detentiebeleving

In het eerste deel van het onderzoeksrapport wordt er nagegaan hoe de detentiebeleving van opgesloten vreemdelingen wordt beïnvloed door de bejegeningstijlen gehanteerd door de detentietoezichthouders (DTH'ers). Ook de mogelijke invloed van

de arbeidssituatie van het personeel op de gehanteerde bejegeningstijlen, en daardoor onrechtstreeks op de detentiebeleving van de vreemdelingen, wordt meegenomen in de hypothesevorming.

De onderzoekers onderscheiden in het onderzoek drie verschillende bejegeningstijlen: de ondersteunende, de structurerende en de motiverende bejegeningstijl. Een ondersteunde bejegeningstijl kent een sterke oriëntatie op respect, vertrouwen en hulpvaardigheid; een structurerende bejegeningstijl is gericht op de regels, orde en veiligheid; de motiverende bejegeningstijl beoogt het teweegbrengen van gedragsverandering door zich te richten op ambivalenties in het denken van ingeslotenen. De ondersteunende en de structurerende bejegeningstijl ontleen de onderzoekers aan een onderzoek van LIEBLING EN ARNOLD (2004). De motiverende bejegeningstijl wordt hier door de onderzoekers aan toegevoegd. Uit de kwalitatieve interviews komt echter naar voren dat het onderscheid tussen een ondersteunende en een motiverende bejegeningstijl door de detentietoezichthouders slechts beperkt wordt gemaakt. Daarnaast wordt in de literatuurstudie aangegeven dat een DTH'er idealiter de verschillende bejegeningstijlen afwisselt. In de analyse wordt evenwel sterk de nadruk gelegd op het hanteren van één bepaalde stijl. De vragenlijsten sluiten weliswaar niet uit dat DTH'ers meerdere bejegeningstijlen afwisselen, maar het effect van een vlotte afwisseling van verschillende bejegeningstijlen wordt echter niet getoetst. Zulk onderzoek zou niet alleen de statistische analyses bemoeilijken, maar eveneens systematische observaties op de werkvloer vereisen om de interne validiteit van het onderzoek te waarborgen. Dergelijke methodologische keuze zou ook de tijdspanne van het onderzoek danig beïnvloeden. Aanvullend onderzoek op dit vlak zou evenwel relevant zijn.

Met betrekking tot de relatie tussen de arbeidssituatie en de gehanteerde bejegeningstijlen worden er drie hypothesen getoetst. Een eerste hypothese stelt dat er een verband is tussen de tevredenheid over de inhoudelijke aspecten van het werk en een sterkere hantering van de afzonderlijke bejegeningstijlen, maar vindt geen empirische ondersteuning. Bij de toetsing van de overige hypothesen worden er wel significante verbanden gevonden. Zo staan stimulerend leiderschap en de bespreekbaarheid van morele kwesties in een positieve relatie met een ondersteunende en structurerende bejegeningstijl. Het ervaren van veiligheid en collegialiteit hangt dan weer samen met het in sterkere mate hanteren van een motiverende bejegeningstijl.

Vervolgens wordt er ingegaan op de relatie tussen de gehanteerde bejegeningstijlen en de detentiebeleving door ingeslotenen. De detentiebeleving valt uiteen in twee aspecten: de deprivatie en de gepercipieerde legitimiteit. Uit de resultaten blijkt dat het gebruik door de DTH'ers van een motiverende bejegeningstijl een significante positieve samenhang vertoont met de tevredenheid bij ingeslotenen over de detentieomstandigheden die betrekking hebben op hun deprivatie. De onderzoekers wijzen erop dat het verband in twee richtingen kan worden geïnterpreteerd. Het resultaat zou dus ook kunnen betekenen dat de ingeslotenen die een hogere tevredenheid over de detentieomstandigheden kennen, meer open staan voor een motiverende bejegeningstijl. Naast de motiverende bejegeningstijl vertonen ook een aantal andere factoren op basis van de kwantitatieve analyses een significant positief verband met de tevredenheid van ingeslotenen over de detentieomstandigheden, met name het aandeel mannelijke DTH'ers, het aandeel DTH'ers onder de 40 jaar, de dienstjaren van DTH'ers en het detentieregime. Uit de interviews komt voornamelijk het belang van een gevarieerde teamsamenstelling naar voren. Vermits individuele opvattingen van ingeslotenen en situationele factoren sterk bepalend zijn voor de manier waarop

iemand best bejegend zou worden, lijkt ons de aanwezigheid van een veelzijdig team inderdaad essentieel.

