

De beheerslast van vreemdelingen in bewaring in detentiecentrum Rotterdam: Beschrijving en duiding van de periode 2015-2019

Prof. dr. Sven Zebel

Dr. Marielle Stel

Marleen Haandrikman, MSc.

Jeanette Hadaschik, MSc.

Prof. dr. Ellen Giebels

UNIVERSITEIT TWENTE.

Enschede, 23 december 2021

Colofon

Onderzoek in opdracht van de afdeling Externe Wetenschappelijke Betrekkingen, WODC,

Ministerie van Justitie en Veiligheid

© 2021 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoudsopgave

Voorwoord	p. 4
1. Inleiding	p. 6
Doelstelling en onderzoeksvragen	p. 10
Leeswijzer	p. 11
2. Methoden van onderzoek	p. 12
2.1 Methoden om beheerslast te operationaliseren	p. 12
2.2 Methoden om de verandering in de beheerslast te onderzoeken (Onderzoeksvraag 1)	p. 19
2.3 Methoden om verklaringen van veranderde beheerslast te onderzoeken (Onderzoeksvraag 2)	p. 33
3. Operationalisatie van beheerslast	p. 40
3.1 Bevindingen literatuuronderzoek naar operationalisatie beheerslast	p. 40
3.2 Bevindingen interviews met medewerkers DCR in relatie tot de operationalisatie van beheerslast	p. 50
3.3 Synthese literatuuronderzoek en interviews t.b.v. operationalisatie beheerslast & aanpak onderzoeksvraag 1	p. 55

4.	<u>Beantwoording onderzoeksvraag 1: Is de beheerslast in het DCR toegenomen in de periode 2015-2019?</u>	p. 57
4.1	Bevindingen	p. 57
4.2	Conclusie ten aanzien van onderzoeksvraag 1	p. 67
5.	<u>Beantwoording onderzoeksvraag 2: Mogelijke verklaringen voor de toegenomen beheerslast in het DCR in de periode 2015-2019</u>	p. 69
5.1	Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van het literatuuronderzoek	p. 69
5.2	Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR: Interviews met bewaarders en directieleden	p. 72
5.3	Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR: Veranderingen in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen in de onderzoeksperiode	p. 76
5.4	Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR: Achtergronden en kenmerken van bewaarders in de onderzoeksperiode	p. 89
5.5	Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR: Beleidsveranderingen en -acties in de onderzoeksperiode	p. 94
6.	<u>Conclusie en discussie</u>	p. 97
	<u>Referenties</u>	p. 103
	<u>Appendix: Specifieke bevindingen literatuurstudie voor operationalisatie beheerslast</u>	p. 108

Voorwoord

Het detentiecentrum Rotterdam (DCR), gelegen naast Rotterdam The Hague Airport, kreeg in de periode 2015 tot en met 2019 te maken met een groeiend aantal vreemdelingen dat in bewaring werd gesteld in de inrichting. Deze volwassen mannen dienden Nederland te verlaten en werden in het DCR beschikbaar gehouden voor uitzetting. Tegelijk met dit groeiende aantal vreemdelingen in het DCR, groeide ook de inspanningen die het personeel moest plegen om grensoverschrijdende incidenten van vreemdelingen binnen de inrichting het hoofd te bieden – er leek sprake van een toenemende beheerslast. In het huidige project onderzochten we deze beheerslast van vreemdelingen in het DCR tussen 2015 en 2019 op systematische wijze: was deze inderdaad toegenomen, ook relatief, als rekening wordt gehouden met het groeiende aantal vreemdelingen in de inrichting? En hoe zou een eventuele toename mogelijk verklaard kunnen worden?

Met deze onderzoeksvragen gingen we eind 2019 aan de slag in dit project. Het uitbreken van de coronapandemie en de gevolgen die dat vanaf begin 2020 had in Nederland bemoeilijkte echter het uitvoeren en afronden van dit onderzoek. Zo konden we bijvoorbeeld een periode niet terecht op het DCR, wegens oplopende besmettingen in de inrichting. Gedurende deze momenten en gedurende het hele project dacht onze contactpersoon bij het DCR voor dit project steeds uiterst behulpzaam met ons mee om het onderzoek zo goed mogelijk doorgang te kunnen laten vinden. Het regelen van fysieke ruimtes binnen het DCR voor het onderzoek, het faciliteren van interviews, het beantwoorden van de vele vragen die wij hadden over vreemdelingenbewaring, het verzamelen en delen van gegevens en het ons in contact brengen met andere collega's binnen het DCR voor informatie zijn voorbeelden van de vele inspanningen die zijn gepleegd. We zijn deze contactpersoon, alsmede de andere personeelsleden binnen het DCR die ons onderzoek faciliteerden en die we konden interviewen voor het project, hier heel dankbaar voor – het heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het slagen van dit project.

Dat geldt ook voor Marcha van Buuren en Machteld van de Haar van de afdeling beleid (cluster Analyse) van de Directie Beleid & Beleidsondersteuning van het DJI: zij hebben op verschillende momenten meegedacht over de mogelijkheden en haalbaarheid van het verzamelen van registergegevens over het DCR en hebben in verschillende fasen van het project op ons verzoek data verzameld en geleverd voor het onderzoek. Daarnaast waren zij altijd bereikbaar voor vragen die wij over de gegevens hadden. Wij willen hen hiervoor heel hartelijk bedanken- ook dit heeft erg bijgedragen aan het onderzoek.

Ten slotte zijn we tijdens dit traject op verschillende momenten met veel geduld en constructieve suggesties terzijde gestaan door een begeleidingscommissie bestaande uit:

- Dr. Arie van den Hurk – adviseur kennismanagement Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) (aanvrager)
- Dr. Anouk van Leeuwen – projectbegeleider; later vervangen door drs. Frank Willemsen, senior projectbegeleider, afdeling EWB van het WODC (opdrachtgever)
- Prof. dr. Marcel Lubbers – hoogleraar Interdisciplinary Social Science: Relations between groups and cultures, Universiteit Utrecht (voorzitter)
- Dr. Miranda Sentse, universitair docent, Instituut Strafrecht en Criminologie, Universiteit Leiden
- Dr. Maarten Bolhuis, universitair docent, vakgroep Strafrecht en Criminologie, Vrije Universiteit Amsterdam

Wij zijn de voorzitter en de leden van de begeleidingscommissie zeer erkentelijk voor de bruikbare input, kritische blik en prettige samenwerking – wat ons betreft is dat zeer ten goede gekomen aan de kwaliteit van het eindrapport.

Enschede, 23 december 2021

Sven Zebel (projectleider)

1. Inleiding

In Nederland kunnen vreemdelingen¹ als uiterste middel in bewaring worden gesteld wanneer zij weigeren zelfstandig te vertrekken. Dit betreft een bestuursrechtelijke maatregel om vreemdelingen vast te houden in een inrichting totdat vertrek of uitzetting mogelijk is en plaats vindt (Van Schijndel & Van Gemert, 2013). Er zijn twee wetsgronden op basis waarvan deze maatregel opgelegd kan worden aan vreemdelingen. De eerste is omdat vreemdelingen aan de grens geweigerd zijn. Zij kunnen in dit geval in een inrichting worden geplaatst op basis van artikel 6 van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw2000). De tweede grond is omdat ze zijn aangehouden vanwege onrechtmatig verblijf in Nederland - artikel 59 van de Vw2000.

Bestuursrechtelijk kader vreemdelingenbewaring

Het voorstel tot de 'Wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring' (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015, 34.309, nr. 3; Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018, 34.309, nr. 11) beoogt te voorzien in een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring in Nederland. Dit wetsvoorstel is op 19 juni 2018 aangenomen door de Tweede Kamer en is momenteel in behandeling bij de Eerste Kamer. In dit wetsvoorstel wordt het beginsel van vreemdelingenbewaring als uiterste middel uiteengezet: vreemdelingen mogen alleen worden ingesloten op basis van artikel 6 of 59 wanneer minder ingrijpende maatregelen niet doeltreffend zijn om hen te laten vertrekken naar het land van herkomst. Dergelijke minder ingrijpende maatregelen kunnen bijvoorbeeld verschillende vormen van toezicht inhouden: zich regelmatig moeten melden bij de politie, het moeten betalen van een borgsom die bij daadwerkelijk vertrek wordt terugbetaald, en/of het de vreemdeling verbieden de grenzen van een gemeente te verlaten (rijksoverheid.nl; 2021). Wanneer vreemdelingen niet uit zichzelf vertrekken en er een risico bestaat dat zij zich onttrekken aan de opgelegde toezichtmaatregelen, dan kunnen zij onder strikte voorwaarden in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Deze voorwaarden zijn dat (a) de rechtmatigheid van de inbewaringstelling wordt getoetst door de rechter, (b) dat uitzetting van de vreemdeling naar het land van herkomst mogelijk is, (c) er geen minder ingrijpende alternatieven mogelijk zijn die hetzelfde effect hebben en (d) de inbewaringstelling maximaal 6 maanden duurt².

Het wetsvoorstel voorziet ook in meer vrijheden voor vreemdelingen in bewaring dan nu het geval is, zodat het verblijf in de inrichting beter aansluit op hun persoonlijke situatie en het bestuursrechtelijke karakter van de maatregel. Dit betekent dat de wet voorziet in vrije beweging van de vreemdelingen binnen de inrichting met minimaal toezicht tussen 8 uur 's ochttens en 10 uur 's avonds, in tenminste 40 uren dagbesteding per week en de mogelijkheid tot telefoneren met een eigen mobiele telefoon (zonder camerafunctie en internet) (zie [vreemdelingenbewaring](#), 2021). Daarnaast is in het wetsvoorstel opgenomen dat alleen beperkingen kunnen worden opgelegd aan vreemdelingen die noodzakelijk zijn voor het doel van de bewaring en de beheersbaarheid en veiligheid van de inrichtingen. In de uitvoering betekent dit dat naast het bestaande verblijfsregime, en de bestaande mogelijkheid om ingeslotenen naar een penitentiaire inrichting (PI) over te plaatsen, er ook een

¹ Een vreemdeling is gedefinieerd als "[een]ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld" (artikel 1, Vreemdelingenwet 2000, onder m; zie <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2021-07-01>).

² Deze duur kan worden verlengd tot maximaal 18 maanden wanneer een vreemdeling niet meewerkt aan vertrek of wanneer de benodigde reisdocumenten er nog niet zijn. Een rechter toetst deze verlenging.

beheersregime dient te komen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015, 34.309, nr. 3). Hieronder worden de verschillende regimes kort uitgelegd.

Het verblijfsregime is een regime waarin vreemdelingen veel vrijheden hebben (zoals keuze van activiteiten, het zich vrij mogen bewegen op de afdeling en op andere daartoe aangewezen plaatsen) en gezamenlijk in gemeenschappelijke ruimtes verblijven. Dit regime wordt gezien als de basis. Overplaatsing naar een PI vindt in uitzonderlijke situaties plaats wanneer het zeer gevaarlijke of psychisch ernstige zieke ingesloten betreft. Het beheersregime is een regime met meer toezicht, een beperkter dagprogramma en een langere tijd ingesloten zijn op de eigen kamer (cel) dan in het verblijfsregime. Dit regime is bedoeld voor ingesloten die de orde en veiligheid binnen het verblijfsregime verstoren.

Wanneer ingesloten zich niet aan de regels houden die gelden binnen de inrichting, wordt dit gezien als grensoverschrijdend gedrag. Voorbeelden van grensoverschrijdende gedragingen zijn verbaal of fysiek geweld naar andere vreemdelingen of bewaarders, het vernielen van spullen, het bezit van drugs of andere contrabande, of een poging tot vluchten. Wanneer grensoverschrijdend gedrag vertoond wordt, kunnen straf- en orde maatregelen worden opgelegd. Een strafmaatregel is punitief en bedoeld om de regels en gedragsnormen in de inrichting kracht bij te kunnen zetten (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015, 34.309, nr. 3., pp. 11-12). Een voorbeeld daarvan is dat een ingesloten vreemdeling voor een maximum van 14 dagen in een eigen verblijfsruimte wordt afgezonderd. Een orde maatregel is een maatregel bedoeld om de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2015, 34.309, nr. 3, p. 11.). Deze maatregel gaat niet verder en duurt niet langer dan noodzakelijk om de orde te herstellen. Een voorbeeld van een ordemaatregel is het toezicht houden met een camera in een cel op een vreemdeling die een suïcide gevaar vormt. Het verschil tussen straf- en ordemaatregelen ligt zowel in het doel van de maatregel, alsook in de uitvoering: bij een ordemaatregel is een gedragskundige altijd betrokken, bij de strafmaatregel is dat niet altijd het geval. Daarnaast vindt bij de uitvoering van een ordemaatregel vaak cameratoezicht plaats, bij een straf komt dit veel minder vaak voor.

Beheerslast detentiecentrum Rotterdam (DCR)

Ter anticipatie op de invoering van de genoemde 'Wet Terugkeer en Vreemdelingebewaring' heeft het detentiecentrum Rotterdam (DCR) in mei 2017 een regimedifferentiatie doorgevoerd waarbij, naast het al bestaande reguliere verblijfsregime (sinds 2014), een beheersregime en -afdeling werd gestart waar een strikter regime geldt (zie voor nadere beschrijving van deze regimes hieronder). Hoewel het differentiëren in een verblijfs- en beheersregime de beheerslast van vreemdelingen zou moeten verlichten, zijn er juist indicaties dat bewaarders in het DCR zich in de periode 2015-2019 meer moesten inspannen om grensoverschrijdend gedrag te beheersen. Deze mogelijke veranderde beheerslast binnen het DCR tussen 2015 en 2019 (de onderzoeksperiode) is de focus van het huidige onderzoek.

Beheerslast wordt in dit onderzoek gedefinieerd als: 'De inspanningen die het personeel van vreemdelingeninrichtingen moet leveren om grensoverschrijdend gedrag van ingesloten te beheersen en zo de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen.' Voordat we verder ingaan op de indicaties van de toegenomen beheerslast bij het DCR en de onderzoeksvragen presenteren, geven we eerst achtergrondinformatie over dit detentiecentrum.

Achtergrondinformatie DCR. De meerderheid van de vreemdelingen in Nederland die in de vreemdelingenbewaring verblijft wordt ingesloten op basis van artikel 59 van de Vreemdelingwet 2000 (88%). Daarnaast is het overgrote deel van vreemdelingen in bewaring mannelijk (93%; Van de Haar, 2019); zij verblijven in het Detentiecentrum Rotterdam (DCR). Het DCR is gebouwd in 2010 ter vervanging van de bestaande, tijdelijke detentiecentra in Rotterdam en Dordrecht en kan, naast vreemdelingenbewaring, ook voor andere doelgroepen worden gebruikt, om de wisselende vraag naar capaciteit binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in Nederland op te kunnen vangen. Het DCR bevindt zich naast Rotterdam The Hague Airport en is de eerste DJI-locatie in Nederland die in publiek-private samenwerking is gebouwd en wordt geëxploiteerd (www.dji.nl).

De andere drie inrichtingen gericht op vreemdelingenbewaring in Nederland zijn detentiecentrum Zeist, detentiecentrum Schiphol en het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht. Deze inrichtingen huisvesten gezinnen, vrouwen, minderjarigen, vreemdelingen ingesloten op basis van artikel 6, en vreemdelingen met een psychische stoornis en/of gedragsproblemen.

Binnen het DCR zijn 320 cellen met een beschikbaarheid voor 576 ingeslotenen. Deze cellen zijn verdeeld over 10 afdelingen met verschillende functies (zie onder). Naast deze cellen bevat het DCR ook circa 95 werkplekken voor personeel. De ingeslotenen beschikken over een douche, toilet, wastafel, telefoon, koelkast, televisie en magnetron.

Uit de handleiding Vreemdelingenbewaring (Van Buuren, 2019) wordt duidelijk wat het verblijfs- en beheersregime inhouden die het DCR binnen de inrichting hanteert. Voor beide regimes geldt dat vreemdelingen tijdens de bewaring verplicht zijn mee te werken aan terugkeeractiviteiten met het oog op de aanstaande uitzetting. Een gedwongen uitzetting wordt uitgevoerd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Sinds 2014 is het uitgangspunt van het **verblijfsregime** dat ingesloten vreemdelingen gedurende de bewaring zo min mogelijk beperkingen krijgen opgelegd, rekening houdend met de orde en veiligheid in de inrichting. Concreet betekent dit dat zij gedurende de dag maximaal 12 uur zijn ingesloten op hun kamer (cel). Wanneer vreemdelingen overdag zijn uitgesloten kunnen zij zich binnen het DCR vrij bewegen op de afdeling en op andere daartoe aangewezen plaatsen buiten de afdeling. Dit regime is gericht op eigen initiatief en zelfredzaamheid: vreemdelingen mogen zelf bepalen welke activiteiten zij willen ondernemen en organiseren. Het activiteitenaanbod per week omvat minimaal 40 uur. Het DCR heeft een sportruimte, activiteitenruimte en luchtplaatsen, waarvan vreemdelingen op gezette tijden en met inachtneming van de huisregels gebruik kunnen maken. 's Avonds kunnen de ingeslotenen zich alleen vrij bewegen op hun eigen afdeling. Vanwege de aard van de bewaring wordt geen arbeid aangeboden aan de vreemdelingen, zoals in de PI's (Kuipers & Smeets, 2018).

Het **beheersregime** (ingevoerd in mei 2017) is meer gericht op structuur en toezicht; binnen dit regime is minder ruimte voor eigen initiatief en bewegingsvrijheid (Van Buuren, 2019). Vreemdelingen zijn overdag circa 8 uur uitgesloten van hun kamer (cel); de totale tijd per dag dat zij zijn ingesloten op hun kamer bedraagt maximaal 17 uur. Er wordt binnen dit regime wekelijks minimaal 18 uur aan activiteiten aangeboden voor vreemdelingen – deelname hieraan wordt door het personeel gestimuleerd. Vreemdelingen die niet wensen deel te nemen aan een activiteit, kunnen gedurende deze activiteit worden ingesloten op hun cel. Wanneer er geen activiteit wordt aangeboden kan men zich vrij op de eigen afdeling begeven. Voor zowel het verblijfs- als het beheersregime geldt dat vreemdelingen in de pauzes van het personeel worden ingesloten.

Uit de handleiding valt ook op te maken welke type afdelingen er bestaan binnen het DCR en welk regime op die afdelingen wordt gehanteerd. Uitgangspunt is dat alle vreemdelingen op een meerpersoonscel (MPC) verblijven binnen het DCR. Plaatsing op een eenpersoonscel (EPC) is echter ook mogelijk wanneer de persoonlijkheid, lichamelijke of geestelijke gezondheid van een vreemdeling dat noodzakelijk maakt.

In de handleiding staan de verschillende afdelingen binnen het DCR op de volgende wijze beschreven (Van Buuren, 2019; p. 9-10):

“ Binnenkomstafdeling: Op deze afdeling wordt na binnenkomst beoordeeld op welke afdeling de vreemdeling geplaatst zal worden. In beginsel verblijft de vreemdeling hier niet langer dan één week. Deze periode kan in bijzondere omstandigheden eenmaal worden verlengd met een week indien dit noodzakelijk is met het oog op de handhaving van de orde of de veiligheid in de inrichting. Op de binnenkomstafdeling geldt het beheersregime, met uitzondering van de mogelijkheid om in te sluiten bij niet deelnemen aan activiteiten. Vreemdelingen die aan de grens worden geweigerd (art.6 en 6a) worden direct in het verblijfsregime geplaatst. Op de binnenkomstafdeling wordt in principe MPC geplaatst.

Verblijfsafdeling: Alle vreemdelingen worden in principe, zo snel mogelijk, op een verblijfsafdeling geplaatst, tenzij er redenen zijn om de vreemdeling op een andere (bijzondere) afdeling te plaatsen. Op een verblijfsafdeling geldt het verblijfsregime. Op deze afdeling wordt in principe MPC geplaatst. De directeur kan besluiten dat de vreemdeling een EPC verblijfsruimte krijgt toegewezen.

Beheersafdeling: Vreemdelingen die de autonomie en bewegingsvrijheid van het verblijfsregime niet aankunnen en/of respectloos en agressief gedrag vertonen worden op de beheersafdeling geplaatst. Op de beheersafdeling geldt het beheersregime inclusief de mogelijkheid in te sluiten bij niet deelnemen aan de groepsgerichte, buiten de afdeling aangeboden activiteiten. Het doel van de beheersafdeling is het bewerkstelligen van een positieve gedragsverandering bij een ingeslotene om hem vervolgens zo snel als dat mogelijk is terug te plaatsen naar de verblijfsafdeling. De visie die daarbij hoort is dat een ingeslotene niet langer dan strikt noodzakelijk op de beheersafdeling hoeft te blijven. Het klimaat van de beheersafdeling is dan ook sociaalpedagogisch en niet repressief. Alle interventies staan in het teken van positieve gedragsverandering. Op deze afdeling wordt in beginsel EPC geplaatst.

Bijzondere afdelingen zijn :

Extra zorg afdeling (EZA): Een vreemdeling die gezien zijn persoonlijkheid, lichamelijke of geestelijke toestand niet kan verblijven op een andere afdeling wordt ondergebracht naar een extra zorg afdeling. Op deze afdeling geldt het verblijfsregime en wordt in principe EPC geplaatst, tenzij de gedragsdeskundige MPC plaatsing adviseert;

Relatieafdeling: Hier geldt het verblijfsregime (MPC) met een gezamenlijke leefruimte voor de (familie) relatie. “

Daarnaast kent het DCR een afdeling met observatie- en strafcellen, waar vreemdelingen worden geplaatst die een orde- of strafmaatregel krijgen opgelegd vanwege grensoverschrijdend gedrag. Hier geldt geen van beide regimes; vreemdelingen krijgen hier individueel beperkingen opgelegd in lijn met de opgelegde maatregel en de Penitentiaire beginselenwet (persoonlijke communicatie met DCR, 2021; zie ook [Penitentiaire Beginselenwet](#), 2021).

Voor de begeleiding en uitvoering van de (dagelijkse) activiteiten en werkzaamheden door het personeel wordt in het DCR een ratio van 1 personeelslid op maximaal 16 uitgesloten vreemdelingen aangehouden op de binnenkomst, verblijfs- en relatieafdeling. Op de beheersafdeling wordt hiervan afgeweken: daar geldt een ratio van 1 personeelslid op maximaal 8 uitgesloten vreemdelingen. Op de extra zorg afdeling wordt voor de begeleiding en persoonsgerichte aanpassingen van vreemdelingen naast de 1:16 ratio een extra personeelslid ingezet (1 extra personeelslid per 32 vreemdelingen) (Van Buuren, 2019).

Indicaties toegenomen beheerslast DCR. Zoals aangegeven zijn er signalen dat de inspanningen die het personeel van het DCR moet leveren om grensoverschrijdende gedragingen van vreemdelingen in bewaring te beheersen de afgelopen jaren zijn toegenomen. Een indicatie van deze toegenomen beheerslast is bijvoorbeeld dat op basis van een quickscan het aantal straf- en ordemaatregelen in 2015 werd geschat op 260 (60 straffen en 200 ordemaatregelen), terwijl dat er in 2017 643 (315 straffen en 328 ordemaatregelen) en in 2018 873 waren (537 straffen en 336 ordemaatregelen) (DJI, 2015a: 4; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019: 5; zie ook Bharatsingh, 2018). Een andere indicatie is het aantal toegenomen plaatsingen op de beheersafdeling. In 2017 werden er gemiddeld 26 vreemdelingen per maand in het beheersregime geplaatst, terwijl dat er in 2018 35 per maand waren (Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019: 5-6). Ten slotte geven de directie, het personeel en ook de Commissie van Toezicht van het DCR aan dat de beheerslast volgens hen is toegenomen de afgelopen jaren (DJI, 2019: 1; Commissie van Toezicht van Detentiecentrum Rotterdam, 2018: 9).

Doelstelling en onderzoeksvragen

Voor het DCR en de divisie Gevangeniswezen / Vreemdelingenbewaring van het Ministerie van Justitie en Veiligheid is het van wezenlijk belang te weten of de beheerslast, wanneer deze systematisch wordt onderzocht in de periode 2015-2019, inderdaad is toegenomen, en waar deze mogelijke verandering in de beheerslast aan toe te schrijven valt. Inzicht hierin kan mogelijke nieuwe aanknopingspunten bieden voor het bijsturen en/of verminderen van de beheerslast in het DCR. Het huidige onderzoek richt zich dan ook op de vraag of er inderdaad een toename van de beheerslast is geweest de afgelopen jaren in het DCR, zoals de hierboven genoemde indicaties doen vermoeden. We richtten ons daarbij uitsluitend op mannelijke vreemdelingen in het DCR die op basis van artikel 59 Vw2000 (onrechtmatig verblijf in Nederland) zijn ingesloten - dit betreft de overgrote meerderheid van de vreemdelingen binnen het DCR (80,5 % in 2018; Van de Haar, 2019). Wanneer er een toename van de beheerslast kan worden vastgesteld, is de volgende vraag welke mogelijke verklaringen er voor deze toename zijn. Hiermee komen we tot de volgende doelstelling van het onderzoek:

Dit onderzoek heeft tot doel duidelijk te maken of de beheerslast van vreemdelingen die in bewaring zijn gesteld in het DC Rotterdam is toegenomen in de periode 2015-2019. Indien dit het geval blijkt, wordt achterhaald hoe deze toename kan worden verklaard. Blijkt er geen toename te zijn geweest in de beheerslast, dan dient dit onderzoek duidelijk te maken hoe de indicaties van de toename kunnen worden verklaard.

Die doelstelling leidt tot de volgende onderzoeksvragen voor het huidige onderzoek:

1. Is de beheerslast van ingesloten vreemdelingen in het DC Rotterdam toegenomen in de periode 2015 tot en met 2019?
2. Zo ja (op vraag 1): Wat zijn de mogelijke verklaringen voor deze toename?
Zo nee (op vraag 1): Hoe kunnen de indicaties van de toename van de beheerslast worden verklaard?

Leeswijzer

Dit rapport start met een hoofdstuk waarin een overzicht wordt gegeven van de methoden van onderzoek die zijn ingezet om (a) het construct beheerslast te operationaliseren, (b) te onderzoeken of de beheerslast in het DCR is toegenomen (onderzoeksvraag 1) en (c) in kaart te brengen welke verklaringen er gegeven kunnen worden voor de mogelijke toename van de beheerslast (onderzoeksvraag 2).

Vervolgens worden in drie verschillende hoofdstukken de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt uiteengezet hoe we het construct beheerslast van vreemdelingen in bewaring nader hebben gespecificeerd en geoperationaliseerd voor dit onderzoek. Aan de hand van de meetbare dimensies van beheerslast uitgewerkt in dit hoofdstuk, worden in hoofdstuk 4 de bevindingen gerapporteerd waarmee onderzoeksvraag 1 beantwoord kan worden: of de beheerslast is toegenomen in het DCR in de periode 2015-2019. In hoofdstuk 5 wordt ten slotte ingegaan op potentiële verklaringen van deze mogelijke toename van de beheerslast. We zetten daarbij allereerst uiteen welke mogelijke verklaringen uit de literatuur naar voren komen voor het toenemen van de beheerslast. Vervolgens presenteren we onze bevindingen over mogelijke verklaringen die zijn gebaseerd op verschillende empirische gegevens over het DCR: (a) percepties en ervaringen van bewaarders en directieleden, en gegevens over (b) ingesloten vreemdelingen, (c) bewaarders en (d) het beheersbeleid in de onderzoeksperiode. Het rapport sluit af met een conclusie en reflectie op de bevindingen (hoofdstuk 6).

2. Methoden van Onderzoek

2.1 Methoden om beheerslast te operationaliseren

Om onderzoeksvraag 1 adequaat te kunnen beantwoorden in dit onderzoek, wilden we eerst achterhalen hoe het begrip ‘beheerslast van vreemdelingen in bewaring’ (a) in eerder onderzoek is gedefinieerd en onderzocht, en (b) wat daar in het detentiecentrum Rotterdam (DCR) onder wordt verstaan. Op deze wijze konden we de definitie van beheerslast die wij hanteren voor dit onderzoek nader specificeren en operationaliseren, te weten:

‘De inspanningen die het personeel van het DC Rotterdam moet leveren om grensoverschrijdend gedrag van ingeslotenen te beheersen en zo de orde en veiligheid in de inrichting te waarborgen.’

We onderzochten daartoe allereerst systematisch de wetenschappelijke literatuur, met als centrale vraag op welke wijze(n) het begrip ‘beheerslast van vreemdelingen in bewaring’ wordt geoperationaliseerd. Vervolgens voerden we semi-gestructureerde interviews uit met medewerkers van de DCR.

Operationalisatie van ‘beheerslast van vreemdelingen in bewaring’ in de literatuur

Opstellen zoekopdracht en doorzoeken databases. We stelden allereerst een zoekopdracht op waarmee gezocht kon worden in internationale databases, die bestond uit Engelstalige termen en synoniemen gerelateerd aan enerzijds ‘beheerslast’ (bijvoorbeeld ‘correctional management’ en ‘disciplinary actions’) en anderzijds ‘vreemdelingen in bewaring’ (bijvoorbeeld ‘detained immigrants’, ‘asylum seekers’ en ‘detention’). Zoals uit de voorbeelden blijkt, namen we bij beide categorieën ook zoektermen mee waarmee studies geïdentificeerd konden worden die zich niet (alleen) richten op vreemdelingenbewaring maar ook op de beheerslast van ingeslotenen in penitentiaire inrichtingen (PI’s). Gezien het intramurale karakter van detentiecentrum Rotterdam, was onze aanname dat eerdere studies naar de operationalisatie van inspanningen om grensoverschrijdend gedrag te beheersen in PI’s ook relevant zouden zijn voor dit onderzoek.

We testten de zoekopdracht uit op één van de databases die we wilden doorzoeken (Scopus). De test met deze zoekopdracht leverde 3944 hits op, waarbij een scan van de eerste 30 hits duidelijk maakte dat deze zoekopdracht veel irrelevante hits opleverde. We hebben onze zoekopdracht vervolgens nog een keer kritisch doorlopen, en zoektermen verwijderd die bij nader inzien toestonden dat publicaties uit hele andere domeinen dan de detentiecontext geïncludeerd werden (bijvoorbeeld ‘controlling’ en ‘manag*’ uit de categorie ‘beheerslast’, en ‘detain*’³ uit categorie ‘vreemdelingen in bewaring’). De aangepaste zoekopdracht bestond uit de volgende zoektermen:

³ Een toevoeging van een ster aan een zoekterm impliceert dat alle woorden die starten met het woord(deel) voor de ster worden meegenomen in de resultaten (bijvoorbeeld bij detain* -- detaining, detainees, detained, et cetera).

Zoektermen 'beheerslast':	Zoektermen 'vreemdelingen in bewaring':
<ul style="list-style-type: none"> - rule enforcement - correctional management - jail management - prisoner control - prison guards - prison personnel - detention staff - workload of prison guards - workload of detention staff - disciplinary actions - sanctions - punishment - disciplinary measures - aggression - rule violations - misconduct - offenses - violence - crime - misbehaviour - incidents - behaviour* - problems - misdemeanors - crisis incidents - suicide - suicide attempt* - attempted suicide - autoaggressive behaviour*, autoaggression - self-harm - hunger strike - dual harm* 	<ul style="list-style-type: none"> - detention - detention centre* - asylum seekers - foreigners - immigrants - refugee* - immigration detention - detained immigrants

De zoekopdracht werd zo opgesteld dat een publicatie minimaal 1 (set van) zoekterm(en) uit de categorie 'beheerslast' en 1 (set van) zoekterm(en) uit de categorie 'vreemdelingen in bewaring' diende te bevatten om opgenomen te worden in de zoekresultaten per database. Daarnaast dienden

binnen elke categorie bepaalde zoektermen in combinatie voor te komen in de publicatie om opgenomen te worden in de resultaten (bijvoorbeeld 'prison personnel' AND 'sanctions').^{4 5}

Met deze aangepaste zoekopdracht doorzochten we opnieuw Scopus, en vonden 60 hits waarvan een aanzienlijk deel relevant leek. Vervolgens doorzochten we de andere voorgenomen databases ook met deze zoekopdracht: PsycInfo (29 hits), Web of Science (1 hit) en Google Scholar (297 hits) (zie Figuur 1). We kozen voor Scopus, PsycInfo en Web of Science omdat deze databases alle peer-reviewed artikelen bevatten (hetgeen opgevat kan worden als een waarborg van kwaliteit) en aanvullend aan elkaar zijn, omdat ze zich richten op deels verschillende onderzoeksgebieden. We doorzochten ook Google Scholar, omdat we op deze wijze ook publicaties trachtten te achterhalen die mogelijk niet zijn onderworpen aan peer-review, maar misschien wel relevant voor onze vraagstelling. We doorzochten deze vier databases tot 15 jaar terug (2004). Na het ontdebellen van publicaties die in meerdere databases werden aangetroffen resulteerde het doorzoeken van deze vier databases in 297 unieke hits.

Eerste screening aan de hand van titel en abstract. Vervolgens voerden we een eerste screening uit aan de hand van de titel en abstract van elke hit. Het doel van deze screening was om de hits te identificeren die duidelijk irrelevant waren voor het beantwoorden van de vraag hoe de beheerslast van vreemdelingen in bewaring wordt geoperationaliseerd. Een hit werd als irrelevant gecodeerd wanneer deze geen betrekking had op het beheer van grensoverschrijdend gedrag van vreemdelingen en gevangenen en niet gericht was op een detentiecontext. Deze eerste screening werd uitgevoerd door twee beoordelaars die nadat zij enkele eerste hits gezamenlijk hadden doorgelopen en besproken, alle overige hits onafhankelijk van elkaar beoordeelden.

Een groot deel (234 van de 357; 65,5%) van de hits werd door beide beoordelaars als duidelijk niet relevant gecodeerd. Van de overige 123 hits gaven beide beoordelaars (bij 59 hits; 16,5%) dat deze mogelijk relevant waren, of gaf een van de beoordelaars aan dat deze relevant kon zijn (bij 64 hits; 18%). Uit een analyse van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid kwam echter naar voren dat deze resultaten een matige overeenstemming reflecteren tussen beide beoordelaars (Cohen's Kappa = .53; $p < .001$).

Om deze reden werden de 64 hits waarover geen overeenstemming bestond tussen beide beoordelaars nogmaals gescreend, aan de hand van aangescherpte criteria na discussie tussen de beoordelaars. Zo werd afgesproken dat wanneer er enige twijfel was over of een hit relevant zou kunnen zijn, deze als (mogelijk) relevant werd gecodeerd (hetgeen regelmatig voorkwam, aangezien

⁴ De volledige zoekopdracht was:

(((detention OR "detention centre*") AND ("asylum seekers" OR foreigners OR immigrants OR refugee*)) OR "immigration detention" OR "detained immigrants") AND

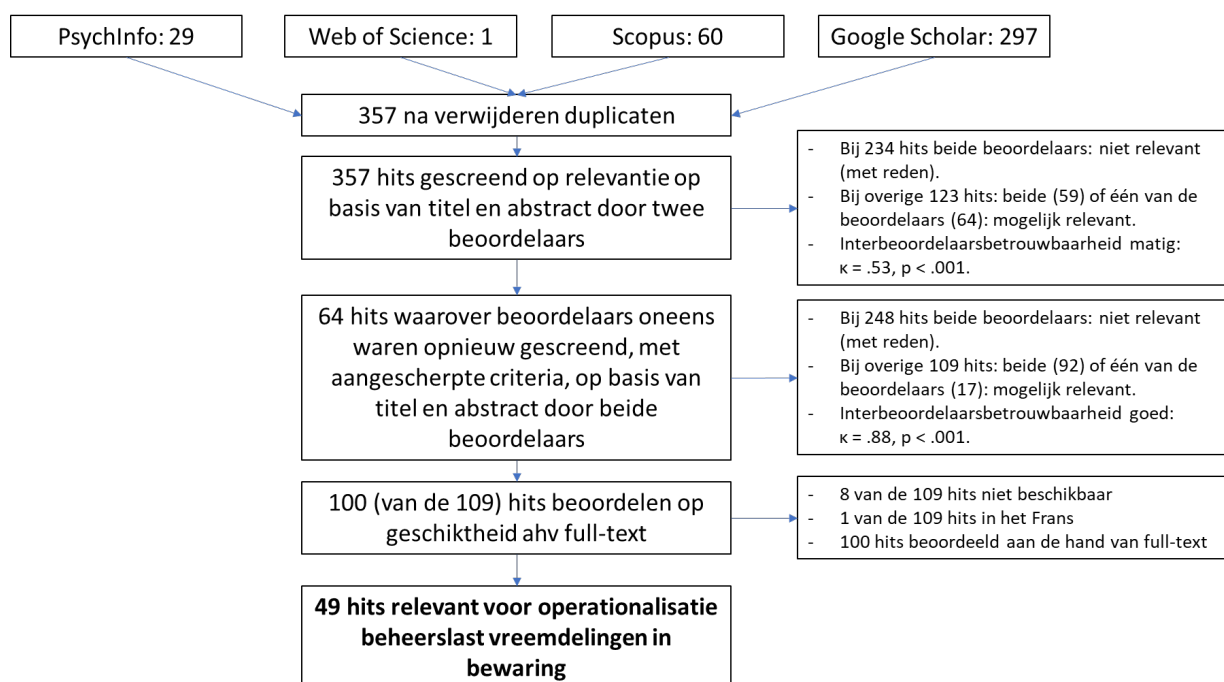
(("rule enforcement" OR "correctional management" OR "jail management" OR "prisoner control" OR "prison guards" OR "prison personnel" OR "detention staff" OR "workload of prison guards" OR "workload of detention staff") AND

("disciplinary actions" OR "disciplinary measures" OR sanctions OR punishment OR aggression OR "rule violations" OR misconduct OR offenses OR violence OR crime OR misbehaviour OR incidents OR "behaviour* problems" OR misdemeanors OR "crisis incidents" OR suicide OR "suicide attempt*" OR "attempted suicide" OR "autoaggressive behaviour*" OR autoaggression OR self-harm OR "hunger strike" OR "dual harm*"))

⁵ De zoekterm 'prison' op zichzelf had bij nader ingezien ook meegenomen kunnen worden in deze zoekopdracht. Echter, door de vele zoektermen waarin dit woord voorkomt (prison guards, prison personnel) of die een synoniem vormden van dit woord (detention, detention centre) verwachtten wij niet dat toevoeging van dit woord aan (en het opnieuw uitvoeren van) de zoekopdracht tot extra relevante hits zou leiden.

de titel en abstract slechts summier informatie bevatten over de inhoud van een publicatie). Daarnaast werd afgesproken dat publicaties die betrekking hebben op processen of gebeurtenissen in een detentie-omgeving maar waarvan niet duidelijk wordt of het gaat om beheerslast, als mogelijk relevant worden gecodeerd. Tot slot werd afgesproken hoe om te gaan met hits die verwijzen naar (slechts een klein) deel van een boek: afgesproken werd dat, als het boek online doorzocht kon worden, dit kort werd gedaan aan de hand van de zoektermen waarmee die hit in de database(s) werd gevonden, om te bepalen of dit relevant kon zijn.

Na de 64 hits opnieuw gescreend te hebben, waren er in totaal 248 hits (van de 357; 69.5%) die beide beoordelaars als niet relevant codeerden. De overige 109 hits beoordeelden beide beoordelaars als mogelijk relevant (92; 25.8%) of een van hen (17; 4.7%; zie Figuur 1). Na deze 2^e screening bleek de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid sterk verbeterd en goed te noemen (Cohen's Kappa = .88; $p < .001$).



Figuur 1. Weergave van de screening en beoordeling van publicaties die naar voren kwamen uit het systematische literatuuronderzoek naar de operationalisatie van het begrip beheerslast van vreemdelingen in bewaring.

Full-text screening van de 100 (van de 109) hits. Van de resterende 109 hits bleken er 8 niet beschikbaar en 1 hit een Franstalige publicatie. De overige 100 hits werd volledig doorgelezen om te bepalen of deze relevant waren voor de operationalisatie van het begrip beheerslast van vreemdelingen in bewaring. Aan de hand van de uitkomsten van de eerste (en her-) screening en in overleg met de begeleidingscommissie zijn er drietal criteria opgesteld om te bepalen of een publicatie (hit) relevant was:

- Het betreft publicaties die zich focussen op grensoverschrijdend gedrag, hetgeen agressie en wangedrag richting anderen of vandalisme kan omvatten, maar ook zelfgerichte agressie, hongerstakingen of het weigeren van medische behandeling. Al deze vormen van grensoverschrijdend gedrag impliceren redenen voor beheerslast.

- Zoals eerder aangegeven kan het publicaties betreffen die zich richten op detentiecentra en/of PI's voor volwassenen. Uit het overleg met de begeleidingscommissie kwam naar voren dat detentiecentra zijn gemodelleerd naar PI's. Daarnaast vermoedden zowel de commissie als de onderzoekers dat er weinig literatuur beschikbaar is over de operationalisatie van beheerslast in alleen immigratie detentiecentra. Om deze redenen werd besloten om publicaties mee te nemen die zich minimaal op een van beide typen inrichtingen richten.
- Publicaties zijn empirisch van aard en/of bespreken/bediscussiëren alleen aspecten van beheerslast van vreemdelingen in bewaring (gevangenen).

Aan de hand van deze criteria bleken uiteindelijk 49 (van de 100) publicaties relevant voor de operationalisatie van beheerslast van vreemdelingen in bewaring (zie Figuur 1).

Operationalisatie beheerslast aan de hand van interviews met medewerkers van het DCR

Door middel van het interviewen van medewerkers van het detentiecentrum Rotterdam wilden we twee doelen bereiken. Ten eerste was het doel om, naast het literatuuronderzoek, het begrip 'beheerslast van vreemdelingen in bewaring' ook te operationaliseren en onderbouwen vanuit het perspectief van de medewerkers van het DCR. De bevindingen uit het literatuuronderzoek werden hierin ook meegenomen. Ten tweede was het doel om de ontwikkeling van de (veranderde) beheerslast volgens de medewerkers in de periode 2015-2019 in kaart te brengen en wat zij zagen als verklaring(en) daarvoor – hiermee wilden we deels antwoord geven op de eerste en tweede onderzoeksvraag (zie hoofdstuk 4 en 5 van het rapport).

Selectie en kenmerken van deelnemers. We beoogden een heterogene groep medewerkers te selecteren voor de interviews die op verschillende afdelingen en vanuit verschillende functies ervaring hebben met de beheerslast van vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019. Om deze reden verzochten we onze contactpersoon bij het DCR vier bewaarders en twee directieleden te benaderen voor deelname aan de interviews die (a) op verschillende afdelingen werken met vreemdelingen (in het geval van de bewaarders) en (b) de gehele periode 2015-2019 werkzaam waren in het DCR.

Vier bewaarders werden bereid gevonden deel te nemen; op de dag dat deze bewaarders zouden worden geïnterviewd, bleek echter één van deze bewaarders ziek. Onze contactpersoon heeft vervolgens op dezelfde ochtend een andere bewaarder benaderd die voldeed aan bovenstaande criteria: deze was bereid deel te nemen. De vier bewaarders die uiteindelijk zijn geïnterviewd waren allen man, werkten op verschillende afdelingen in het DCR en hadden tussen 12 en 19 jaar werkervaring als bewaarder in de vreemdelingendetentie (gemiddeld 15 jaar). Eén van deze geïnterviewde bewaarders was mentor, hetgeen betekent dat hij op zijn afdeling meewerkte als bewaarder en leiding gaf waar nodig. Hij was verantwoordelijk wanneer er beslissingen moeten worden genomen.