Op het tweede aspect, de gepercipieerde legitimiteit van de vreemdelingenbewaring, lijken de bejegeningstijlen en de achtergrondkenmerken van het personeel dan weer amper invloed uit te oefenen. De onderzoekers vermoeden dat individuele opvattingen over het vreemdelingenbeleid in zijn globaliteit voornamelijk bepalend zijn voor de gepercipieerde legitimiteit van de detentie. Met de gepercipieerde legitimiteit van de vreemdelingenbewaring doelen de auteurs op: de tevredenheid over rechten en regels, de tevredenheid van de handhaving van rechten en regels, het ervaren van een respectvolle behandeling, de tevredenheid over de klachtenafhandeling. Verderop in de bespreking zullen we ingaan op de onderverdeling van gepercipieerde legitimiteit in procedurele en uitkomstrechtvaardigheid.

## Detentie en vertrekbaarheid

In het tweede deel van het onderzoeksrapport wordt de invloed van verschillende effecten van de detentiebeleving op de vertrekbaarheid van ingeslotenen onderzocht.<sup>7</sup> In hoofdzaak worden drie aspecten van de detentiebeleving onderscheiden, met name de afschrikwekkende werking, de gepercipieerde legitimiteit en de gepercipieerde terugkeerondersteuning. De onderzoekers controleren bovendien of indirecte verbanden een rol spelen.

Met de opmerking dat afschrikking geen formeel doel van de vreemdelingenbewaring in Nederland is, gaan de onderzoekers na of de deprivaties van detentie, met enige nuanceverschillen ontleend aan SYKES (1958), de vertrekbaarheid doen toenemen. De resultaten van het onderzoek doen vermoeden dat dat niet het geval is. Enkel de deprivatie van vrijheid lijkt een zekere invloed te hebben, die echter niet eenduidig geïnterpreteerd kan worden. Zo zou een vreemdeling die meermaals in detentie wordt geplaatst sneller geneigd zijn om te vertrekken, maar een deel van de meermalig opgesloten vreemdelingen (in het bijzonder die meer dan 5 keer werden opgesloten) lijkt gewend te raken aan het detentieregime, waardoor hun bereidheid om te vertrekken niet toeneemt.<sup>8</sup> Dit lijkt tevens te suggereren dat 'deterrence' een tijdelijk gegeven is.

De gepercipieerde legitimiteit wordt door de onderzoekers, die hiervoor de mosterd bij TYLER (2010) halen, opgesplitst in procedurele rechtvaardigheid en uitkomstrechtvaardigheid. De procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de procedures tijdens de bewaring (bv. of regels worden gerespecteerd) en blijkt niet significant samen te hangen met de vertrekbaarheid van de vreemdeling. De uitkomstrechtvaardigheid verwijst naar de rechtvaardigheid van de uitkomst van de besluiten, in casu de terugkeer. De maat voor gepercipieerde legitimiteit die aansluiting vindt bij de uitkomstrechtvaardigheid blijkt wel een significante samenhang te vertonen met de vertrekbaarheid: uit de analyses komt naar voren dat naarmate ingeslotenen de verplichting tot terugkeer rechtvaardiger vinden, hun bereidheid om te vertrekken meer kans heeft om toe te nemen. Indien een vreemdeling geen begrip voor de verplichting tot vertrek kan opbrengen, bestaat er een grotere kans dat er een vorm van 'systeemvechten' optreedt

<sup>7</sup> De onderzoekers merken op dat het beïnvloeden van de vertrekbaarheid tijdens de detentie geen expliciet doel van de wetgever uitmaakt.

<sup>8</sup> Het onderzoek laat niet toe om na te gaan of de vertrekbaarheid daarentegen afnam of gewoon onveranderd bleef gedurende de (meervoudige) detentie.

en de vreemdeling zich niet langer bezighoudt met zijn mogelijke vertrek. De invloed van DTH'ers op de uitkomstrechtvaardigheid is echter zeer miniem.

Ten derde blijkt de gepercipieerde terugkeerondersteuning een positieve significante samenhang te vertonen met de ontwikkeling van de vertrekbereidheid. Dit kan betekenen dat de vertrekbereidheid toeneemt naarmate men meer terugkeerondersteuning ondervindt, maar kan eveneens inhouden dat iemand die wil vertrekken meer open staat voor terugkeerondersteuning. Interessant is dat de detentietoezichthouders hierin een belangrijke rol kunnen spelen door de opgesloten vreemdelingen te motiveren om contacten te leggen met de diensten die instaan voor terugkeerondersteuning. Uit de interviews blijkt echter dat de DTH'ers hier voorzichtig mee omspringen, vermits er zich anders mogelijk een conflict voordoet met hun primaire taak om de orde in het detentiecentrum te bewaren.