De twee directieleden die bereid waren mee te werken, betroffen een man en een vrouw; het mannelijke directielid werkte in de gehele periode 2015 tot en met 2019 bij het DCR in het management; het vrouwelijke directielid sinds begin 2016. Beide leden hadden bij de dagelijkse

uitvoering van hun werk zeer regelmatig te maken met beslissingen over en reacties op grensoverschrijdende incidenten van vreemdelingen.

Procedure. Om bovenstaande twee doelen van de interviews te verwezenlijken werden de interviews semi-gestructureerd opgesteld en werd het interview in twee delen verdeeld. In het eerste deel werden enige achtergrondvragen voorgelegd aan de geïnterviewden (de huidige functie van de geïnterviewden, op welke afdeling hij /zij werkte, welke taken hij /zij vervulde in de afgelopen jaren in het DCR). De antwoorden op deze achtergrond-vragen zijn hierboven bij deelnemers zoveel mogelijk beschreven (voor zover de anonimiteit van de geïnterviewden dat toeliet).

Vervolgens kregen de geïnterviewden de volgende vragen voorgelegd om een beeld te krijgen van (a) het type en de intensiteit van de grensoverschrijdende incidenten die zich voordeden in het DCR en (b) hoe daarop gereageerd en ingegrepen werd door medewerkers:

1. Welke verschillende incidenten en problemen doen zich voor in DCR?
2. Hoe komen dergelijke incidenten en problemen onder de aandacht van het personeel?
3. Bij welke van deze incidenten en problemen moet er ingegrepen of opgetreden worden door medewerkers? Bij welke niet? Om welke redenen?

In het tweede deel van het interview werd allereerst ingegaan op wat medewerkers verstaan onder de beheerslast van vreemdelingen in DCR (doel 1 hierboven: operationalisatie van beheerslast). Hiertoe kregen zij de volgende vragen voorgelegd:

4. Tot nu toe hebben we u een aantal vragen gesteld over grensoverschrijdende incidenten en problemen die zich voordoen onder vreemdelingen, en hoe deze beheerst dienen te worden. Als u in algemene zin zou moeten omschrijven wat beheersing (of de beheerslast) van vreemdelingen in DCR inhoudt, hoe zou u dat dan doen?
5. Hoe zou volgens u deze beheersing (beheerslast) het beste in kaart gebracht (onderzocht) kunnen worden? Waar zou dan het beste naar gekeken moeten worden?

Vervolgens gingen we in dit tweede deel in op hoe medewerkers de ontwikkeling zien van deze beheerslast van vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019 (doel 2 hierboven: ontwikkeling en de verklaringen van de veranderde beheerslast volgens medewerkers in kaart brengen). Hiertoe werden de volgende vragen voorgelegd:

6. Vindt u dat deze beheerslast is veranderd in de afgelopen vijf jaar in het DCR, of juist niet?
 - 6a. Indien wel, op welke wijze is de beheersing van incidenten en problemen veranderd? Sinds wanneer?
 - 6b. Indien niet: hoe komt het volgens u dat wel het idee bestaat dat de beheerslast is gewijzigd?
7. Hoe komt het volgens u dat deze beheerslast is veranderd? Wat zijn de belangrijkste oorzaken volgens u? Kunt u dat toelichten?

Voorafgaand aan het interview werden bovenstaande vragen opgestuurd aan de geïnterviewden; in het geval van de bewaarder die inviel voor een zieke collega werden deze vragen direct doorgestuurd aan hem op de ochtend kort voorafgaand aan het interview. Voor de start van het interview zelf werden de zes medewerkers geïnformeerd over het doel en de voorwaarden van deelname (via een geïnformeerde toestemmingsprocedure). Zo werd het doel en de achtergrond uitgelegd van dit project, werd expliciet gemaakt dat deelname aan het interview op vrijwillige basis was en dat alle input die de geïnterviewden zouden leveren geanonimiseerd zou worden in de uiteindelijke rapportage. Daarnaast werd toestemming gevraagd om het interview op te nemen, zodat achteraf een samenvatting van het interview gemaakt kon worden.⁶ Afsproken werd dat deze samenvatting voor akkoord zou worden toegezonden aan de geïnterviewden. Op basis van deze samenvattingen zijn onderstaande resultaten opgesteld.⁷

De zes interviews werden face-to-face afgenomen op het DCR zelf. De interviews met de bewaarders vonden plaats op 24 februari 2020, de twee interviews met de directieleden op 25 februari 2020. De interviews varieerden qua duur tussen 59 en 72 minuten.

⁶ Door een foutieve instelling op het opname-apparaat bleken de opnamen van de eerste twee interviews achteraf op 24 februari niet gelukt. Op basis van de aantekeningen en herinneringen van de onderzoekers is daarom op dezelfde dag een samenvatting gemaakt van die twee interviews, die is voorgelegd aan de geïnterviewden ter controle en goedkeuring.

⁷ Een van de geïnterviewden gaf aan dat de opname van het interview gewist diende te worden na goedkeuring van de samenvatting van het interview, hetgeen geschiedde.

2.2. Methoden om de verandering in de beheerslast te onderzoeken (onderzoeksvraag 1)

Op basis van de uitkomsten van het literatuuronderzoek en de interviews (zie hoofdstuk 3 en in het bijzonder paragraaf 3.3 synthese) werd besloten de beheerslast van vreemdelingen in bewaring te operationaliseren aan de hand van drie dimensies: (1) aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen, (2) aantallen opgelegde ordemaatregelen, straffen en plaatsingen op beheersafdeling van het DCR en (3) zelf-rapportage van beheersgedrag door bewaarders. Hieronder beschrijven we hoe elk van deze dimensies (en bijbehorende subdimensies) zijn onderzocht.

Dimensie: Aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen

Binnen het DCR worden logboeken bijgehouden voor elke afdeling, waarop dagelijks wordt genoteerd door dienstdoende medewerkers wat er zich die dag heeft voorgedaan. Elk logboek maakt duidelijk welke medewerkers dienst hadden, welke nieuwe vreemdelingen binnenkomen op een afdeling en welke vertrekken of zijn vertrokken, welke cel inspecties zijn uitgevoerd en wat daarbij eventueel is aangetroffen. Daarnaast bevatten de logboeken dagrapportages van activiteiten en (bijzondere) gebeurtenissen op de afdeling. In deze dagrapportages wordt ook beschreven welke voorvallen en eventuele grensoverschrijdende gedragingen hebben plaatsgevonden door vreemdelingen, en hoe de medewerkers daarmee zijn omgegaan (beheersgedrag). Na een exploratie van de beschikbaarheid en inhoud van deze logboeken per afdeling in de periode 2015-2019, is besloten om deze logboeken te coderen om de dimensie aantallen observaties van grensoverschrijdend gedrag (en zelf-rapportage van beheersgedrag – zie verderop in paragraaf 2.2) in kaart te brengen.

Selectie logboeken periode 2015-2019. Het was niet haalbaar binnen dit onderzoek om van de 9 afdelingen⁸ alle 365 dagen van elk van de 5 jaren in de periode 2015-2019 te coderen. Om die reden is besloten om steekproeven van logboeken te trekken die gelijk zijn over de 5 jaar zodat de data per jaar vergelijkbaar zijn en daarmee een indicatie kan geven in hoeverre het aantal grensoverschrijdende gedragingen en beheersgedragingen is toegenomen.

Onze aanpak was om voor elk jaar 10 dagen (10 logboeken) te coderen voor ieder van de negen afdelingen. In ieder jaar werden daartoe dezelfde 10 werkdagen uit 10 verschillende weken getrokken (dezelfde weeknummers in elk jaar). We kozen bewust geen dagen in het weekend, omdat uit onze exploratie van de logboeken al bleek dat de logboeken vaak niet ingevuld worden in het weekend. Daarnaast dienden deze werkdagen in elk van de jaren geen feestdag te zijn. Op basis van deze criteria kwamen we tot de volgende weeknummers en dagen die we wilden coderen in elk jaar per afdeling.

Weeknummers en dagen die gecodeerd werden in de periode 2015-2019 per afdeling:

Week 2: Vrijdag

Week 6: Maandag

Week 11: Dinsdag

⁸ Het DCR heeft 10 afdelingen (zie inleiding); afdeling A in het DCR huisvestte voor 2019 echter vrouwelijke vreemdelingen, en vanaf 2019 vreemdelingen die aan de grens geweigerd zijn (artikel 6 Vwv). Beide doelgroepen vallen buiten de focus van dit onderzoek (zie inleiding).

Week 15: Woensdag

Week 21: Donderdag

Week 26: Vrijdag

Week 33: Maandag

Week 38: Dinsdag

Week 44: Woensdag

Week 50: Donderdag

Deze selectieprocedure leidde tot een beoogd aantal van 450 te coderen logboeken: 10 (dagen) x 9 (afdelingen) x 5 (jaren). Gedurende het proces van coderen bleek echter dat niet voor alle afdelingen de 10 beoogde logboeken per jaar voorhanden waren en/of ingevuld. Daar kwam bij dat in de periode september 2015 tot 1 mei 2016 het DCR tijdelijk geen vreemdelingen huisvestte maar arrestanten; deze periode moest daardoor buiten beschouwing worden gelaten in de selectie van de logboeken. Uiteindelijk werden 255 logboeken gecodeerd op basis van bovenstaande aanpak – in Tabel 1 wordt weergegeven hoe deze logboeken verdeeld waren over de verschillende afdelingen en jaren.

In de uiteindelijke analyses van de aantallen grensoverschrijdende gedragingen (en beheersgedragingen) keken we per jaar naar het aantal specifieke gedragingen dat gemiddeld per gecodeerd logboek (dag) werd aangetroffen. Op deze wijze corrigeerden we voor de grote verschillen in aantallen gecodeerde logboeken per jaar en afdeling in de onderzoeksperiode 2015-2019.

Tabel 1.

Aantal logboeken per afdeling en jaar in de periode 2015-2019 dat werd gecodeerd op grensoverschrijdende gedragingen en beheersgedrag van medewerkers (N = 255).

	Afd B	Afd C	Afd D	Afd E	Afd F	Afd H	Afd I	Afd J	Afd S	totaal per jaar
2015	6	7	na	7	7	na	na	6	na	33
2016	6	6	na	6	6	na	na	na	na	24
2017	10	7	na	6	6	na	8	10	na	47
2018	10	8	10	10	10	na	10	10	4	72
2019	10	8	10	10	10	4	7	10	10	79
totaal per afdeling	42	36	20	39	39	4	25	36	14	

Noot: na = niet aangetroffen; wanneer aantallen in cellen kleiner zijn dan 10 impliceert dat niet alle 10 beoogde logboeken in dat jaar voor die afdeling voorhanden waren of ingevuld.

Gecodeerde subdimensies van grensoverschrijdende gedragingen in logboeken. Met behulp van het overzicht van typen mogelijke grensoverschrijdend gedragingen dat op basis van de operationalisatie van beheerslast naar voren kwam hoofdstuk 3 (zie Tabel 5), is een codeerschema opgezet. Hiermee is per jaar geturfd welke gedragingen hebben plaatsgevonden in het DCR. Zo konden we niet alleen achterhalen of het aantal gedragingen is toegenomen, maar ook welke gedragingen het betreft.

Hieronder wordt het gehanteerde codeerschema weergegeven (zie tabel 2). Voor elk van de vijf subdimensies van grensoverschrijdend gedrag die uit de operationalisatie van beheerslast naar voren kwamen (algemene verstoringen, eigendomsovertredingen, gewelddadig gedrag ten opzichte van

andere ingeslotenen, dreiging ten opzichte van de faciliteit en gedrag ten opzichte van zichzelf – zie vetgedrukte woorden in de linkerkolom in Tabel 2) wordt aangegeven welke meetbare indicatoren gecodeerd werden.

Tabel 2.

Codeerschema deel 1 logboeken: Gecodeerde grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen in het DCR (ahv de classificatie van Meyer III (2010) en tabel 5; zie hoofdstuk 3).

Gedrag	Meegenomen bij coderen logboeken J/N	Aantal keer aangetroffen in logboek (turven)	Citaat (deel) uit het logboek dat het grensoverschrijdende gedrag weergeeft:
Algemene verstoring			
Weigeren direct bevel personeel (of dreigen met)	J		
Verstoring van de orde (ook weigeren medicatie, schreeuwen).	J		
Continu onbevredigend gedrag (Vijf of meer eerder gedocumenteerde overtredingen tijdens de huidige hechtenis)	N		
Weigeren om kamer of kamergenoot accepteren	J		
Eigendoms-overtreding			
Manipuleren, veranderen, beschadigen of vernietigen van eigendommen (van DCR of andere vreemdelingen) of van het ontbreken van DCR-eigendommen (inclusief dreigen met)	J		
Diefstal van eigendommen (van DCR of andere vreemdelingen)	J		
Het ontvangen of bezitten van alles waarvoor geen autorisatie is gegeven of via de reguliere institutionele kanalen verkregen kan worden (muv wapens)	N		

(Pogingen tot) ontvangen of bezitten van smokkelwaar, of anderen te helpen of aan te zetten smokkelwaar te ontvangen (bv drugs)	J		
Gewelddadige overtreding tov andere ingezetenen			
Dreigen met fysieke pijn en/of letsel	J		
Aanval	J		
Vechten of worstelen	J		
Moorden	N		
Dreiging tov faciliteit			
Het naar binnen brengen of bezitten van een pistool, vuurwapen, wapen, mes, scherp instrument of niet geautoriseerd gereedschap	J		
Deelnemen of anderen aanmoedigen tot staking, protesten of rellen (incl. branden)	J		
Deelnemen of anderen aanmoedigen deel te nemen tot ontsnappingspogingen	N		
Onrechtmatig of ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht	J		
Schending van wetgeving	N		
Aanval of onrechtmatig/ongewenste aanrakingen van personeel of via substantie (bv. spugen tov personeel, (dreigen met) wapens tov personeel, (verbale) agressie tov personeel)	J		
Gedrag tov zichzelf			
Automutilatie	J		

Verhongering/ Hongerstaking	J		
Suicide / suicide risico	J		
Dreigen met suicide (om iets af te dwingen)	J*		
Zichzelf besmeren met ontlasting	J		
Dreigen zichzelf in brand steken	J		
Overig:			

Een aantal mogelijke indicatoren uit de operationalisatie van beheerslast in hoofdstuk 3 (zie Tabel 5) namen we uiteindelijk niet mee tijdens het coderen, omdat deze niet of nauwelijks werden genoemd in de interviews en/of het literatuuronderzoek. In Tabel 2 zijn deze aangegeven in de tweede kolom met een N ('nee'; bv. moorden en schending van wetgeving). We troffen deze indicatoren ook niet aan in de logboeken. Daarnaast is de indicator 'dreigen met suicide (om iets af te dwingen)' toegevoegd aan het codeerschema (aangegeven met J*): ondanks dat deze niet naar voren kwam in hoofdstuk 3 tijdens de operationalisatie van beheerslast, bleek het wel frequent voor te komen in de logboeken die we gecodeerd werden.

Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid coderingen grensoverschrijdende gedragingen. Twee van de betrokken onderzoekers bij dit project codeerden de logboeken. Bij de start van het coderen zijn drie logboeken van verschillende afdelingen en jaren door beide onderzoekers gecodeerd aan de hand van bovenstaand logboek, en vervolgens nabesproken, vergeleken en de discrepanties doorgesproken. Aan de hand van deze discrepanties zijn een aantal eerste afspraken gemaakt over hoe voorkomende incidenten te coderen (bijv. gedrag of incident waarbij verschillende ingeslotenen zijn betrokkenen [bv. een vechtpartij] wordt als 1 gedrag/incident gecodeerd [niet als meerdere])⁹. Gaandeweg het verdere codeerproces van de overige logboeken werden hier afspraken aan toegevoegd als beschrijvingen werden aangetroffen die niet eenduidig gecodeerd konden worden.

Om uitspraken te kunnen doen over de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid wordt aanbevolen 10-20 procent van de logboeken door beide onderzoekers te laten coderen, met een minimum van 50 logboeken (Neuendorf, 2002). Om deze reden zijn uiteindelijk 65 logboeken (14,4 % van de

⁹ Andere eerste afspraken waren:

- Schreeuwen of bonken tegen de celdeur = verstoring van de orde (niet beschadigen van eigendommen; dat pas als daadwerkelijk schade wordt vermeld)
- Weigeren bevel: als ingeslotene iets weigert, maar het onduidelijk is of hetgeen geweigerd wordt verplicht is: bij overig.
- Als bij reguliere celinspectie staat vermeld 'raam gebarsten / bekrast / veel tekeningen op de muur' maar het is niet duidelijk dat ingeslotene dat raam heeft beschadigd, bekrast of getekend en/of op die dag: niet coderen als incident. Als bewaarder opdracht geeft om iets te herstellen (bijv. raam afgeplakt, moet het er af halen) dan als grensoverschrijdend incident van die dag coderen.
- Verbale agressie / dreigen met agressie richting personeel valt onder :
Aanval of onrechtmatig/ongewenste aanrakingen van personeel of via substantie (bv. spugen tov personeel, (dreigen met) wapens tov personeel, (verbale) agressie tov personeel)
- Foto maken van thorax is niet verplicht, dus als gedetineerden dit weigeren is dit geen incident (niet 'weigeren bevel').
- Als twee personen twee dezelfde grensoverschrijdende gedragingen vertonen zijn het twee incidenten; per persoon turven. Echter bij een gevecht bijvoorbeeld tussen twee personen = 1 incident.

oorspronkelijk beoogde 450 logboeken) door beide onderzoekers gecodeerd, waarbij voor zover beschikbaar, van elke afdeling en elk jaar in de onderzoeksperiode 2015-2019 logboeken zijn meegenomen.

Voor de analyses van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid keken we zowel naar de Cohen's Kappa (κ ; maat voor exacte overeenkomst tussen aantal coderingen) als naar de samenhang tussen de aantallen gecodeerde gedragingen door beide onderzoekers (Pearson r correlaties). Dit laatste omdat de aantallen coderingen per categorie ook opgevat kunnen worden als variabelen op interval niveau. Uit de analyses kwam allereerst naar voren dat de mate van overeenstemming voor verschillende indicatoren van de bovenstaande subdimensies (zie Tabel 2) te laag waren om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de aantallen grensoverschrijdende gedragingen per indicator. Zoals Tabel 1 hierboven al duidelijk maakt, bestonden er niet alleen grote verschillen in de mate waarin logboeken überhaupt ingevuld waren, maar waren er ook grote verschillen in de mate van detail van beschrijvingen van incidenten in de logboeken. Dit maakte het soms lastig voor beide onderzoekers om bij een (kort) beschreven grensoverschrijdende gedraging te bepalen bij welke specifieke indicator van een subdimensie deze gedraging kon worden ingedeeld.

Om deze reden is vervolgens de mate van overeenstemming op het niveau van de subdimensies onderzocht, waarbij de aantallen gecodeerde gedragingen per onderliggende indicatoren werden opgeteld voor elke subdimensie. Uit deze analyses kwam naar voren voor de subdimensies 'algemene verstoringen' (Cohen's Kappa $\kappa = .39$; $p < .001$; pearson correlatie $r [65] = .74$; $p < .001$), gewelddadig gedrag ten opzichte van andere ingesloten ($\kappa = .70$; $p < .001$; $r [65] = .83$; $p < .001$) en gedrag ten opzichte van zichzelf ($\kappa = .92$; $p < .001$; $r [65] = .92$; $p < .001$) de overeenstemming tussen beide onderzoekers als redelijk tot zeer goed genoemd kan worden (Banerjee, Capozzoli, McSweeney, & Sinha, 1999; Landis & Koch, 1977).

Voor de subdimensies eigendomsovertreding ($\kappa = .23$; $p = .023$; $r (65) = .39$; $p < .001$) en dreiging ten opzichte van de faciliteit ($\kappa = .02$; $p = .80$; $r [65] = -.03$; $p = .81$) was de mate van overeenstemming echter onvoldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Besloten werd om de discrepanties tussen beide onderzoekers op deze subdimensies door te nemen en te bespreken. Aan de hand van deze discussie, zijn een aantal nadere afspraken gemaakt over deze twee subdimensies¹⁰.

¹⁰ Deze nadere afspraken waren:

Extra afspraken coderen mbt subdimensie Eigendomsovertreding:

Er bleek onduidelijkheid tussen beide codeurs over of beschadigingen / manipulatie van eigendommen van het DCR die zijn aangetroffen tijdens 'celinspecties' in de logboeken meegenomen moesten worden.

Afspraak: Eigendomsovertredingen die naar voren komen uit de celinspecties in de logboeken worden altijd meegenomen als grensoverschrijdende incidenten op die dag (ook al hebben deze incidenten mogelijk op een andere dag plaats gevonden).

Afspraak: Als onduidelijk is of een eigendomsbeschadiging beschreven in het logboek door een vreemdeling is veroorzaakt (in plaats van door een andere oorzaak, zoals slijtage), dan wordt dit niet als incident gecodeerd.

Afspraak: eigendomsovertredingen die door vreemdelingen over andere vreemdelingen worden doorgegeven aan bewaarders, die vervolgens deze overtredingen rapporteren in het logboek worden ook als grensoverschrijdend incident gecodeerd (bijv. "[] klaagt over zijn kamergenoot. Deze steelt en profiteert van zijn goederen/tabak/eten. Graag advies/oplossing zoeken").

Afspraak: bonken of schoppen tegen de deur (of andere objecten) is (bij nader inzien – zie voetnoot 9) ook eigendomsovertreding. Ook slaan met de deur is eigendomsovertreding. Als dezelfde persoon op verschillende momenten op de dag tegen de deur aanschopt, slaat of daarmee gooit, zijn dit aparte eigendomsovertredingen.

Extra afspraak coderen mbt subdimensie Dreiging ten opzichte van de faciliteit:

Vervolgens zijn de 65 eerder gecodeerde logboeken opnieuw gecodeerd voor alleen deze twee subdimensies, aan de hand van deze extra gemaakte afspraken. De analyse van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid liet vervolgens zien dat de mate van overeenstemming voor de subdimensie eigendomsovertredingen ($\kappa = .60$; $p < .001$; $r(64) = .70$; $p < .001$) en dreiging ten opzichte van de faciliteit ($\kappa = .66$; $p < .001$; $r(64) = .44$; $p < .001$) duidelijk verbeterd was en nu ook redelijk tot goed te noemen vielen.

Vervolgens hebben beide onderzoekers de overige te coderen logboeken verdeeld en gecodeerd. Voor de uiteindelijke analyses zijn voor de logboeken die door beide onderzoekers zijn gecodeerd de gemiddelden genomen van de aantallen grensoverschrijdende gedragingen per subdimensie.

Dimensie aantallen opgelegde ordemaatregelen, straffen en plaatsingen op beheersafdeling

Aantallen opgelegde ordemaatregelen en straffen. Het DCR houdt in een zogenaamde 'straf- en ordemaatregelenmatrix' bij welke straf- en ordemaatregelen zijn opgelegd op welke datum, en voor welke grensoverschrijdende gedragingen (zie bijvoorbeeld DJI, 2015a; Van de Haar & van Buuren, 2020). In deze matrix staat ook weergegeven hoe lang een maatregel werd opgelegd, aan wie en op welke afdeling deze vreemdeling verblijft. In overleg met de afdeling beleidsanalyse van de directie Beleid en Bestuursondersteuning van het DJI, is vervolgens besloten dat ten behoeve van dit onderzoek voor elk jaar in de periode 2015-2019 een bestand opgesteld zou worden met daarin alle orde- en strafmaatregelen die zijn opgelegd binnen het DCR. Deze bestanden werden volledig geanonimiseerd en vervolgens beveiligd verstuurd aan de onderzoekers.

Op basis van deze bestanden zijn de aantallen opgelegde orde- en strafmaatregelen geanalyseerd per jaar in de onderzoeksperiode 2015-2019. Daarbij werd ook onderzocht welke typen maatregelen werden opgelegd (de aard van de maatregelen) en op basis van welke grensoverschrijdende gedragingen dit werd gedaan (de aanleiding van de maatregelen). Bij dit laatste maakten we ook een onderscheid naar de vijf subdimensies van grensoverschrijdende gedragingen die uit de literatuur en interviews naar voren kwamen in hoofdstuk 3: algemene verstoringen, eigendomsovertredingen, gewelddadig gedrag ten opzichte van andere ingeslotenen, Dreiging ten opzichte van de faciliteit en gedrag ten opzichte van zichzelf. In lijn met de specifieke gedragingen (indicatoren) die vallen onder elk van deze vijf subdimensies (zie Tabel 2), categoriseerden we de volgende gedragingen die we aantreffen in de bestanden als algemene verstoring: weigeren van een meerpersoonscel of specifieke celgenoot, het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel, medewerking weigeren aan DNA-afname, medische controle, biometrie of visitatie, weigeren van of het opsparen van medicatie, roken op een plek waar dat niet is toegestaan, verstoren van de rust, orde en veiligheid van de inrichting / personen, en vervuilen eigen (isoleer)cel, recreatie- of enige andere ruimte. Onder eigendomsovertredingen vielen: bezit of gebruik van (soft/hard)drugs / in bezit hebben van spullen die duiden op (soft/hard)drugsgebruik, bezit overige contrabande, drugs / geld / goederen via bezoek trachten in te voeren, vernielen / diefstal / verduistering van / schade aan rijkseigendommen, diefstal eigendom bewoner, het in bezit hebben van handelshoeveelheid drugs, het voorhanden hebben van

In een aantal gevallen was het onduidelijk of agressief gedrag van vreemdelingen richting personeel was gericht of op iets anders / een andere reden had (bijv. "Loopt naar zijn bed wordt nogmaals twee keer gevraagd of hij rookwaar wil bestellen geeft geen reactie meer. De collega's lopen weg vervolgens gooit hij zijn stoel naar de deur opening").

Afspraak: "Als niet expliciet vermeld staat dat [negatief /agressief] grensoverschrijdend gedrag richting personeel gericht is, dan niet coderen als 'dreiging tov faciliteit'.

middelen die veiligheid en/of gebouwen kan bedreigen. Tot de dimensie gewelddadig gedrag ten opzichte van andere ingeslotenen rekenden we: fysiek geweld of verbale agressie tegen en bedreiging van medebewoner. Onder dreiging ten opzichte van de faciliteit vielen: bedreigen van, verbale agressie en fysiek geweld naar personeel, poging tot ontvluchting, poging tot onttrekking aan toezicht, intimidatie, (verbale) ongewenste intimiteiten tov personeel, saboteren brandveiligheidsmiddelen en -maatregelen, brandstichting en aanzetten tot opruiend gedrag / opstand / deelname aan opstand. En tenslotte categoriseerden we onder schadelijk gedrag richting zichzelf de volgende specifieke gedragingen die we aantreffen: poging tot suïcide, dreigen met suïcide, automutilatie, verward gedrag, honger- en dorststaking, en gevaar voor eigen veiligheid. Daarnaast waren er ook een aantal gedragingen als basis voor een orde- of strafmaatregel geregistreerd die we niet konden categoriseren in de bovenstaande vijf dimensies van grensoverschrijdend gedrag – deze deelden we daarom in in de categorie overig: op eigen verzoek naar een afzonderingscel, medisch advies en (vermoeden) besmettelijke ziekte.

Bij deze analyses van de orde- en strafmaatregelen werd ook rekening gehouden met verschillen in de aantallen ingesloten vreemdelingen per jaar in de periode 2015-2019 – we analyseerden daartoe de prevalentie van de orde- en strafmaatregelen per 100 vreemdelingen in bewaring voor elk jaar. Op deze wijze zijn de aantallen, typen en aanleidingen voor orde- en strafmaatregelen in de verschillende jaren beter onderling vergelijkbaar. Het aantal ingesloten vreemdelingen in het DCR nam duidelijk toe in de onderzoeksperiode: van 1080 en 1200 in 2015 en 2016, naar 2280, 2860 en 3680 vreemdelingen in 2017, 2018 en 2019.

Aantallen plaatsingen op de beheersafdeling D en tijdelijke beheersafdeling H. Zoals in de inleiding uiteengezet, werkte het DCR naast het al langer bestaande reguliere verblijfsregime, vanaf mei 2017 ook met een beheersregime. Deze differentiatie in verschillende regimes houdt in dat vreemdelingen bij (herhaaldelijk) grensoverschrijdend gedrag overgeplaatst kunnen worden van een verblijfsafdeling naar de beheersafdeling (afdeling D binnen het DCR) waar het beheersregime geldt. De afdeling beleidsanalyse van de directie Beleid & Bestuursondersteuning van het DJI bleek bij de start van dit onderzoek in 2019 cijfers voorhanden te hebben over het aantal overplaatsingen per maand naar de beheersafdeling D in 2017 en 2018 (van Buuren, 2019b). Voor 2019 waren deze cijfers nog niet voorhanden. Deze zijn door de onderzoekers handmatig geturfd in alle 365 dagstaat-bestanden uit 2019 op het DCR, waarin alle verplaatsingen van vreemdelingen naar, binnen en vanuit het DCR worden bijgehouden (bijvoorbeeld inkomende vreemdelingen, vrijlatingen van vreemdelingen, overplaatsingen naar PI of andere vreemdelingen detentiecentra). Specifiek turfden we in elke dagstaat in 2019 het aantal Interne overplaatsingen van alle afdelingen (behalve afdeling D) naar afdeling D – dit betroffen overplaatsingen naar de beheersafdeling.

Tijdens deze dataverzameling op het DCR begrepen wij van onze contactpersoon aldaar en van verschillende andere medewerkers dat afdeling H enkele keren ook tijdelijk is gebruikt als beheersafdeling in het DCR in de periode 2017-2019. Dit gebeurde wanneer afdeling D volledig bezet was en/of na lockdowns in het DCR. Buiten deze perioden werd afdeling H alleen gebruikt als binnenkomstafdeling. Interne overplaatsingen van vreemdelingen van andere afdelingen (niet D) naar deze afdeling H kunnen dus ook worden gezien als plaatsing op een beheersafdeling in het DCR. Om die reden hebben we alle dagstaten vanaf mei 2017 tot en met 2019 nagelopen en geturfd op aantal overplaatsingen naar afdeling H. We hebben deze overplaatsingen naar de tijdelijke beheersafdeling H alleen aangetroffen in 2019.

Tijdens deze dataverzameling is voor enkele maanden ook gecheckt of de aantallen overplaatsingen naar de beheersafdeling D in de dagstaten overeenkwamen met de cijfers uit van Buuren (2019b): dat was het geval. In de analyses van de aantallen plaatsingen op de beheersafdelingen in het DCR onderzochten we wederom het absolute aantal overplaatsingen per jaar alsook de prevalentie per 100 vreemdelingen in bewaring. Aangezien de beheersafdeling per mei 2017 is ingevoerd in het DCR, schatten we het totaal aantal overplaatsingen voor 2017 door het gemiddelde aantal plaatsingen per maand in dat jaar te vermenigvuldigen met 12.

Dimensie zelfrapportage beheersgedrag door bewaarders

Interviews met bewaarders en directieleden. Zoals beschreven in de methodesectie ten behoeve van de operationalisatie van beheerslast (zie paragraaf 2.1), zijn vier bewaarders en twee directieleden geïnterviewd begin 2020 over (a) de operationalisatie van de beheerslast (b) zelfrapportage (van de ontwikkeling) van de beheerslast (zowel grensoverschrijdend gedrag als beheersgedrag) in de periode 2015-2019 (onderzoeksvraag 1) en (c) de verklaringen voor de veranderde beheerslast (onderzoeksvraag 2). Specifiek werd hen ten behoeve van onderzoeksvraag 1 (aspect b) de volgende vragen voorgelegd:

- Vindt u dat deze beheerslast is veranderd in de afgelopen vijf jaar in het DCR, of juist niet?
- Indien wel, op welke wijze is de beheersing van incidenten en problemen veranderd? Sinds wanneer?
- Indien niet: hoe komt het volgens u dat wel het idee bestaat dat de beheerslast is gewijzigd?

De bevindingen met betrekking tot deze vragen worden in hoofdstuk 4 gerapporteerd. De bevindingen met betrekking tot de gegeven verklaringen voor de (eventuele) veranderde beheerslast uit deze interviews worden uiteengezet in hoofdstuk 5.

Gecodeerde beheersgedragingen in logboeken. Naast de grensoverschrijdende gedragingen (zie paragraaf 'dimensie aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen') werden de 255 logboeken ook gecodeerd op de aantallen zelfgerapporteerde beheersgedragingen door bewaarders die zij ondernamen naar aanleiding van (beginnend) grensoverschrijdend gedrag door vreemdelingen. Ook hierbij is met behulp van de typen mogelijke beheersgedragingen die uit de operationalisatie van beheerslast naar voren kwamen in hoofdstuk 3 (zie tabel 6) een codeerschema opgezet.

In dit codeerschema (zie tabel 3) wordt schematisch voor elk van de vijf subdimensies van beheersgedrag (preventief [ter voorkoming van verdere escalatie en formele sancties], fysiek controlerend, medisch controlerend, straffen en belonen - zie vetgedrukte woorden in de linkerkolom in Tabel 3) aangegeven welke meetbare indicatoren uiteindelijk gecodeerd zijn.

Een belangrijk aspect van dit deel van de dataverzameling is dat met name door het coderen van de logboeken (en in mindere mate ook door de interviews) ook de *preventieve beheersgedragingen* in kaart gebracht werden, dat wil zeggen *alle acties door bewaarders om (beginnende) grensoverschrijdende gedragingen van vreemdelingen te de-escaleren en op te lossen, zonder dat daar een rapport op volgt*. Deze zijn belangrijk aangezien dit aspect van de beheerslast niet valt af te leiden uit de registraties van de maatregelen, straffen en overplaatsingen naar de beheersafdeling – dit

betreffen alleen de formele, reactieve vormen van beheersgedrag op grensoverschrijdende gedragingen van vreemdelingen.

Tabel 3.

Codeerschema deel 2 logboeken: Gecodeerde beheersgedragingen door bewaarders gericht op (beginnend) grensoverschrijdend gedrag door vreemdelingen in het DCR

Beheersgedrag	Meenemen bij coderen logboeken J/N	Aantal keer aangetroffen in logboek (turven)	Citaat (deel) uit het logboek dat het grensoverschrijdende gedrag weergeeft:
Preventief (uit voorzorg uitzetting, gericht op de-escalatie / oplossen van [beginnend] grensoverschrijdend gedrag zonder rapport)			
Medicijnen (voorschrijven danwel aanpassen; bv. vanwege agressie, depressie)	J		
Screenen op suicidegevaar	J		
Monitoren (bv. doorzoeken van kamer) van ingezetenen met mogelijke risico's (suicide, agressie)	J		
Verrijking (terugdringen verveling)	N		
Meer menselijk contact bieden	N		
Onderhandelen	J		
Nabespreking van incident	J		
Therapie / met psycholoog praten	J		
Gedragsmanagement programma	N		
Extern advies/ verwijzingen behandelingen	J		
Omheiningen / afzetten leefruimte	J		
Streng selectie kamergenoot	N		

Overplaatsen andere (speciale) afdeling / cel / uit elkaar houden specifieke groepen	J		
Waarschuwing	J*		
Aanspreken op gedrag	J*		
Time-out / tijdelijk insluiten op eigen cel	J		
Afdeling insluiten (ivm incidenten eigen afdeling / assistentie elders)	J*		
Fysiek controlerend tijdens grensoverschrijdend incident			
Afdwingen met kracht	J		
Gebruik van wapens / taser	J		
Sedatie	J		
Vastboeien	J		
Inzet andere controlerende middelen, zoals traangas, waterkanonnen, bodyscan, visiteren	J		
Calamiteiten team in reluitrusting /IBT	J		
Uit elkaar halen / Afzonderen / Ergens naar toe drijven	J		
Lockdown	J		
Medisch controlerend tijdens grensoverschrijdend incident			
EHBO verrichten	J		
Medisch calamiteiten team	J		
Naar ziekenhuis gebracht	J		
Straffen			
Sociale afkeuring	J		
Dreigen levenslange opsluiting/ overleveren politie	J		
Privileges wegnemen (bv. beperkt/geen telefoongesprekken, mail en/of bezoek; gebruikmaken van recreatie en/of werk;	J		

terugtrekken van verlof en/of voorwaardelijke vrijlating)			
Boetes	J		
Eenzame opsluiting	N		
Rechtsvervolging (met evt [extra] straf)	J		
Insluiting in eigen cel / cellulair	J*		
Overplaatsen naar OBS / voorwaardelijke staf / cameratoezicht	J*		
overplaatsen naar andere afdeling	J*		
Administratieve detentie	J		
Belonen			
Meer privileges	J		
Overig: Op rapport stellen	J*		

Noot. Indicatoren aangegeven met J* zijn indicatoren die niet uit de operationalisatie van beheerslast in hoofdstuk 3 naar voren kwamen, maar die we wel regelmatig aantreffen in de logboeken. Om deze reden zijn deze indicatoren ook meegenomen bij het coderen.

Ook hier hebben we een aantal mogelijke indicatoren uit de operationalisatie van beheerslast in hoofdstuk 3 (zie tabel 6) uiteindelijk niet meegenomen tijdens het coderen van de beheersgedragingen, omdat deze (a) niet werden genoemd in de interviews (gedragsmanagement programma), (b) deze indicatoren van preventief beheersgedrag niet direct gerelateerd waren aan de-escalatie / oplossing van beginnend grensoverschrijdend gedrag (verrijking [terugdringen verveling], meer menselijk contact bieden, strenge selectie kamergenoot) en (c) we deze via de dataverzameling bij de dimensie orde- en strafmaatregelen in kaart wilde brengen (eenzame opsluiting). In Tabel 3 zijn deze aangegeven in de tweede kolom met een N ('nee'). We troffen de indicatoren genoemd onder a en b ook niet aan in de logboeken (eenzame opsluiting wel).

Daarnaast zijn er een aantal indicatoren toegevoegd omdat deze frequent bleken voor te komen in de logboeken die gecodeerd werden. Dit betrof 'waarschuwing' (geven), 'aanspreken op gedrag' en 'afdeling insluiten (ivm incidenten eigen afdeling / assistentie elders)'; deze zijn toegevoegd als indicatoren van de subdimensie preventief beheersgedrag. Daarnaast troffen we 'Insluiting in eigen cel / cellulair', 'Overplaatsen naar OBS / voorwaardelijke staf / cameratoezicht' en 'overplaatsen naar andere afdeling' aan in de logboeken; deze zijn toegevoegd als indicatoren van de subdimensie straffen. In het codeerschema zijn deze toegevoegde indicatoren weergegeven met J*.

Interbeoordelaarsbetrouwbaarheid coderingen beheersgedrag door bewaarders. Op dezelfde wijze als bij het coderen van de grensoverschrijdende gedragingen werden eerste afspraken gemaakt door beide onderzoekers alvorens de 65 logboeken te coderen op het beheersgedrag van de bewaarders.¹¹

¹¹ Deze eerste afspraken mbt de beheersgedragingen waren:

- snuffhond die meerdere kamers doorzoekt: elke kamer geldt als 1 preventief beheersgedraging (categorie monitoren van ingezetenen). Let op: reguliere celinspecties, zonder dat er verdenking is van mogelijke risico's niet opnemen als beheersgedrag.
- Bewaardersarrest = (tijdelijke) insluiting op eigen cel, in afwachting van een eventuele ordemaatregel. Coderen we als straf.

Gaandeweg het verdere codeerproces van de overige logboeken werden hier afspraken aan toegevoegd als beschrijvingen werden aangetroffen die niet eenduidig gecodeerd konden worden.

Analyse van de 65 door beide onderzoekers gecodeerde logboeken liet eveneens zien dat de mate van overeenstemming voor verschillende indicatoren van de bovenstaande subdimensies van beheersgedrag (zie Tabel 6) te laag waren om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Om deze reden is vervolgens ook de mate van overeenstemming op het niveau van de subdimensies onderzocht, waarbij de aantallen gecodeerde beheersgedragingen per onderliggende indicatoren werden opgeteld voor elke subdimensie. Uit deze analyses kwam naar voren dat voor de subdimensies 'fysiek controlerend' ($\kappa = .64; p < .001$; pearson correlatie $r [65] = .54; p < .001$), straffen ($\kappa = .79; p < .001$; $r [65] = .91; p < .001$) en overig ($\kappa = .53; p < .001$; pearson correlatie $r [65] = .71; p < .001$) de overeenstemming tussen beide onderzoekers als redelijk tot zeer goed genoemd kan worden (Banerjee, Capozzoli, McSweeney, & Sinha, 1999; Landis & Koch, 1977).

Voor de subdimensie medisch controlerend beheersgedrag waren geen observaties in de 65 door beide onderzoekers gecodeerde logboeken; voor de subdimensie belonen was er slechts 1 observatie (door 1 van de onderzoekers) van dit gedrag in de 65 logboeken. Om deze reden kon de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid van deze twee subdimensies niet berekend worden. Analyse van alle 255 logboeken liet zien dat er 4 in de gehele onderzoeksperiode 4 keer een medisch controlerend gedrag werd geobserveerd, en 4 x een belonend beheersgedrag (toekennen van meer privileges – zie Tabel 3). Gezien deze zeer lage aantallen en gezien het feit dat (daardoor) geen uitspraken kunnen worden gedaan over de betrouwbaarheid van deze observaties worden deze twee subdimensies buiten beschouwing gelaten in de bevindingen in hoofdstuk 4. Voor de subdimensie preventief beheersgedrag ($\kappa = .26; p < .001$; $r [65] = .49; p < .001$) was de mate van overeenstemming onvoldoende om betrouwbare uitspraken te kunnen doen. Besloten werd om de discrepanties tussen beide onderzoekers op deze subdimensie van preventief beheersgedrag ook door te nemen en te bespreken. Aan de hand van deze discussie, zijn een aantal nadere afspraken gemaakt over deze subdimensie.¹²

- Als er alleen staat 'dhr [] naar psycholoog' zonder duidelijke uitleg van problematiek of indicatie van beginnend / dreigend grensoverschrijdend gedrag, dit niet coderen als beheersgedrag.

- Als ingeslotene als reiniger wordt aangesteld = belonen, want is alleen bij goed gedrag.

¹² Extra afspraken subdimensie preventief beheersgedrag:

- Verruimen definitie, namelijk: Elk beheersgedrag van bewaarders bij geanticipeerd of beginnend grensoverschrijdend gedrag, gericht op de-escalatie, voorzorgen nemen (bijvoorbeeld bij aankomende uitzetting naar land van herkomst) en/of monitoren (bijvoorbeeld bij psychische problematiek), zonder dat dat een rapport, of andere (orde of straf) maatregel op volgt.

Bijvoorbeeld: - 'Meneer in de gaten houden; hij is erg emotioneel'

- "Ik heb een briefje ingevuld voor de dokter hij zou graag medicatie willen dat het wat rustiger wordt in zijn hoofd".

- als er wordt verwezen naar Tulp ('zie bijv. tulp voor meer info') betreft dit 9 van de 10 keer (persoonlijke communicatie met DCR) de gedragsrapportage (rapportage over de ingeslotene waarin alle bijzonderheden worden vermeld, zowel negatief als ook positief). In Tulp worden echter ook rapporten en mededelingen geregistreerd, maar in het logboek zou dit dan expliciet vermeld moeten staan ('zie rapport' of 'zie mededeling'). Als er alleen staat 'zie tulp voor meer info' (zonder dat er naar een rapport wordt verwezen) gaan we er niet vanuit dat er een rapport is opgesteld; het kan dan dus gaan om preventief beheersgedrag.