Tot slot worden ook indirecte verbanden getoetst. Uit deze analyses blijkt dat de gepercipieerde legitimiteit significant verband houdt met de gepercipieerde terugkeerondersteuning, daar waar een samenhang tussen de deprivaties van detentie en de gepercipieerde terugkeerondersteuning slechts beperkt ondersteund wordt door de onderzoeksresultaten. Aan deze resultaten wordt ook een interessante mogelijke verklaring verbonden: *'Migranten die terugkeer niet legitiem vinden, maar de detentie wel als afschrikkend ervaren, zijn wellicht meer geneigd om de detentieperiode uit te zitten om vervolgens te proberen om naar omliggende Europese landen te migreren.'* (p. 134). Met deze verklaring spelen de onderzoekers in op het verschil tussen terugkeer- en vertrekbereidheid, respectievelijk de terugkeer naar het herkomstland en het vertrek naar een ander (eventueel derde) land. Het gaat om een onderscheid dat aangehaald wordt, maar niet werd meegenomen in het onderzoeksopzet vanwege de eerder aangehaalde beperkte invloed van de onderzoekers op de afgenomen vragenlijsten. Het onderscheid biedt echter een interessante piste voor toekomstig onderzoek, dat uitermate relevant zou zijn binnen de context van vrijwel afwezige intra-Europese grenscontrole. Het gebrek aan uniformiteit in migratiebeleid zou in die zin immers een verplaatsingseffect kunnen betekenen.

## Slotbeschouwing

Kenmerkend voor een beleidsgericht onderzoek is wellicht de focus op beïnvloedbare factoren, waardoor enkele interessante paden van onderzoek onbewandeld blijven. Zo werd bijvoorbeeld al aangegeven dat individuele opvattingen van detentietoezichthouders en vreemdelingen of situationele omstandigheden die zich tijdens het werk voordoen, een belangrijke rol kunnen spelen bij de hantering van een bepaalde bejegeningstijl, de beleving van de detentie of de opvattingen over de legitimiteit ervan. Ook de evaluatie van het besluitvormingsproces met betrekking tot terugkeer wordt door verschillende niet-getoetste factoren beïnvloed, zoals bijvoorbeeld sociale bindingen, financiële overwegingen, toekomstperspectieven, etc. Deze factoren worden summier aangehaald op basis van de bestaande literatuur, maar ze worden niet in de analyses meegenomen, omdat ze niet (of toch niet rechtstreeks) door het beleid beïnvloedbaar zijn. Het rapport reikt daardoor echter wel heel wat mogelijkheden voor vervolgonderzoek aan. Een etnografisch onderzoek naar de bejegening van ingeslotenen, waarbij de situationele omstandigheden geobserveerd worden en het dynamische aspect van bejegening meer in de verf wordt gezet, lijkt ons alvast een boeiende mogelijkheid.

Een belangrijke slotvraag is misschien welke implicaties het beleidsgericht onderzoeksrapport heeft voor het criminologische onderzoeksdomein. De onderzoekers geven zelf al een kort antwoord op die vraag: *'De wetenschappelijke relevantie van het onderzoek ligt in het feit dat de resultaten uit dit onderzoek de geringe wetenschappelijke kennis over de (beleving van de) vreemdelingenbewaring aanvullen.'* (p. 24) Behoudens het limitatief karakter van dit citaat, kan de correctheid ervan niet worden betwijfeld. Hoewel er door sommige criminologen – niet geheel ten onrechte – gewaarschuwd wordt voor de steeds sterkere oriëntatie op het beleid bij het voeren van criminologisch onderzoek (DE HAAN, 2008, 1058-1059), zijn we van mening dat het besproken onderzoeksrapport een interessante bijdrage levert aan het voorzichtig op gang komende criminologisch onderzoek naar vreemdelingendetentie in de Lage Landen. We moeten echter vaststellen dat Nederland hierin een duidelijke voorsprong neemt. Bovendien verdient het ook enige waardering dat de Nederlandse overheid investeert in beleids-onderzoek naar de (beleving van de) vreemdelingenbewaring. In België dateert het laatste omstandig onderzoek naar de werking van de gesloten centra intussen alweer van 2009 (FEDERALE OMBUDSMAN, 2009). Meer penologisch geïnspireerd onderzoek naar de beleving van de vreemdelingendetentie, of het nu beleidsmatig of fundamenteel wetenschappelijk onderzoek is, is in België zelfs zo goed als onbestaande. Het valt te hopen dat er hierin ook in ons land verandering zal komen. Een gelijkaardige vragenlijst als de Vreemdelingsurvey afnemen bij de vreemdelingen in de gesloten centra zou al een mooi begin vormen. Wat de Nederlandse context betreft, rest na het lezen van het onderzoeksrapport echter nog de vraag welke rol personeel binnen een administratieve detentiecontext kan innemen in functie van de realisering van het formele doel, namelijk terugkeer. Het onderzoeksrapport gaat uit van de huidige setting waarin personeel de klassieke rol van 'bewaarders' opneemt aangezien de Nederlandse wetgever de beïnvloeding van de vertrekbaarheid heden niet als expliciet doel heeft omschreven.