- n.b.: Als bewaarders in gesprek gaan met ingeslotenen over klachten en/of ongenoegen, maar er geen enkele aanwijzing of indicatie lijkt te zijn dat die klachten of dat ongenoegen zal uitmonden in grensoverschrijdend gedrag, dan niet coderen als preventief beheersgedrag.

- Spit-acties (drugscontrole met honden) worden ook gecodeerd als preventief beheersgedrag; elke cel is 1 beheersgedraging.

- Gezien worden door de arts op afdeling S (observatiecellen) is gebruikelijk dus niet per se preventief beheersgedrag bij beginnend of dreigend grensoverschrijdend gedrag.

- Overplaatsingen van een andere afdeling naar de afdeling die gecodeerd wordt gelden niet als (mogelijke) preventief beheersgedrag.

Vervolgens zijn de 65 eerder gecodeerde logboeken opnieuw gecodeerd voor alleen deze subdimensie, aan de hand van deze extra gemaakte afspraken. De analyse van de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid liet vervolgens zien dat de mate van overeenstemming voor de subdimensie preventief beheersgedrag ($\kappa = .30$; $p < .001$; $r(64) = .76$; $p < .001$) verbeterd was, met name wat betreft de samenhang tussen aantallen gecodeerde beheersgedragingen (de correlatie). De exacte overeenkomst volgens Cohen's Kappa bleef matig; hier zal in de discussie van de bevindingen op worden ingegaan.

Vervolgens hebben beide onderzoekers de overige te coderen logboeken verdeeld en gecodeerd voor wat betreft de beheersgedragingen. Voor de uiteindelijke analyses zijn voor de logboeken die door beide onderzoekers zijn gecodeerd de gemiddelden genomen van de aantallen grensoverschrijdende gedragingen per subdimensie; voor de overige logboeken golden de aantallen zoals gecodeerd door één van beide codeurs.

2.3 Methoden om verklaringen van veranderde beheerslast te onderzoeken (onderzoeksvraag 2)

We hebben mogelijke verklaringen van de veranderde beheerslast in het DCR in de periode 2015-2019 op de volgende wijze getracht in kaart te brengen. Allereerst hebben we achterhaald welke factoren in het literatuuronderzoek genoemd werden die de toename van de beheerslast in het DCR zouden kunnen verklaren.

Naast deze mogelijke verklaringen uit de literatuur die niet zijn gebaseerd op onderzoek bij het DCR, bood dit project en de geregistreerde gegevens bij het DCR en DJI ook de mogelijkheid om mogelijke verklaringen gebaseerd op empirische gegevens over het DCR te onderzoeken. We verzamelden daartoe empirische gegevens op vier verschillende niveaus: (a) de percepties en ervaringen van bewaarders en directieleden (via interviews) omtrent de mogelijke verklaringen, (b) gegevens over verschuivingen in de achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen die in bewaring verbleven in de onderzoeksperiode als mogelijke verklaringen, (c) verschuivingen in de achtergronden en kenmerken van bewaarders in het DCR in dezelfde periode als mogelijke verklaringen en (d) beleidsacties en – veranderingen in relatie tot de vreemdelingen in het DCR in de onderzoeksperiode die als verklaringen kunnen dienen.

Hierbij dient opgemerkt te worden dat we bij veel van deze empirische gegevens over het DCR niet konden toetsen of deze ook statistisch samenhangen met de beheerslast – en daarmee mogelijk een verklaring vormen voor de toegenomen beheerslast. Enkel bij de gegevens over de verschuivingen in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen was het mogelijk deze statistische samenhang te onderzoeken in relatie tot één dimensie van beheerslast: of vreemdelingen een orde- of strafmaatregel kregen opgelegd in de onderzoeksperiode. Voor de overige empirische gegevens gold dat we deze via interpretatie dienden te duiden als eventuele verklaringen voor de toegenomen beheerslast in het DCR.

Hieronder beschrijven we de wijzen waarop we de verschillende literatuurbevindingen en empirische gegevens over mogelijke verklaringen verzameld hebben.

Mogelijke verklaringen op basis van het literatuuronderzoek

De zoektocht in de literatuur leverde 49 relevante publicaties op die betrekking hadden op de beheerslast van vreemdelingen in bewaring of gevangenen in detentie (zie paragraaf 2.1). In 8 van deze 49 publicaties werden (tevens) factoren genoemd die samenhangen met de mate van beheerslast en dus als mogelijke verklaringen opgevat kunnen worden. Deze acht publicaties richtten zich uitsluitend op gevangenen, waarvan vijf in de VS, één in Nederland, Canada en Noorwegen. In hoofdstuk 5 worden deze acht publicaties besproken en een samenvatting gegeven van de factoren die worden genoemd als verklaringen voor veranderingen in de beheerslast.

Mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Interviews met bewaarders en directieleden

In de interviews met de vier bewaarders en twee directieleden die we uitvoerden (zie paragraaf 2.1 en 2.2), bevroegen we hen ook over de mogelijke verklaringen van de veranderde beheerslast. Nadat we hen hadden gevraagd of de beheerslast volgens hen was veranderd (“Vindt u dat deze beheerslast is veranderd in de afgelopen vijf jaar in het DCR, of juist niet?”), inclusief enkele vervolgvragen [zie paragraaf 2.2), legden we hen de volgende vraag voor (allen gaven aan dat de beheerslast was toegenomen):

Hoe komt het volgens u dat deze beheerslast is veranderd? Wat zijn de belangrijkste oorzaken volgens u? Kunt u dat toelichten?

De bevindingen met betrekking tot de gegeven verklaringen voor de (eventuele) veranderde beheerslast uit deze interviews worden uiteengezet in hoofdstuk 5.

Mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Veranderingen in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen in de onderzoeksperiode

Na overleg met de afdeling beleid (cluster Analyse) van de directie Beleid en Bestuursondersteuning van het DJI, bleek het mogelijk voor elk jaar in de onderzoeksperiode een geanonimiseerd populatiebestand aan te maken met daarin achtergrondinformatie over alle, unieke mannelijke vreemdelingen die op enig moment in dat jaar in het DCR verbleven. Concreet kon er informatie worden geleverd over de leeftijd van de vreemdelingen (in jaren), de verblijfsduur binnen het DCR (in dagen), op basis van welk artikel van de Vreemdelingenwet 2000 zij waren ingesloten, het aantal keer dat zij eerder in vreemdelingenbewaring verbleven in Nederland voorafgaand aan de huidige bewaring in het DCR, het aantal keer dat zij eerder in strafrechtelijke detentie verbleven in Nederland voorafgaand aan de huidige bewaring in het DCR (en voor welke type delict), en het land van herkomst. Daarnaast was er ook nadere informatie beschikbaar over de verblijfstitel van vreemdelingen. Uit eerste analyses bleek dat er weinig variatie was op deze laatste variabele: bij 87 tot 93 % van de vreemdelingen in elk jaar stond vermeld ‘art. 591A: geen rechtmatig verblijf’. Daarnaast stond bij 6-12 procent van de vreemdelingen in elk jaar vermeld ‘art. 59AS: verzoek toelating asiel’). Deze variabele bleek ook niet statistisch samen te hangen met de kans op een orde- of strafmaatregel in de onderzoeksperiode; om deze redenen is deze variabele verder buiten beschouwing gelaten.

Daarnaast bevatte deze jaarbestanden voor elke unieke vreemdeling per jaar een versleuteld, voor de onderzoekers niet herleidbaar persoonsnummer. De eerdere bestanden die we kregen aangeleverd ten behoeve van onderzoeksvraag 1 (zie paragraaf 2.2), te weten de aantallen opgelegde orde- en strafmaatregelen per jaar in het DCR, bevatte ook deze, voor elk jaar op dezelfde wijze versleutelde persoonsnummers. Aan elk jaarbestand voegden we het aantal orde- en strafmaatregelen dat elke unieke vreemdeling in dat jaar opgelegd had gekregen toe. Dit maakte het mogelijk de statistische samenhang te onderzoeken tussen de achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen en de kans dat zij een orde- of strafmaatregel kregen opgelegd.

Bewerkingen van de populatiebestanden. In dit onderzoek richtten wij ons op mannelijke vreemdelingen in het DCR die op basis van artikel 59 van de Vreemdelingenwet 2000 waren ingesloten in de periode 2015-2019 (zie inleiding). Om die reden werden vervolgens de vreemdelingen in elk jaarbestand die op basis van een ander artikel dan artikel 59 waren ingesloten buiten beschouwing gelaten (dit betrof voor het overgrote merendeel artikel 6 Vw 2000). Dit betrof in 2015 3 vreemdelingen, in 2016 6 vreemdelingen, in 2017 6 vreemdelingen, in 2018 121 vreemdelingen en in 2019 289 vreemdelingen.

Vervolgens werden deze vijf populatiebestanden samengevoegd tot een bestand voor de gehele onderzoeksperiode, waarbij we ook een variabele toevoegden om aan te geven in welk jaar vreemdelingen in het DCR verbleven. Aangezien het mogelijk is dat vreemdelingen in de onderzoeksperiode meerdere keren in het DCR werden ingesloten, bevatte het overall bestand dus unieke vreemdelingen die meerdere keren in dit bestand voorkomen.

Het totale populatiebestand omvatte 10.154 vreemdelingen; dit aantal ligt lager dan het totaal aantal vreemdelingen dat in elk jaar in het DCR verbleef in de onderzoeksperiode dat we gebruikten voor de prevalentiecijfers in deel 1 (totale N = 11.100). De reden hiervoor is dat de populatiebestanden die we hier gebruiken unieke vreemdelingen bevatten; de aantallen vreemdelingen die we gebruikten voor de prevalentiecijfers bevatte het totaal aantal vreemdelingen per jaar. In deze laatste cijfers kunnen vreemdelingen in elk jaar meerdere keren in het DCR ingesloten zijn – dit zijn dus niet alleen unieke vreemdelingen.

Bewerkingen van het totale populatiebestand van het DCR over de periode 2015-2019. Het totale populatiebestand werd gebruikt om de ontwikkelingen in de achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen te onderzoeken die in het DCR werden ingesloten tussen 2015 en 2019, alsmede om de statistische samenhang tussen deze achtergronden en kenmerken enerzijds, en de kans op het opgelegd krijgen van een orde- of strafmaatregel anderzijds te onderzoeken.

Scheef verdeelde variabelen. Een aantal variabelen waren zeer scheef verdeeld, zoals het aantal eerdere keren dat vreemdelingen in vreemdelingenbewaring werden ingesloten (78,7 % 0 keer, 12,4 % 1 keer; 8,9 % 2 tot 14 keer), het aantal eerdere strafrechtelijke detenties (75,7 % 0 keer, 14,1 % 1 keer; 10,2 % 2 tot 28 keer, en het aantal ordemaatregelen (90 % 0 keer, 7,3 % 1 keer; 2,7 % 2 tot 8 keer) en strafmaatregelen (91,1 % 0 keer, 5,9 % 1 keer; 3,0 % 2 tot 16 keer) dat alle vreemdelingen kregen opgelegd. Het lag daarom voor de hand om deze variabelen voor het onderzoeken van de statistische samenhang tussen de achtergronden / kenmerken en de orde- en strafmaatregelen te dichotomiseren. We hebben daartoe elk van deze variabelen omgezet naar variabelen met twee niveaus: 0 = geen eerdere bewaring / detentie / orde- of strafmaatregel; 1 = wel minimaal 1 (eerdere) bewaring / detentie / orde- of strafmaatregel. Feitelijk impliceert deze omzetting dat we de samenhang bestuderen tussen mensen die geen versus 1 of meer vreemdelingenbewaringen of strafrechtelijke detenties achter de rug hadden enerzijds, en het opgelegd krijgen van 0 versus 1 of meer orde- of strafmaatregelen. Deze benadering sluit beter aan bij de aard van de data.

N.b.: Voor het onderzoeken van de ontwikkeling van de achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen in de periode 2015-2019 gebruikten we de oorspronkelijke, niet gedichotomiseerde variabelen.

Indeling in veilige versus niet veilige landen. Door de oorlog in Syrië veranderde de toestroom van migranten naar Nederland in 2015 sterk, evenals in andere Europese landen (Szytniewski, Buysse & van Soomeren, 2018; Ufkes, Zebel, & den Besten, 2017). Ook is het aandeel mensen uit ‘veilige landen’ dat een verzoek tot asiel indiende toegenomen sinds 2015 toegenomen (zie Szytniewski en collega’s, 2018; p. 7). De toename van het aandeel asielzoekers uit veilige landen lijkt vaak samen te gaan met een toename in overlast en criminaliteit in en rond locaties waar zij worden opgevangen in Nederland. Zo heeft bijvoorbeeld de gemeente Westerwolde, waar asielzoekerscentrum Ter Apel zich bevindt, te maken gehad met een toename in criminaliteit veroorzaakt door asielzoekers uit veilige landen (Bahara, 2018). Deze asielzoekers maken een zeer geringe kans op een verblijfsvergunning en hebben daardoor geen uitzicht op een regulier bestaan in Nederland of andere Europese landen; met die achtergrond veroorzaken zij veel problemen. Ook *binnen* opvanglocaties hebben asielzoekers uit veilige landen een groter aandeel in de grensoverschrijdende incidenten. Uit een onderzoek naar de geregistreerde agressie-incidenten in de verschillende asielopvangcentra in Nederland, kwam naar voren dat asielzoekers uit veilige landen verhoudingsgewijs meer betrokken zijn bij deze incidenten dan asielzoekers uit niet-veilige landen (Ufkes, Zebel, & den Besten, 2017; zie p. 47, Tabel 3.10). Ook kwam uit het onderzoek naar voren dat de agressie-incidenten waar zij bij betrokken zijn, gemiddeld ernstiger van aard zijn dan de incidenten met asielzoekers uit niet-veilige landen.

Om de ontwikkeling van het aantal vreemdelingen in het DCR uit veilige versus niet veilige landen van herkomst te kunnen onderzoeken, alsmede de samenhang met de beheerslast, dienden we de landen van herkomst te categoriseren. In Nederland werd vanaf november 2015 het concept van veilige landen toegepast: er werd een nationale lijst ingesteld, op basis van een reeks informatiebronnen, met daarop landen waarvan verondersteld wordt dat een asielzoeker uit deze landen “geen gegronde vrees voor vervolging heeft en dat hij evenmin een reëel risico op ‘ernstige schade’ [...] loopt” (zie [Kamerbrief over toepassing van het concept van veilige landen, 2015](#)). Asielzoekers uit deze landen komen in principe niet in aanmerking voor inwilliging voor hun aanvraag; zij kunnen echter substantiële redenen aanvoeren waarom in hun geval het land van herkomst niet veilig is.

In de loop van de onderzoeksperiode 2015-2019 zijn er op verschillende momenten landen van herkomst toegevoegd aan deze nationale lijst met veilige landen (zie [nationale lijst van veilige landen](#)). Één land is in deze periode eerst op de lijst geplaatst, en later weer verwijderd: Togo. Na de aankondiging van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat is besloten dat bepaalde landen op de lijst van veilige landen worden geplaatst, wordt dit geïmplementeerd in het Voorschrift Vreemdelingen 2000, via publicatie van deze wijziging in de Staatscourant. Na deze publicatie treden deze veranderingen in werking.

Aangezien er alleen informatie over het jaar en geen exacte data voorhanden waren wanneer vreemdelingen precies in het DCR verbleven in het populatiebestand, hebben we op de volgende wijze per jaar landen van herkomst ingedeeld in veilige versus niet veilige landen van herkomst. Wanneer wijzigingen in de lijst van veilige landen in het begin van het jaar plaats vonden, namen we deze mee voor dat gehele jaar; wijzigingen die in het midden of einde van het jaar plaats vonden, namen we niet meer mee voor dat jaar, maar past het daaropvolgende jaar. Hieronder beschrijven we concreet hoe we dat gedaan hebben. N.b: Deze werkwijze impliceert dus dat de indeling van landen van herkomst in de onderzoeksperiode niet exact de nationale lijst met veilige landen volgt zoals die zich ontwikkelde in de onderzoeksperiode.

Voor 2015 hebben wij geen landen van herkomst als veilig gecategoriseerd, omdat pas vanaf half november 2015 er een nationale lijst met veilige landen werd ingevoerd.

In 2016 hanteerden we de lijst die per november 2015 was ingevoerd ([link](#)), plus een aantal landen die per februari 2016 ook op deze lijst werden gezet ([link](#)). In 2016 categoriseerden we daarom de volgende landen als veilige landen van herkomst:

Albanië, Andorra, Australië, België, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Canada, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Ghana, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, India, Italië, Jamaica, Japan, Kosovo, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Macedonië, Malta, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, San Marino, Senegal, Servië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Vaticaanstad, Verenigde Staten, Zweden, Zwitserland

Voor 2017 hanteerden we de lijst gebruikt hierboven, aangevuld met een aantal landen die per november ([link](#)), december ([link](#)) 2016 en per april 2017 ([link](#)) werden toegevoegd aan deze lijst:

Albanië, Andorra, Algerije, Australië, België, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Bulgarije, Canada, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Ghana, Griekenland, Hongarije, Ierland, IJsland, India, Italië, Jamaica, Japan, Kosovo, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Macedonië, Malta, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Oekraïne, Polen, Portugal, Roemenië, San Marino, Senegal, Servië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Togo, Trinidad en Tobago, Tsjechië, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigde Staten, Zweden, Zwitserland

Voor 2018 hanteerden we dezelfde lijst als in 2017; in december 2018 werd de aanwijzing van Togo als veilig land van herkomst opgeschort ([link](#)), maar aangezien dit aan het einde van het jaar was hebben we deze wijziging in de lijst van 2018 niet meegenomen.

In 2019 hanteerden we dezelfde lijst als in 2018, maar zonder Togo. Er waren in 2019 verder geen wijzigingen van de nationale lijst met veilige landen.

Alle overige landen die hierboven in de verschillende jaren niet werden genoemd werden gecategoriseerd als niet veilig land.

(Nog) niet ingevulde waarden op variabele verblijfsduur van vreemdelingen. Wanneer het verblijf van een vreemdeling in het DCR aan het eind van een jaar nog niet was beëindigd, werd voor deze vreemdeling (nog) geen verblijfsduur vermeld in het aangeleverde populatiebestand van dat jaar. Deze vreemdeling kwam dan ook voor in het daaropvolgende jaarbestand en de duur van zijn (ondertussen beëindigde) periode in het DCR werd dan ook vermeld in dat jaar. Om deze reden bevatte de variabele verblijfsduur in het totale populatiebestand een aanzienlijk aantal niet ingevulde waarden ($n = 1273$). Om er voor te zorgen dat dit aanzienlijke aantal vreemdelingen (die ieder dus ook in meerdere jaren voorkwamen) toch meegenomen kon worden in de analyses van de multivariate statistische samenhang tussen de achtergronden / kenmerken en de maatregelen, vulden we de (nog) niet ingevulde waarden aan met 0 en creëerden we een dummy variabele die aangaf of een vreemdeling een nog niet ingevulde waarde had op verblijfsduur (0 = nee; 1 = ja). Door deze dummy variabele in de analyse van de multivariate samenhang op te nemen (naast de andere achtergronden en kenmerken, waaronder verblijfsduur), konden we deze subgroep van vreemdelingen behouden voor de analyses.

We konden daardoor bekijken wat de samenhang was tussen de verblijfsduur en de kans op een maatregel voor het totale populatiebestand, rekening houdend met het feit dat deze subgroep van vreemdelingen een nog niet ingevulde waarde had op verblijfsduur.

Mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Achtergronden en kenmerken van bewaarders in de onderzoeksperiode

Na overleg met onze contactpersoon bij het DCR bleek het mogelijk voor elk jaar in de onderzoeksperiode een aantal achtergronden en kenmerken van bewaarders die werkten in het DCR in de onderzoeksperiode aan te leveren: geslacht van de bewaarders (man of vrouw), leeftijd (in jaren), het aantal dienstjaren bij DJI en bij het DCR in het bijzonder, en het aantal bewaarders dat lid is van het Intern Bijstandsteam (IBT) in elk jaar (dit team wordt onder andere ingezet bij ernstige incidenten). Deze informatie werd in aparte, geanonimiseerde (excel) bestanden per jaar aan ons aangeleverd. We verzochten ook om informatie over de genoten opleidingen en cursussen per bewaarder in elk jaar, maar deze informatie bleek niet geautomatiseerd verzameld te kunnen worden uit de registratiesystemen bij het DCR; daartoe zouden de dossiers van de bewaarders handmatig doorzocht moeten worden. Dit was niet haalbaar voor het huidige project.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen die we signaleerden op bovenstaande achtergronden en kenmerken ontstonden een aantal vragen en behoefte aan duiding. Daartoe interviewden we de contactpersoon bij het DCR (tevens lid van de directie). Dit interview diende ook om in kaart te brengen voor de onderzoeksperiode welke beleidsacties en – veranderingen plaats vonden in het DCR ten aanzien van de vreemdelingenbewaring in de onderzoeksperiode. Zie voor de opzet van dit interview hieronder.

Mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Beleidsveranderingen en -acties in de onderzoeksperiode

Om mogelijke verklaringen te kunnen achterhalen in relatie tot (veranderingen in) het beleid van het DCR in de onderzoeksperiode, en ook de ontwikkelingen in de achtergronden en kenmerken van de bewaarders van duiding en context te voorzien, voerden we een semi-gestructureerd interview uit met de contactpersoon voor dit project bij het DCR, die de gehele onderzoeksperiode werkzaam was bij het DCR en goed zicht heeft op het beleid van de inrichting.

Voorafgaand aan dit interview vroegen we de contactpersoon na te denken welke beleidsontwikkelingen en - veranderingen er hebben plaatsgevonden in de wijze waarop vreemdelingen in het DCR begeleid, behandeld en beheerst werden tussen 2015 en 2019. We verzochten daarbij ook om specifieke data in de verschillende jaren waarop beleidsveranderingen en -acties plaats vonden en geïmplementeerd werden – ons doel was om daarmee een overzicht te kunnen geven in de tijd welke achtereenvolgende beleidsacties hadden plaats gevonden.

Daarnaast stuurden we de contactpersoon een aantal powerpoint slides op met daarin de ontwikkelingen die wij constateerden in de cijfers over de achtergronden en kenmerken van bewaarders bij het DCR in de periode 2015-2019: verhouding man-vrouw onder bewaarders in elk jaar in de onderzoeksperiode, de gemiddelde leeftijd per jaar, het gemiddeld aantal dienstjaren bij DJI en DCR en het percentage bewaarders in elk jaar dat lid was van het IBT-team. We vroegen de

contactpersoon daarbij na te denken over wat de redenen (kunnen) zijn van de verschuivingen in deze kenmerken van bewaarders tussen 2015 en 2019.

Bovenstaande twee onderwerpen waren de leidraad voor het interview. Voor de start van het interview zelf werd de contactpersoon geïnformeerd over het doel en de voorwaarden van deelname (via een geïnformeerde toestemmingsprocedure). Zo werd het doel en de achtergrond uitgelegd van het interview, werd expliciet gemaakt dat deelname aan het interview op vrijwillige basis was en dat alle input die de geïnterviewde zou leveren geanonimiseerd zou worden in de uiteindelijke rapportage. Daarnaast werd toestemming gevraagd om het interview op te nemen, zodat achteraf een samenvatting van het interview gemaakt kon worden. Afsproken werd dat deze samenvatting voor akkoord zou worden toegezonden aan de geïnterviewden en dat na verwerking van de bevindingen in het rapport de opname van het interview zou worden verwijderd. Op basis van deze samenvatting zijn de bevindingen voor hoofdstuk 5 gerapporteerd (duiding ontwikkelingen achtergronden en kenmerken bewaarders en overzicht beleidsveranderingen en -acties in het DCR in de onderzoeksperiode).

Het interview werd face-to-face afgenomen op het DCR, op maandag 19 juli 2021. Tijdens een deel van het interview schoof op verzoek van de contactpersoon ook tijdelijk een bewaarder aan, die ook de gehele onderzoeksperiode werkzaam was in het DCR en zich bezighield met beleid rondom de werken bejegeningwijze van bewaarders. Het interview duurde in totaal 56 minuten. Tijdens het interview werden een aantal specifieke beleidsveranderingen en acties genoemd – om de specifieke data van deze veranderingen goed in kaart te brengen werden er nog een aantal vervolgvragen gemaaild naar de contactpersoon:

1. We bespraken de 'Handhavingsmatrix' die is opgesteld voor en door medewerkers. Wanneer is deze precies in gebruik genomen tussen 2015 en 2019? Zijn na deze eerste versie er nog vervolg- of nieuwe versies gekomen in deze periode? Zo ja, wanneer precies?
2. We bespraken ook een aantal beleidsveranderingen die zijn ingesteld na de groepsvorming en groepsagressie richting het personeel. Wanneer is deze groepsvorming en groepsagressie voor het eerst ontstaan tussen 2015 en 2019? Tot welke veranderingen heeft deze groepsvorming en -agressie precies geleid in termen van beleid (vreemdelingenbeheer)? En wanneer werden deze veranderingen ingezet / gingen deze gelden?
3. We bespraken de komst van de beheersafdeling D (en korte tijd ook afdeling H) in het DCR. Wanneer startte deze beheersafdeling D (en H) precies?
4. We bespraken dat er enkele lockdowns zijn geweest in het DCR in de periode 2015 en 2019. Wanneer waren deze precies? Werden hierbij alle vreemdelingen op alle afdelingen ingesloten, of alleen op een aantal afdelingen?
5. We bespraken een aantal cursussen voor bewaarders die zijn ingezet in de periode 2015- 2019. Verbale judo, de cursus kameleon en motiverende bejegening kwamen voorbij. Wat hielden deze cursussen precies in en wanneer precies waren deze cursussen? Namens alle bewaarders hieraan deel?
6. Tot slot de Talk&Tools toolkit: wanneer is deze opgezet en in gebruik genomen voor de (teamdagen met) bewaarders?

De antwoorden van de contactpersoon op deze vervolgvragen zijn verwerkt in de samenvatting.

3. Operationalisatie van beheerslast

3.1. Bevindingen literatuuronderzoek naar operationalisatie beheerslast

De 49 relevante publicaties die uit het literatuuronderzoek naar voren kwamen bleken in drie categorieën ingedeeld te kunnen worden. De eerste categorie publicaties betroffen artikelen die beheerslast of gerelateerde constructen hebben geoperationaliseerd. De tweede categorie betroffen publicaties die beheerslast of gerelateerde constructen niet a priori operationaliseerden, maar achteraf categoriseerden naar aanleiding van de gemeten last of grensoverschrijdende gedragingen. De derde categorie bevatte publicaties die alleen voorbeelden noemden van te beheersen grensoverschrijdende gedragingen en op welke manier deze beheerst werden. Hoewel de eerste twee categorieën direct relevant waren voor dit project om te achterhalen hoe beheerslast in eerder onderzoek is geoperationaliseerd, bood deze derde categorie op een indirecte manier informatie om beheerslast te operationaliseren. Door de voorbeelden samen te vatten, verkregen we een overzicht van alle genoemde manieren waarmee rekening gehouden kan worden in de operationalisatie in dit project. Een aantal publicaties bevatte informatie uit meerdere categorieën.

Artikelen die beheerslast a priori operationaliseerden

Van de 49 artikelen, bleken 7 artikelen beheerslast of gerelateerde constructen geoperationaliseerd te hebben. Hieronder viel zowel het managen van de beheerslast als het grensoverschrijdend gedrag leidend tot de beheerslast. Daarvan operationaliseerde 2 artikelen de constructen 'orde en/of veiligheid' (met wangedrag). Daarnaast operationaliseerde 4 artikelen 'wangedrag', waarvan er 2 zich specifiek richtte op 'agressie'. De samenvattingen van deze 7 artikelen worden weergegeven in de Appendix.

Tezamen laten de publicaties over de operationalisaties van beheerslast en gerelateerde constructen zien dat de meeste onderzoeken zich richtten op geobserveerde grensoverschrijdende gedragingen van gedetineerde immigranten en gevangenen die gerapporteerd zijn en in mindere mate op de maatregelen en straffen die genomen zijn in reactie op grensoverschrijdende gedragingen. Daarbij keken de meeste onderzoekers naar een breed palet van grensoverschrijdende gedragingen. Eén onderzoek behelsde alleen zelf-rapportages van gedetineerde immigranten en gevangenen en focuste zich tevens op de mogelijke consequenties van het getoonde gedrag.

Van de 7 artikelen, gebruikte Meyer III (2010) de meest gedetailleerde manier om algemene overtredingen en gewelddadig wangedrag (van gevangenen in de VS) te meten. Hij nam zowel de waarschijnlijkheid als de ernst van overtredingen mee. De waarschijnlijkheid van een overtreding werd gemeten door of er wel of geen melding van een institutionele overtreding van een gevangene tijdens de periode van hechtenis was (dichotoom). De ernst van de overtreding werd gemeten op een 5 punt schaal, met 1) geen overtredingen, 2) algemene verstoring, 3) eigendomsovertreding, 4) gewelddadige overtreding en 5) dreiging ten opzichte van de faciliteit. Deze categorieën werden tevens verder gespecificeerd, zie Tabel 4. Hij maakte een vergelijking tussen gevangenen die geen of wel overtredingen pleegden en tussen gevangenen die niet gewelddadige (geen overtredingen, algemene verstoring & eigendomsovertreding) en gewelddadige overtredingen (waaronder ook dreiging ten opzichte van de faciliteit) pleegden.

Tabel 4.

Categorieën van overtredingen onder gedetineerden in Meyer III (2010).

Algemene verstoring	Eigendoms-overtreding	Gewelddadige overtreding	Dreiging tov faciliteit
Weigeren van direct bevel van het personeel te gehoorzamen	Manipuleren, veranderen, beschadigen of vernietigen van eigendommen** of van het ontbreken van gevangenseigendommen	Dreigen een ander persoon fysieke pijn te doen en/of letsel aan te brengen	Het naar binnen brengen of bezitten van een pistool, vuurwapen, wapen, mes, scherp instrument of niet geautoriseerd gereedschap
Verstoring van de orde	Diefstal van eigendommen **	Aanval van een andere persoon	Deelnemen of anderen aanmoedigen deel te nemen aan rellen
Continu onbevredigend gedrag*	Het ontvangen of bezitten van alles waarvoor geen autorisatie is gegeven of via de reguliere institutionele kanalen verkregen kan worden	Vechten of worstelen met een andere persoon	Onrechtmatig of ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht
Weigeren om een toegewezen kamer of kamergenoot te accepteren	Het ontvangen of bezitten van smokkelwaar, waaronder pogingen om smokkelwaar te ontvangen of anderen te helpen of aan te zetten smokkelwaar te ontvangen		Schending van wetgeving
			Aanval of onrechtmatig/ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht van personeel

*Vijf of meer eerder gedocumenteerde overtredingen tijdens de huidige hechtenis

**Zowel van de gevangenis als van andere mensen

Artikelen die mogelijke vormen van beheerslast afleidden uit systematisch, empirisch onderzoek

Van de 49 publicaties gaven vier een overzicht van mogelijke verschijningsvormen van beheerslast of gerelateerde concepten, gebaseerd op hetgeen onderzoekers aantreffen en waarnamen in termen van beheerslast of verwante concepten.

In een onderzoek uit de VS, werden sancties gemeten en geanalyseerd die opgelegd werden wanneer gevangenen afweken van dominante sociale normen wat betreft kledingvoorschriften (bv. hoofddoeken en Afro kapsels; Arkles, 2012). Deze sancties bevatten doorgaans één of meer van de volgende vier componenten: 1) verlies van verdiende tijd ten opzichte van een vroegtijdige vrijlating, 2) verlies van privileges, 3) extra verplicht werk en 4) eenzame opsluiting. Specifieke voorbeelden

hierbij waren: een jaar lang geen bezoek, verplichte deelname aan een programma, opschuiven van datum van voorwaardelijke vrijlating, en een gedwongen knipbeurt.

In een hoofdstuk dat een overzicht geeft over problemen en issues tijdens detentie in Amerikaanse gevangenissen, werden vijf categorieën van misdrijven genoemd: 1) gewelddadig, 2) gericht op eigendommen, 3) drugs, 4) publieke verstoring, en 5) overige (Travis III, 2011). Sorensen, Cunningham, Vigen, en Woods (2011) deden een descriptieve analyse van geobserveerde vormen van wangedrag in Amerikaanse gevangenissen. Zij focusten zich enkel op ernstige aanvallen op het gevangenispersoneel. De typen aanvallen die voorkwamen (op volgorde van aantallen observaties) waren: 1) geslagen met vuisten, geschopt of gebeten, 2) gestoken met een mes of een zelfgemaakt steekwapen, 3) geraakt door een stomp object en 4) besproeid met een vloeibaar mengsel. De beheerslast bestond uit: 1) het geven van medische zorg, 2) het indienen van een rapport, 3) disciplinaire en administratieve gescheiden hoorzittingen, 4) strafprocedure en 5) een lockdown van afdeling(en).

Ten slotte rapporteerden Nethery en Holman (2016) alle incidenten die voorkwamen in het 'The forgotten Children' rapport, dat zich focust op de impact van detentie op kinderen. Ze documenteerden alle incidenten van Januari 2013 t/m Maart 2014 van het detectiecentrum op Nauru. De incidenten die voorkwamen waren: 1) ernstige aanvallen, 2) aanvallen waar kinderen bij betrokken waren, 3) zelfverwondingen door volwassenen en kinderen, 4) dreigingen tot zelfverwondingen, 5) aanranding van volwassenen of kinderen 6) vrijwillige verhongering / hongerstakingen, en 7) suïcide door volwassenen of kinderen. Daarnaast vonden ze veel symptomen van mentale spanningen die tevens beheerslast vereisen zoals bedplassen, ernstig gewichtsverlies, depressie, woede, en regressie (terugtrekken naar een eerdere leeftijd).

Samengevat, richtten deze publicaties zich zowel op grensoverschrijdend gedrag als maatregelen en straffen. Wat opvalt, is dat in de studie van het detentiecentrum op Nauru (Nethery & Holman, 2016) categorieën worden genoemd, die niet eerder expliciet zijn genoemd: namelijk zelfverwondingen en suïcide.

Artikelen die cases en voorbeelden van beheerslast beschrijven

Acht-en-dertig publicaties gaven voorbeelden over het managen van de beheerslast en de te beheersen grensoverschrijdende gedragingen die voorkomen. In deze publicaties wordt beheerslast niet geoperationaliseerd of systematisch gemeten. Aangezien het om 38 publicaties gaat die voorbeelden noemen zonder uitputtend claimen te zijn, worden de uitkomsten hieronder in een overzicht in tabellen 5 en 6 weergegeven. Tabel 5 bevat de gegeven voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag in de 38 publicaties, tabel 6 de voorbeelden van het managen van grensoverschrijdend gedrag in de publicaties (beheersgedrag). Per voorbeeld wordt aangegeven hoe vaak dit werd genoemd in de 38 publicaties, of die publicaties betrekking hadden op een gevangenis of detentiecentrum setting en op welk landen deze publicaties betrekking hadden.

Grensoverschrijdend gedrag. Als uitgangspunt voor de tabel waarin de voorbeelden die genoemd zijn in de 38 publicaties is de gedetailleerde classificatie van Meyer III (2010) gebruikt. Categorieën en subcategorieën die niet in deze classificatie stonden, zijn toegevoegd. Dat zijn in de categorie gewelddadige overtredingen: moorden, in de categorie dreiging ten opzichte van de faciliteit zijn naast rellen, ook stakingen en protesten toegevoegd en ontsnappingspogingen. Ten slotte is er een categorie 'gedrag ten opzichte van zichzelf' toegevoegd met de subcategorieën: automutilatie,

verhongering/hongerstaking, suïcide of risico op suïcide, zichzelf besmeren met ontlasting en dreigen zichzelf in brand te steken. De mate van beheerslast van de verschillende categorieën varieert. Deze kan echter ook binnen de categorieën variëren. Zo geven Short en collega's (2009) aan dat gedetineerden die zichzelf verwonden om dingen voor elkaar te krijgen (t.o.v. gedetineerden die dit doen zonder dit doel) meer voorkomen en tevens meer aandacht, interventie en stress vereisen van het personeel.

In tabel 5 kan geobserveerd worden dat in de publicaties bijna even vaak voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag van gevangenen (33) of detentiecentra (32) werden aangehaald. De meeste voorbeelden kwamen uit Australië (27) en de VS (18). In de publicaties worden weinig voorbeelden genoemd van algemene verstoringen en eigendomsovertredingen. Er zijn veel publicaties over het gedrag ten opzichte van zichzelf (23), dreiging ten opzichte van de faciliteit (19) en gewelddadige overtredingen ten opzichte van andere ingezetenen (17). Deze komen ongeveer even vaak voor in gevangenen als detentiecentra, met uitzondering van geweld ten opzichte van anderen waarover meer gepubliceerd wordt in de gevangenisituatie. De aantallen voorbeelden hoeven echter niet per se een representatieve afspiegeling te zijn van de mate waarin het type grensoverschrijdende gedrag voorkomt in vreemdelingendetentie of gevangenen. Wat een rol speelt is welke grensoverschrijdende gedragingen van waarde worden geacht om te onderzoeken en/of over te rapporteren en te publiceren.

Tabel 5.

Samenvatting van genoemde voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag in de 38 publicaties uit het literatuuronderzoek waarin beheerslast niet werd geoperationaliseerd of systematisch gemeten (aan de hand van de classificatie van Meyer III (2010)).

Gedrag	Situatie		Landen											Referenties	
	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On		
Algemene verstoring	1	2	2							1					Crock et al., 2006; Dale, 2015; Medrano et al., 2017
Weigeren direct bevel personeel -douche nemen -vliegtuig in		2	1												Fischer, 2015; Zion et al., 2009
Verstoring van module															
Continu onbevredigend gedrag*															
Weigeren om kamer of kamergenoot accepteren															
	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On		
Eigendoms-overtreding															
Manipuleren, veranderen, beschadigen of vernietigen van eigendommen** of van het ontbreken van gevangenis-eigendommen		1	1												Grewcock, 2017;
Diefstal van eigendommen **															
Het ontvangen of bezitten van alles waarvoor geen autorisatie is gegeven of via de reguliere institutionele kanalen verkregen kan worden (muv wapens)															
(Pogingen tot) ontvangen of bezitten van smokkelwaar, of anderen te helpen of aan te zetten smokkelwaar te ontvangen (bv drugs)	2				1					1					Kolind, 2015; Welch, 2005
	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On		
Gewelddadige overtreding tov andere ingezetenen	6	2	1							5	1		1	Bacon & House, 2005; Crock et al., 2006; Follis, 2015; Medrano et al., 2017; Trestman et al., 2015; Trulson et al., 2008; Wright 2013	
Dreigen met fysieke pijn en/of letsels	1								1					Nijman & Geurkink, 2004	
Aanval	2	1	1			1			1					Dale, 2015; Jefferson & Gaborit, 2015; Nijman & Geurkink, 2004	
Vechten of worstelen	2						1						1	Gariglio 2016; Trestman et al., 2015	
Moorden	1									1				Useem & Piel, 2008	

	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On	
Dreiging tov faciliteit														
Het naar binnen brengen of bezitten van een pistool, vuurwapen, wapen, mes, scherp instrument of niet geautoriseerd gereedschap		1	1											Grewcock, 2017;
Deelnemen of anderen aanmoedigen tot staking, protesten of rellen (incl. branden)	3	5	5							4				Browning, 2007; Byrne, 2005; Fiske, 2012, 2013, 2016; Grewcock, 2017; Useem & Piel, 2008; Welch, 2005
Deelnemen of anderen aanmoedigen deel te nemen tot ontsnappingspogingen	3	2	2							3				Byrne, 2005; Fiske, 2012, 2013; Useem & Piel, 2008; Welch, 2005
Onrechtmatig of ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht														
Schending van wetgeving														
Aanval of onrechtmatig/ongewenste aanrakingen van personeel of via substantie														
-spugen tov personeel		2	2											
-(dreigen met) wapens tov personeel	1									1				
-agressie tov personeel	1	1	1						1					-Crock et al., 2006; Zion et al., 2009 -Grewcock, 2017; Herivel & Wright, 2009; -Nijman & Geurkink, 2004
	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On	
Gedrag tov zichzelf														
Automutilatie	3	4	3				1				2		1	Coffey, 2006; Fischer, 2015; Grewcock, 2017; Kenning et al., 2010; Marzano et al., 2012; Trestman et al., 2015; Zion et al., 2009
Verhongerling/ Hongerstaking	4	3	3	1				1		1	1			Coffey, 2006; Crock et al., 2006; Fiske, 2012; Grewcock, 2017; Miller, 2016;
Suicide / suicide risico	3	4	4							1	1	1	1	Coffey, 2006; Crock et al., 2006; Felthous & Holtzer, 2006; Jefferson & Gaborit, 2015; Short et al., 2009; Trestman et al., 2015; Weber et al., 2008
Zichzelf besmeren met ontlasting		1					1							Fischer, 2015;
Dreigen zichzelf in brand steken		1	1											Grewcock, 2017;
	G	D	Au	Cu	De	Fi	Fr	Ie	Ne	VS	VK	Zw	On	
TOTAAL	33	32	27	1	1	1	4	1	3	18	5	1	3	

G = gevangenis, D = detentiecentra, Au = Australië, Cu = Cuba, De = Denemarken, Fi = Filipijnen, Fr = Frankrijk, Ie = Ierland, Ne = Nederland, VS = Verenigde Staten, VK = Verenigd Koninkrijk, Zw = Zweden, On = Ongespecificeerd land. *Vijf of meer eerder gedocumenteerde overtredingen tijdens de huidige hechtenis, **Zowel van de gevangenis als van andere mensen. Noot: De meeste publicaties noemden meerdere voorbeelden. Enkele publicaties noemden alleen de brede categorieën in plaats van de specifieke gedragingen. Deze zijn daarom in de categorieën zelf gescoord.

Tabel 6.

Samenvatting van genoemde voorbeelden van het managen van grensoverschrijdend gedrag (beheersgedrag) in de 38 publicaties uit het literatuuronderzoek waarin beheerslast niet werd geoperationaliseerd of systematisch gemeten.