Aansluitend bij bovenstaande bedenkingen kunnen we de aanzet van dit beleidsgericht onderzoeksrapport enkel aanmoedigen. Interesse vanuit de overheid kan bovendien ook een hefboom voor meer fundamenteel wetenschappelijk onderzoek betekenen, zeker wanneer het een onderwerp als de vreemdelingendetentie betreft, dat vooralsnog een marginaal aandeel heeft binnen het Belgische criminologische wetenschapsdomein. We hopen dan ook dat de in Nederland ontluikende onderzoeks-traditie navolging krijgt in België en andere landen van de Europese Unie. Zeker gezien het toenemend belang van het *supranationale* niveau op het vreemdelingenbeleid, lijkt het nuttig om onderzoeksbevindingen uit meerdere landen met elkaar te kunnen vergelijken. Behoudens de meerwaarde van internationaal comparatief onderzoek vanuit puur wetenschappelijk oogpunt, biedt dergelijk onderzoek het beleidsniveau een belangrijk informatiebron aan met het oog op het verzamelen van 'good practices'.

## Referenties

- BOONE, M. (2003). Penitentiaire beginselen en de bewaring van vreemdelingen. *Proces*, 83(6), 301-311.
- BOSWORTH, M. (2012). Subjectivity and identity in detention: Punishment and society in a global age. *Theoretical Criminology*, 16(2), 123-140.
- BROEDERS, D. & ENGBERSEN, G. (2007). The fight against illegal migration: Identification policies and immigrants' counterstrategies. *American Behavioral Scientist*, 50(12), 1592-1609.

- CORNELISSE, G. (2008). De valse noodzakelijkheid van immigratiedetentie: een agenda voor onderzoek. *Proces*, 88(3), 70-77.
- DE HAAN, W.J.M. (2008). Publieke criminologie: een criminologie die ertoe doet? *Delikt en Delinkwent*, 38(10), 1051-1060.
- FEDERALE OMBUDSMAN (2009). *Onderzoek naar de werking van de gesloten centra beheerd door de Dienst Vreemdelingenzaken*. Brussel: Federale Ombudsman.
- LEERKES, A. & BROEDERS, D. (2010). A case of mixed motives? Formal and informal functions of administrative immigration detention. *British Journal of Criminology*, 50(5), 830-850.
- LIEBLING, A. & ARNOLD, H. (2004). *Prisons and their moral performance: A study of values, quality, and prison life*. Oxford: Oxford University Press.
- NIJLAND, J. (2012). Vreemdelingenbewaring in crimmigratieperspectief: over de rol van strafrechtelijke antecedenten en het ultimium-remediumbeginsel voor de maatregel van bewaring in de rechtspraak. *Proces*, 92(6), 456-469.
- SCHUSTER, L. (2005). A sledgehammer to crack a nut: Deportation, detention and dispersal in Europe. *Social Policy & Administration*, 39(6), 606-621.
- SYKES, G.M. (1958). *The society of captives: A study of a maximum security prison*. Princeton: Princeton University Press.
- TYLER, T.R. (2010). 'Legitimacy in corrections' policy implications. *Criminology and Public Policy*, 9(1), 127-134.
- VAN KALMTHOUT, A.M. (2007). Het regiem van de vreemdelingenbewaring. De balans na 25 jaar. *Justitiële Verkenningen*, 33(4), 89-102.