Beheersgedrag	Situatie		Lan- den	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On	Referenties	
	G	D																	
Preventief (voor of na incident)																			
Medicijnen (bv. agressie, depressie)	1																1	Trestman et al., 2015	
Screenen op suicidegevaar	1													1				Felthous & Holtzer, 2006	
Monitoren van ingezetenen met mogelijke risico's (suicide, agressie)	1	1	1														1	Dale, 2015; Trestman et al., 2015	
Verrijking (terugdringen verveling)	1																	1	Trestman et al., 2015
Meer menselijk contact bieden	1																	1	Trestman et al., 2015
Nabespreking van incident	1												1						Nijman & Geurkink, 2004
Therapie	1	1	1															1	McSherry & Dastyari, 2007; Trestman et al., 2015
Gedragsmanagement programma	1																	1	Trestman et al., 2015
Extern advies/ verwijzingen behandelingen		1	1																McSherry & Dastyari, 2007
Omheiningen / afzetten leefruimte		1	1																Fiske, 2016
Streng selectie kamergenoot	1													1					Trulson et al., 2008
Overplaatsen andere (speciale) afdeling / uit elkaar houden specifieke groepen	4	3	3											2	1			1	Coffey, 2006; Crock et al., 2006; Fiske, 2016; Sparks et al., 1996; Trestman et al., 2015; Trulson et al., 2008; Wright, 2013
Time-out	2												1	1					Nijman & Geurkink, 2004; Wright, 2013
	G	D	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On			
Fysiek controlerend tijdens incident																			
Afdwingen met kracht	1	3	2		1					1	1	1						1	Fischer, 2015; Gariglio, 2016; Grewcock, 2017; Miller, 2016; Zion et al., 2009
Gebruik van wapens / taser	2	1	1											2					Grewcock, 2017; Herivel & Wright 2009; Welch, 2005
Sedatie		1	1																Zion et al., 2009
Vastboeien		1	1																Grewcock, 2017
Inzet andere controllerende middelen, zoals traangas, waterkanonnen		3	3																Crock et al., 2006; Fiske, 2013; Grewcock, 2017
Calamiteiten team in reluitrusting /IBT	2	4	3								1		2						Browning, 2007; Byrne, 2005; Gariglio, 2016; Grewcock, 2017; Welch, 2005

Uit elkaar halen / Afzonderen / Ergens naar toe drijven	1							1										Jefferson & Gaborit, 2015
Onderhandelen		2	2															Fiske, 2013; Weber & Pickering, 2011
Lockdown		1		1														Gros & Van Groll, 2015
	G	D	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On		
Medisch controlerend tijdens incident																		
EHBO verrichten																		
Medisch calamiteiten team	3											1		2				Kenning et al., 2010; Marzano et al., 2012; Nijman & Geurkink, 2004
Naar ziekenhuis gebracht	1	4	1						1							1	1	Crock et al., 2006; Fischer, 2015; Grewcock, 2017; Trestman et al., 2015; Weber et al., 2011
	G	D	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On		
Straffen	1													1				Sparks et al., 1996
Sociale afkeuring	1												1					Wright, 2013
Dreigen levenslange opsluiting/ overleveren politie		1														1		Puthoopparambil et al., 2015
Privileges wegnemen (bv. beperkt/geen telefoongesprekken, mail en/of bezoek; gebruikmaken van recreatie en/of werk; terugtrekken van verlof en/of voorwaardelijke vrijlating)	5	1	1			1	1						2				1	Clear et al., 2018; Crock et al., 2006; Eser, 2014; Kolind, 2015; Trestman et al., 2015; Wright, 2013
Boetes	2					1							1					Kolind, 2015; Wright, 2013
Eenzame opsluiting	5	5	5			1						1	2	1				Crock et al., 2006; Fiske, 2013, 2016; Follis, 2015; Grewcock, 2017; Kolind, 2015; Medrano et al., 2017; Nijman & Geurkink, 2004; Welch, 2005; Zion et al., 2009
Kinderen naar pleeggezinnen		1	1															Crock et al., 2006
Rechtsvervolging (met evt [extra] straf)	1	2							1					2				Bacon & House, 2005; Fischer, 2015;
Administratieve detentie	1	1	1										1					Grewcock, 2017; Welch, 2005
	G	D	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On		
Belonen	1					1												Kolind, 2015
Meer privileges	2												1				1	Clear et al., 2018; Trestman et al., 2015
	G	D	Au	Ca	Cu	De	En	Fi	Fr	Ie	It	Ne	VS	VK	Zw	On		
TOTAAL	50	38	29	1	1	4	1	1	3	1	2	4	17	8	2	10		

G = gevangenis, D = detentiecentra, Au = Australië, Ca = Canada, Cu = Cuba, De = Denemarken, En = Engeland, Fi = Filipijnen, Fr = Frankrijk, Ie = Ierland, It = Italië, Ne = Nederland, VS = Verenigde Staten, VK = Verenigd Koninkrijk, Zw = Zweden, On = Ongespecificeerd land.

Noot: De meeste publicaties noemden meerdere voorbeelden. Enkele publicaties noemden alleen de brede categorieën in plaats van de specifieke gedragingen. Deze zijn daarom in de categorieën zelf gescoord.

Beheersgedrag. Op basis van de voorbeelden in de 38 publicaties is een categorieënsysteem opgesteld, zoals weergegeven in tabel 6. In de tabel kan geobserveerd worden dat er meer publicaties met voorbeelden van beheersgedrag van gevangenis (50) dan van detentiecentra (38) werden aangehaald. De meeste voorbeelden kwamen uit Australië (29) en de VS (17). In de publicaties worden weinig voorbeelden genoemd van medisch ingrijpen (8) en belonen (3). Er werden veel voorbeelden genoemd van preventief beheersgedrag (22), fysiek beheersgedrag (24) en straffen (27). Wat opvalt, is dat er meer voorbeelden van preventief beheersgedrag in gevangenis (15) genoemd werden dan in detentiecentra (7), terwijl er meer voorbeelden van fysiek controlerend gedrag in detentiecentra (16) genoemd werden dan in gevangenis (6). Vervolgonderzoek zou moeten uitwijzen of de beheersgedragingen daadwerkelijk verschillen in gevangenis en detentiecentra omdat de aantallen voorbeelden niet per se een afspiegeling hoeven te zijn van de prevalentie van het type beheersgedrag onder vreemdelingen in detentie en gedetineerden.

Samenvatting bevindingen literatuuronderzoek operationalisatie beheerslast en enige reflecties

Ten eerste laten de publicaties over de operationalisaties van beheerslast en gerelateerde constructen zien dat de meeste onderzoeken zich richten op de geobserveerde grensoverschrijdende gedragingen die gerapporteerd zijn en, in mindere mate, op de maatregelen en straffen die genomen zijn. De meeste onderzoekers keken naar een breed palet van grensoverschrijdende gedragingen. Ook de onderzoeken van de publicaties die beheerslast of gerelateerde constructen gemeten en vervolgens gecategoriseerd heeft, richten zich op zowel grensoverschrijdend gedrag als de maatregelen en straffen.

Uit de onderzoeken die zich richtten op het categoriseren van beheerslast en gerelateerde constructen kwamen grensoverschrijdende gedragingen naar voren die in de operationalisatie-studies niet waren meegenomen: zelfverwonding en suicide. Uit de analyse van publicaties die enkel voorbeelden noemden van beheerslast en gerelateerde constructen, bleek dat gedrag dat gevangenis en gedetineerden ten opzichte van zichzelf toonden tevens een belangrijk aspect vormt van de beheerslast.

Tezamen laat dit literatuuronderzoek zien dat beheerslast op de volgende manieren geoperationaliseerd kan worden:

- aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen
- aantallen rapporten van grensoverschrijdende gedragingen
- aantal opgelegde maatregelen en straffen
- zelf-rapportage van aantal grensoverschrijdende gedragingen door gevangenis/gedetineerden
- zelf-rapportage van beheersgedrag door bewakers

Aangezien de beheerslast per grensoverschrijdend gedrag en per type beheersgedrag kan verschillen, is het belangrijk bij de operationalisatie van beheerslast een onderscheid te maken tussen verschillende categorieën.

Voor grensoverschrijdende gedragingen zijn dat:

- Algemene verstoringen
- Eigendomsovertredingen

- Gewelddadig gedrag ten opzichte van andere ingezetenen
- Dreiging ten opzichte van de faciliteit
- Gedrag ten opzichte van zichzelf

Voor beheersgedrag (het managen van grensoverschrijdende gedragingen) zijn dat de categorieën:

- Preventief
- Fysiek controlerend
- Medisch controleren
- Straffen
- Belonen

Tekortkomingen en sterke punten van het onderzoek. Het is belangrijk de resultaten van de literatuurstudies voorzichtig te interpreteren. Hoewel de genoemde voorbeelden van grensoverschrijdend gedrag evenredig beïnvloed wordt door gedrag in gevangenissen als detentiecentra, zijn de studies naar operationalisaties, categorisaties en voorbeelden van beheerslast grotendeels studies gebaseerd op Amerikaanse gevangenissen. Wanneer studies ook detentiecentra betreffen, zijn deze veelal Australische detentiecentra. De situaties in de Amerikaanse gevangenissen en de Australische detentiecentra zijn niet een-op-een vergelijkbaar met de situatie in het detentiecentrum Rotterdam. Desalniettemin laten de genoemde voorbeelden zien dat grensoverschrijdende gedragingen en het beheersgedrag niet land-specifiek zijn. Ook komen de aangetroffen grensoverschrijdende en beheersgedragingen zowel in gevangenissen als detentiecentra voor, zij het voor een aantal categorieën in een andere mate. Om de resultaten voor de operationalisatie van beheerslast goed te kunnen beoordelen op relevantie voor het detentiecentrum van Rotterdam, is het van belang deze te evalueren mede op basis van de ervaringen in het DCR zelf. Hiertoe worden interviews gehouden met het personeel (zie volgende paragraaf).

3.2. Bevindingen interviews met medewerkers DCR in relatie tot de operationalisatie van beheerslast

Type en intensiteit van grensoverschrijdend gedrag

Type grensoverschrijdend gedrag. De geïnterviewden gaven aan dat er vele vormen van grensoverschrijdend gedrag plaatsvinden in het DCR, zowel psychisch (bv. uitschelden, suïcide, zichzelf verwonden [automutilatie]), fysiek (bv. slaan, bijten), seksueel (bv. ongewenste aanrakingen, seksueel getinte opmerkingen), als destructief (bv. vernielen van de kamer, koelkasten en magnetrons). Er is zowel agressie tussen ingeslotenen onderling als agressie ten opzichte van de medewerkers. De vormen van grensoverschrijdend gedrag die door de meeste geïnterviewden genoemd werden, waren vechten tussen ingeslotenen onderling en automutilatie.

Intensiteit van het gedrag. De geïnterviewden noemden grensoverschrijdend gedrag van verschillende intensiteiten. Milde vormen van grensoverschrijdend gedrag komen voor, zoals het overtreden van huisregels (bijvoorbeeld het dragen van een petje en roken waar het niet is toegestaan). Ook vindt psychische agressie plaats, zoals non-verbale en verbale minachtingen, beledigingen en schelden. De verbale uitingen gebeuren zowel in het Nederlands, Engels, als Arabisch. De agressie vindt ook fysiek plaats zoals slaan, bijten, schoppen, spugen in het gezicht en het gebruiken van allerlei voorwerpen als wapen (bv. waterkoker, pindakaaspot). Deze milde en extremere vormen van agressie gebeuren zowel onderling tussen de ingeslotenen als ten opzichte van de medewerkers. Ook de directeur wordt niet gespaard. De mildere vormen van agressie vinden bijna dagelijks plaats. De extremere vormen leiden vaak tot verwondingen, zoals blauwe ogen en gebroken neuzen. Ook het slopen van eigen kamers, magnetrons en waterkokers werd genoemd door een aantal geïnterviewden.

Andere intense vormen van grensoverschrijdend gedrag door vreemdelingen in het detentiecentrum die door een aantal geïnterviewden genoemd werden, was het overgieten van medewerkers met ontlasting en urine en het zichzelf insmeren met ontlasting om uitzetting te vertragen. Ook noemden geïnterviewden dat er extreem grensoverschrijdend gedrag plaats vindt door middel van automutilatie en suïcide. Suïcide heeft plaatsgevonden via ophangingen en opensnijden van armen of keel. Een geïnterviewde gaf aan dat automutilatie veelal gedaan wordt door Algerijnen en suïcide door Aziaten. Ook samenzweringen en opstanden zijn voorgekomen. Daarnaast gaf een geïnterviewde aan dat er seksueel overschrijdend gedrag naar vrouwelijke medewerkers toe is, zoals seksueel getinte opmerkingen en ongewenste aanrakingen.

Zichtbaarheid van het gedrag. De grensoverschrijdende incidenten die plaatsvinden in het detentiecentrum, worden meestal geobserveerd door de medewerkers. Dat geldt zowel voor situaties die tot een incident kunnen leiden, als voor kleinere en grote incidenten. Een geïnterviewde gaf aan dat er niet altijd zicht is op de keuken of achter de deur in een cel wanneer er bijvoorbeeld net een medewerker gewisseld wordt voor de luchtplaats. Ook geeft een andere geïnterviewde aan dat de medewerkers die op de afdeling aanwezig zijn ook regelmatig bezig zijn met rapporten schrijven, informatie verwerken in het registratiesysteem TULP, en vragen beantwoorden van vreemdelingen. Hierdoor is het volgens hem lastiger om het grensoverschrijdende gedrag op tijd te observeren en te beheersen.

Met betrekking tot de zichtbaarheid van drugs, geeft een geïnterviewde aan dat hij denkt dat er niet veel drugs in het detentiecentrum is vergeleken met andere penitentiaire inrichtingen. Dit baseert hij op zijn observatie dat tijdens zoekacties met of zonder drugshonden en fouilleren vaak niets wordt gevonden. Een andere geïnterviewde gaf aan dat drugs moeilijk te traceren is. Men gebruikt zelfs baby's om drugs binnen te smokkelen (bv. via de kleding). Het detentiecentrum heeft weinig middelen om dit aan te pakken en mag niet visiteren. Er is een scan om mogelijk verstopte items te traceren, maar de scan toont niet alles. Als er wel drugs gevonden wordt, is het vaak lastig te traceren van wie het is en hoe het naar binnen is gekomen.

Wijzen van en mogelijkheden bij ingrijpen in grensoverschrijdend gedrag (beheersgedrag)

Gestandaardiseerde werkwijze. De geïnterviewde leden van de directie gaven aan dat er een handhavingsmatrix bestaat die beschrijft hoe medewerkers geacht worden te handelen bij grensoverschrijdende incidenten. De matrix is door de medewerkers ontworpen. Er wordt dus een gestandaardiseerde werkwijze gevolgd. Er is echter niet voor iedere situatie een protocol, omdat geen enkele situatie hetzelfde is. De matrix beschrijft dat altijd de-escalierend gehandeld moet worden richting vreemdelingen.

Preventie. Bij het voorkomen van een incident hebben medewerkers overleg met collega's, en betrekken zij ook geestelijke en medische verzorgers voor medicatie. Als preventieve maatregel om te voorkomen dat een situatie verder escaleert, kunnen medewerkers een time-out instellen. De vreemdelingen die boos of agressief zijn, kunnen 3 à 4 uur in hun cel ingesloten worden. Een medewerker kan ook een bewaarder arrest inzetten. De betrokkenen kunnen dan maximaal 15 uur ingesloten worden. Als een persoon agressief wordt, kan een medewerker niet altijd afwachten op een afhandeling van de directeur en mag de persoon alvast achter de deur gezet worden. Als deze preventieve maatregelen niet effectief zijn om de betrokkenen rustig te krijgen (en het gedrag escaleert naar een grensoverschrijdend incident), wordt een rapport geschreven. Op basis van dit rapport neemt de dienstdoende, (plaatsvervangend) directeur een besluit over een eventueel op te leggen orde- of strafmaatregel.

Handelswijze bij grensoverschrijdende Incidenten. Wanneer een incident zich voordoet, zoals bijvoorbeeld een vechtpartij tussen twee ingeslotenen, worden de betrokkenen zo veilig mogelijk naar de grond gewerkt en vervolgens afgezonderd. Om de omstanders te beschermen, moeten ook zij tijdelijk in hun cel worden ingesloten. Medewerkers worden hierin getraind. Zij leren alle fysieke en verbale tools die ze nodig hebben op de werkvloer, zoals verdedigingswerk, het naar de grond werken, fixeren en intercultureel werk. Wanneer een situatie niet te beheersen is met de aanwezige medewerkers op een afdeling, kunnen de medewerkers hulp inroepen door op de alarmknop (PZI) te drukken zodat medewerkers van andere afdelingen te hulp schieten. Die zijn er meestal binnen een minuut. Ook kan het Intern Bijstand Team (IBT) opgeroepen worden, die in professionele kledij en met bescherming en dwangmiddelen te hulp schieten.

Middelen. De bewakers hebben geen middelen om in te grijpen, behalve de eigen fysieke en verbale vaardigheden en de alarmknop waarop collega's van andere afdelingen te hulp komen. Als het echt nodig is, kunnen handboeien bij de teampost worden gehaald. Daarnaast kan het IBT team in uiterste gevallen pepperspray gebruiken.

Beheersgedrag ervaringen van medewerkers

De geïnterviewde medewerkers beamen de hierboven beschreven gestandaardiseerde werkwijze. Alle medewerkers gaven aan dat er veel wordt gepraat met ingeslotenen om een incident te voorkomen voordat er een rapport wordt uitgeschreven. In lijn met de leden van de directie, gaven ze aan dat de manier waarop precies ingegrepen wordt, verschillend is per situatie. Ze geven echter ook aan dat het verschilt per medewerker. De verschillende handelwijzen per situatie en medewerker wordt hieronder opgesplitst.

Preventie. De geïnterviewden gaven aan meer te doen om incidenten te voorkomen, dan het geven van time-outs. Geen van de geïnterviewde bewakers heeft het preventieve bewaarder arrest genoemd. Een geïnterviewde gaf aan veel met de ingeslotenen te praten om escalatie te voorkomen. Hij geeft uitleg over de procedures en laat inzien wat er mis is met het getoonde gedrag. Er kan daarbij ook gebruik worden gemaakt van een tolk. Een andere geïnterviewde gaf aan preventief bij de ingeslotenen te gaan staan om te luisteren naar wat ze te zeggen hebben. Dit wordt ook gedaan wanneer er ophef lijkt te zijn tussen de ingeslotenen onderling. Er wordt bemiddeld waar nodig. Bij groepsvorming waarin verschillende ingeslotenen het gezamenlijk opnemen tegen andere ingesloten of medewerkers, wordt er preventief ingegrepen door overplaatsing. De avond voor uitzetting uit Nederland wordt een persoon preventief onder cameratoezicht geplaatst.

Wanneer bewakers een vermoeden hebben van mogelijke beraming van grensoverschrijdend gedrag, wordt daarop gehandeld. Verdenkingen kunnen ontstaan wanneer er veel mensen een bepaalde cel ingaan, een naam vaak genoemd wordt, veranderingen in het gedrag te zien zijn (bv. wanneer er meer drugs is) of door middel van tips van anderen. Dan wordt er preventief gefouilleerd, cel inspecties uitgevoerd, urinetests gedaan en/of kunnen drugshonden worden ingezet.

Beheersgedrag bij verschillende incidenten. Een geïnterviewde legde uit dat wanneer huisregels overtreden worden (bv. dragen van een petje, stemverheffing), er eerst met de ingeslotenen gepraat wordt. Wanneer het gedrag opnieuw getoond wordt, volgt er een waarschuwing. Vervolgens een mededeling. Wanneer er dan nog niet geluisterd wordt, volgt een rapport. Een andere geïnterviewde gaf aan dat wanneer er geen oplossing gevonden wordt, er direct een rapport wordt uitgeschreven.

Een tweetal geïnterviewden gaven aan dat wanneer er een vechtpartij is tussen personen, zij meteen uit elkaar worden gehaald en er later over wordt gepraat. Bij het ingrijpen wordt rekening gehouden met de eigen veiligheid. Er kan op de alarmknop gedrukt worden om meer assistentie te krijgen. Wanneer de ingeslotenen agressief blijven, worden ze op de grond gefixeerd en beslist de wacht commandant wat er met de betrokkenen moet gebeuren. Voor dergelijke ernstige incidenten wordt direct een rapport geschreven en gaan de betrokkenen naar een observatiecel (OBS). Een geïnterviewde vertelde dat wanneer automutilatie plaats vindt, ook meestal op de alarmknop wordt gedrukt. Dit gebeurt zodat de andere bewakers de andere ingeslotenen en gedetineerden kunnen insluiten zodat alle aandacht kan gaan naar de gewonde. De medische dienst komt dan ook met spoed naar de afdeling met een traumatas. Ook kunnen de medewerkers zelf afbinden. Zij hebben allemaal een EHBO diploma. Dit hoeven ze vaak niet toe te passen omdat de medische dienst snel ter plaatse is.

Wanneer er een opstand is, wordt hulp van het IBT team ingeroepen om alle ingeslotenen op een afdeling in hun cel op te sluiten. Dan kan er ook een periode van een lockdown ingesteld worden, zoals begin 2019 het geval was.

Verschillen in beheersgedrag tussen medewerkers. Alle geïnterviewden gaven aan dat er verschillen zijn hoe bewakers omgaan met grensoverschrijdend gedrag. Tevens verschillen bewakers in hoe snel zij een rapport uitschrijven. Bejegening, leeftijd, ervaring, thuissituatie, taal, en angst worden als factoren genoemd die daarbij een rol spelen. Drie medewerkers gaven aan dat het erg belangrijk is hoe de ingeslotenen bejegend worden. Het is belangrijk om sociaal vaardig te zijn en iedere vreemdeling respectvol te behandelen. Acteren op basis van macht is meestal niet succesvol. Een geïnterviewde geeft aan dat oudere medewerkers meer tegen ingeslotenen kunnen zeggen. Ook werd genoemd dat medewerkers met minder ervaring, ondanks dat ze getraind zijn, niet altijd weten wat ze moeten doen omdat elke situatie van grensoverschrijdend gedrag anders is. Een geïnterviewde noemde ook dat wanneer je zowel de Nederlandse, Engelse als Arabische taal beheerst, het makkelijker is om issues vroegtijdig te signaleren en aan te pakken.

Vier van de zes geïnterviewden gaven ook aan dat collega's bang zijn om vreemdelingen aan te spreken op grensoverschrijdende gedragingen en op te treden. Medewerkers zijn soms terughoudend in het schrijven van rapporten omdat 1) zij niet degene willen zijn die een ingeslotene het leven zuur maakt en 2) zij angstig zijn voor de consequenties. Medewerkers worden vaak bedreigd. Sommige medewerkers zullen daarom doen alsof ze een incident niet zien of houden het bij het inpraten op en waarschuwen van de ingeslotenen. Een geïnterviewde vertelde dat het voor de beheersing van vreemdelingen in het detentiecentrum lastig is wanneer de ene medewerker wel alle gedragsregels en bijbehorende manier van ingrijpen uitvoert en de ander niet. Ook durven sommige medewerkers niet goed in te grijpen omdat ze bang zijn aangeklaagd te worden. In zeer agressieve situaties kan het voorkomen dat het automatische (overlevings)instinct van een medewerker boven komt. Door de dreiging van de situatie en de adrenaline kan er een enkele keer agressiever worden ingegrepen dan voorgeschreven is. De geïnterviewden vertelden dat er onlangs vier medewerkers op non-actief zijn gesteld. In dergelijke gevallen doet Bureau Integriteit een feitenonderzoek, op basis waarvan het management beslist over de medewerker.

Een geïnterviewd lid van de directie gaf aan dat de bewaarders een intervisie cursus wordt aangeboden waarin besproken wordt hoe bewaarders omgaan met bepaalde situaties. Daar komen bewaarders aan bod die heel goed in hun werk zijn, maar ook anderen die nooit een rapport hebben uitgeschreven.

Opvattingen van de geïnterviewden over betekenis beheerslast

Twee van de zes geïnterviewden gingen concreet in op de vragen wat ze onder beheerslast verstaan en waar mogelijke veranderingen in beheerslast in te zien zouden kunnen zijn. De andere vier geïnterviewden gingen hierop in door direct de vraag te beantwoorden of de beheerslast is toegenomen en waarom (zie paragraaf [] in deel 2).

Wat is beheerslast? Een geïnterviewde gaf aan dat zij onder beheerslast verstaat dat mensen zich niet houden aan de huisregels. Onder de beheerslast valt ook dat medewerkers in gesprek gaan en een time-out of bewaarders-arrest wordt toegepast. Een andere geïnterviewde gaf aan dat onder beheerslast valt 1) het continu monitoren van ingeslotenen, 2) het specifiek in de gaten houden van bepaalde personen, 3) het constant overleggen met collega's en 4) verslaglegging, waaronder handelingen in het registratiesysteem TULP.

Waarin zijn mogelijke veranderingen in de beheerslast terug te zien? Een geïnterviewde gaf aan dat mogelijke veranderingen in de beheerslast voor buitenstaanders niet te zien zijn zonder mee te lopen op de afdelingen zelf. Een andere geïnterviewde gaf aan dat er een verschuiving plaatsvindt in wat medewerkers als normaal zien: door de toename van het aantal grensoverschrijdende incidenten in de afgelopen jaren raken medewerkers 'gewend' aan veelvoorkomende incidenten waardoor deze als minder onverwacht en bijzonder worden gezien.

Samenvatting bevindingen interviews mbt operationalisatie beheerslast en enkele reflecties

Uit de interviews komt een beeld naar voren dat de beheerslast bestaat uit het beheersen van zeer uiteenlopende vormen van grensoverschrijdend gedrag door ingesloten vreemdelingen. De vormen van grensoverschrijdend gedrag die plaatsvinden zijn psychisch, fysiek, seksueel en destructief van aard. De intensiteit van deze vormen varieert van schelden tot suïcide. Daarbij werd vechten tussen ingeslotenen of gedetineerden en automutilatie het meest genoemd.

De beheerslast van deze grensoverschrijdende gedragingen loopt ook uiteen. Over het geheel genomen blijkt uit de interviews dat de beheerslast zowel preventieve als reactieve handelingen vereist in relatie tot (mogelijke) grensoverschrijdende gedragingen. Preventieve beheerslast bestaat uit: 1) continu monitoren van ingeslotenen, 2) het specifiek in de gaten houden van bepaalde personen, 3) constant overleggen met collega's, 4) praten met ingeslotenen, 5) uitleg geven van procedures aan ingeslotenen, 6) het geven van time-out, 7) het geven van bewaarder arrest, 8) het overplaatsen van ingeslotenen wanneer ze niet met elkaar overweg kunnen of groepsvorming plaatsvindt, 9) cameratoezicht van ingeslotenen uit voorzorg om suïcide te voorkomen, 10) fouilleren, 11) cel inspecties, 12) urinetest en 13) inzet van drughonden.

Afhankelijk van het type incident dat heeft plaatsgevonden, bestaat reactieve beheerslast uit: 1) het geven van waarschuwingen, 2) het doen van mededelingen, 3) het schrijven van rapporten, 4) tulpen, 5) het ingrijpen bij vechtpartijen, 6) verdedingswerk, 7) naar de grond werken en 8) fixeren van ingeslotenen, 9) in de cel sluiten van betrokkenen en omstanders, 10) verplaatsen naar observatieafdeling en 11) het geven van eerste hulp.

3.3. Synthese literatuuronderzoek en interviews ten behoeve van operationalisatie beheerslast & aanpak onderzoeksvraag 1

Tezamen laten de literatuurstudie en de interviews zien dat beheerslast van vreemdelingen in bewaring bij het DCR op de volgende manieren geoperationaliseerd kan worden:

De literatuurstudie laat zien dat beheerslast langs de volgende dimensies geoperationaliseerd kan worden:

- a) aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen
- b) aantallen rapporten van grensoverschrijdende gedragingen
- c) aantal opgelegde (orde)maatregelen en straffen (waaronder ook plaatsingen op beheersafdeling)
- d) zelf-rapportage van aantallen grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen
- e) zelf-rapportage van beheersgedrag door bewaarders

Om de veranderingen in de beheerslast over de periode 2015-2019 in het DCR zo goed mogelijk vast te stellen, zijn alle dimensies onderzocht, met uitzondering van de aantallen rapporten van grensoverschrijdende gedragingen (b) en de zelf-rapportage van grensoverschrijdende gedragingen door gedetineerden (d).

Gaande ons onderzoek werd duidelijk dat rapporten van grensoverschrijdend gedragingen vrijwel altijd lijken te worden opgevolgd door een orde- of strafmaatregel, die onderzocht worden bij dimensie c. Uit navraag bij de beleidsanalyse afdeling van DJI bleek dat rapporten van incidenten die niet leiden tot een maatregel of straf vrijwel nooit voorkomen in de registraties van het DCR (persoonlijke communicatie Machteld van de Haar, 29 januari 2020). Om deze reden zijn de aantallen rapporten van grensoverschrijdend gedrag niet apart onderzocht in dit onderzoek.

Daarnaast zijn de zelf-rapportages van grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen niet meegenomen aangezien deze gedragingen niet met terugwerkende kracht verkregen kunnen worden over de periode 2015-2019 (vreemdelingen verblijven gemiddeld 47 dagen in bewaring in het DCR; zie deel 2).

Uit het literatuuronderzoek en de interviews kwam duidelijk naar voren dat de beheerslast per grensoverschrijdend gedrag en per type beheersgedrag kan verschillen. Om die reden is het belangrijk om, waar mogelijk, onderscheid te maken tussen verschillende categorieën van grensoverschrijdend en beheersgedrag. De subdimensies van grensoverschrijdende gedragingen die zowel uit de literatuurstudie als uit de interviews naar voren kwamen, zijn:

- Algemene verstoringen
- Eigendomsovertredingen
- Gewelddadig gedrag ten opzichte van andere ingeslotenen
- Dreiging ten opzichte van de faciliteit
- Gedrag ten opzichte van zichzelf

In de methoden-paragraaf 2.2 zetten we uiteen welke specifieke grensoverschrijdende gedragingen (de meetbare indicatoren) vallen onder deze subdimensies.

De subdimensies die uit beide studies naar voren kwamen in relatie tot beheersgedrag zijn:

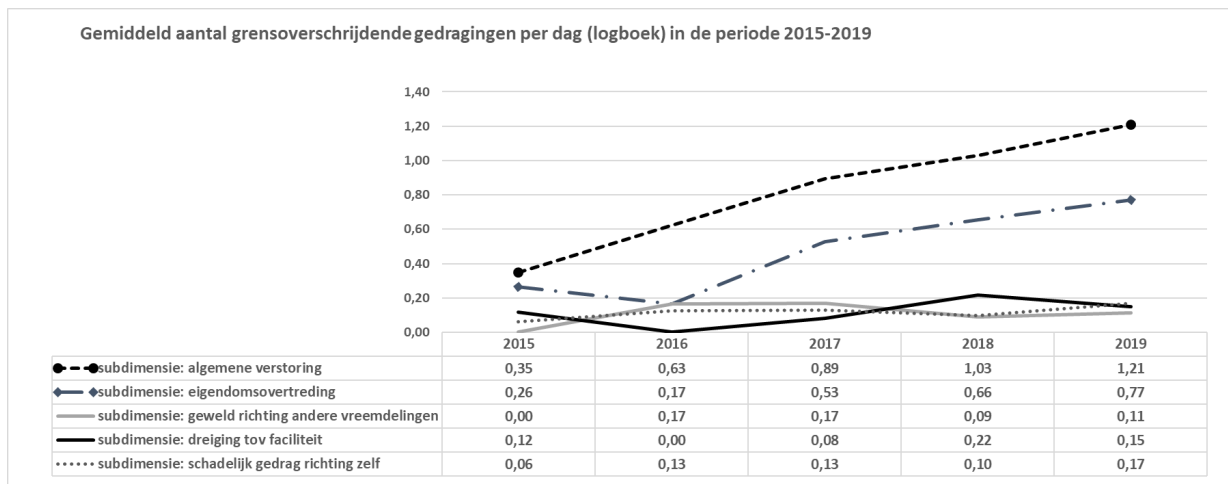
- Preventief (ter voorkoming van verdere escalatie en formele sancties)
- Fysiek controlerend
- Medisch controleren
- Straffen

De specifieke beheersgedragingen (de meetbare indicatoren) die vallen onder deze subdimensies zetten we ook uiteen in paragraaf 2.2.

4. Beantwoording Onderzoeksvraag 1: Is de beheerslast van ingesloten vreemdelingen in het DCR toegenomen in de periode 2015-2019?

4.1. Bevindingen

Dimensie: Aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen



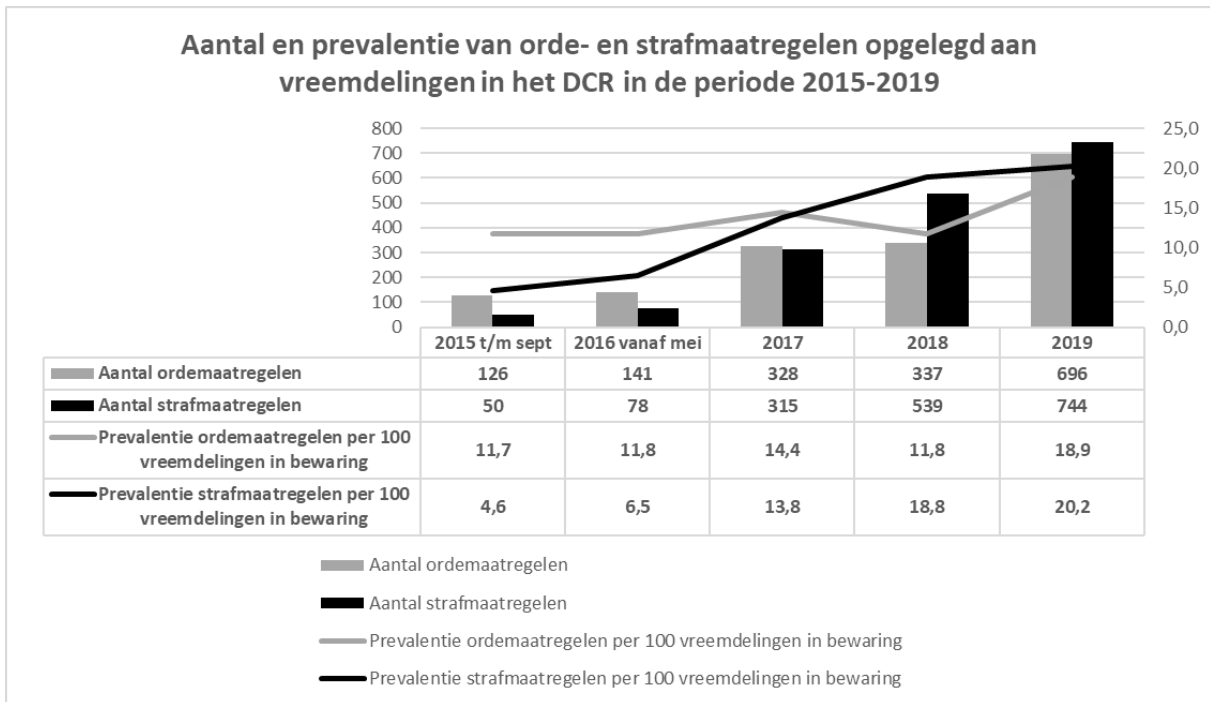
Figuur 2. Gemiddeld aantal dagelijkse grensoverschrijdende gedragingen (per subdimensie) door vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019 op basis van een steekproef van de dagelijkse logboeken.

In figuur 2 wordt het gemiddeld aantal gerapporteerde grensoverschrijdende gedragingen per dag (logboek) per jaar weergegeven, voor elk van de vijf subdimensies. De figuur laat zien dat er een duidelijke toename is in de onderzoeksperiode van het gemiddeld aantal algemene verstoringen (bijvoorbeeld schreeuwen) en eigendomsovertredingen door vreemdelingen in het DCR – van respectievelijk 0,35 en 0,26 per dag in 2015 naar 1,21 en 0,77 in 2019. Een variantieanalyse (oneway ANOVA) liet zien dat deze toename voor algemene verstoringen overall significant was, $F(4, 250) = 4,15$, $p = .003$, effect size (partial eta squared) = .06. Ondanks de duidelijke stijgende trend was dit niet het geval voor de dimensie eigendomsovertredingen, $F(4, 259) = 1,82$, $p = .126$, effect size (partial eta squared) = .02, hoewel die analyse wel liet zien dat het gemiddeld aantal eigendomsovertredingen significant groter was in 2019 dan in 2015 ($p = .045$) en 2016 ($p = .035$). Verschillen tussen andere jaren voor eigendomsovertredingen waren niet significant.

Voor de subdimensies geweld richting andere vreemdelingen, dreiging ten opzichte de faciliteit (waaronder agressie richting het personeel) en schadelijk gedrag richting zelf (zoals automutilatie, suïcide [pogingen]), bleek er geen significante veranderingen te zijn in de onderzoeksperiode, alle $F_s < 1,25$, $p_s > .30$ (zie Figuur 2). Verschillende tussen afzonderlijke jaren voor deze drie subdimensies waren ook niet significant. Met andere woorden, het gemiddeld aantal grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen gerapporteerd in de logboeken die vallen onder deze drie subdimensies bleef constant in de onderzoeksperiode 2015-2019.

Dimensie opgelegde ordemaatregelen, straffen en plaatsingen op beheersafdeling

Aantallen en prevalentie opgelegde ordemaatregelen en straffen. In Figuur 3 wordt het totaal aantal orde- en strafmaatregelen weergegeven dat per jaar werd opgelegd aan vreemdelingen in de periode 2015-2019. Dit betreft de balken in de figuur; op de verticale as links en in de tabel onder in de figuur worden de (precieze) aantallen weergegeven.



Figuur 3. Aantal en prevalentie (per 100 vreemdelingen) van orde- en strafmaatregelen opgelegd aan vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019.

In termen van het totaal aantal orde- en strafmaatregelen valt op in de figuur dat deze beide toenemen tussen 2015 en 2019: van 126 orde- en 50 strafmaatregelen in 2015 tot 696 orde- en 744 strafmaatregelen in 2019. Echter, in de periode september 2015 tot en met april 2016 huisvestte het DCR zoals eerder aangegeven geen vreemdelingen maar arrestanten, hetgeen het absolute aantal orde- en strafmaatregelen in deze twee jaren drukte in vergelijking met de andere jaren. Daarnaast groeide de omvang van het aantal vreemdelingen dat jaarlijks werd ingesloten in het DCR: van 1080 en 1200 vreemdelingen in 2015 en 2016, tot respectievelijk 2280, 2860 en 3680 vreemdelingen in 2017, 2018 en 2019. Dit maakt dat deze absolute aantallen orde- en strafmaatregelen in de verschillende jaren moeilijk te vergelijken zijn: zo zou gesteld kunnen worden dat er een grotere kans is op orde- of strafmaatregelen als er jaarlijks meer vreemdelingen in het DCR verblijven.

Om te corrigeren voor deze verschillen in aantal vreemdelingen per jaar, is ook de prevalentie van de orde- en strafmaatregelen afgebeeld in figuur 3: het gemiddeld aantal orde- en strafmaatregelen per 100 vreemdelingen die in het DCR verbleven in de periode 2015-2019. Dit zijn respectievelijk de grijze en zwarte lijn in de figuur; de hoogte van de prevalentie staat weergegeven op de rechter verticale as en in de tabel onder in de figuur. Deze lijnen maken duidelijk dat ook de prevalentie van de orde- en strafmaatregelen toeneemt tussen 2015 en 2019. De prevalentie van de ordemaatregelen schommelt tussen 2015 en 2018 tussen de 11,7 en 14,4, maar neemt in 2019 duidelijk toe tot 18,9. De prevalentie

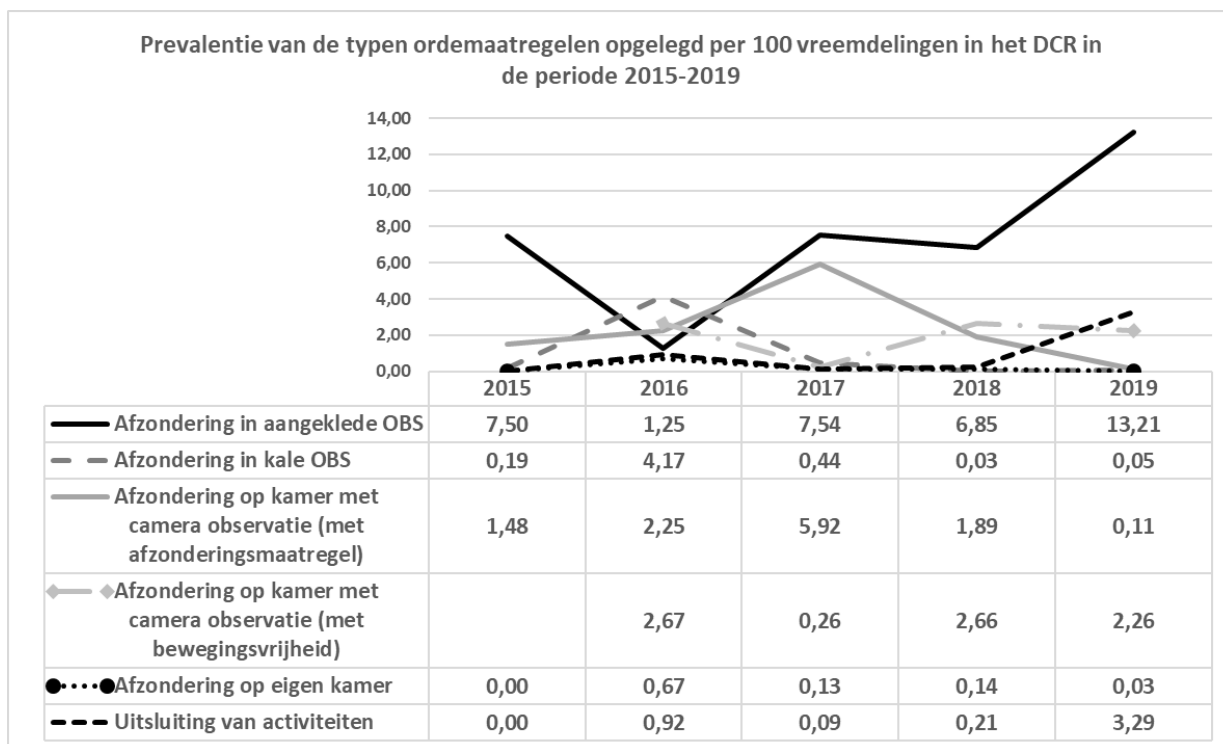
van de strafmaatregelen laat een stapsgewijze toename zien: van 4,6 in 2015 tot 20,2 in 2019. Het geheel overziend laten deze cijfers duidelijk zien dat meer vreemdelingen in het DCR een orde- en strafmaatregel kregen opgelegd voor grensoverschrijdend gedrag in de periode 2015-2019.

Aard van de orde- en strafmaatregelen. Wanneer wordt uitgesplitst naar de typen orde- en strafmaatregelen die zijn opgelegd in de periode 2015-2019, dan valt voor de ordemaatregelen duidelijk op dat de ordemaatregel 'afzondering in een aangeklede observatiecel (OBS)' het meest wordt opgelegd en qua prevalentie, na een tijdelijke afname in 2016, toeneemt in de onderzoeksperiode, vooral in 2019 (zie zwarte lijn in Figuur 4). In 2016 is er, naast een afname van ordemaatregelen waarbij vreemdelingen worden afgezonderd in een aangeklede OBS, ook een duidelijke toename van afzondering in de kale OBS te zien.¹³

Daarnaast valt ook op dat de ordemaatregel 'uitsluiting van activiteiten' ook een toename laat zien in 2019 (prevalentie 3,29 per 100 vreemdelingen) ten opzichte van de voorgaande jaren (tussen 0 en 0,92 per 100 vreemdelingen in 2015-2018). De andere typen ordemaatregelen die werden opgelegd laten geen duidelijke verandering zien: 'afzondering op kamer met camera observatie (met bewegingsvrijheid, dat wil zeggen niet ingesloten' en 'afzondering op eigen kamer' laten geen duidelijke toe- of afname zien. Voor de ordemaatregel 'afzondering op kamer met camera observatie (met afzonderingsmaatregel)' geldt dat er over de hele periode na een toename van de prevalentie tussen 2015 (1,48) en 2017 (5,92), juist een afname lijkt plaats te vinden (tot 0,11 in 2019).

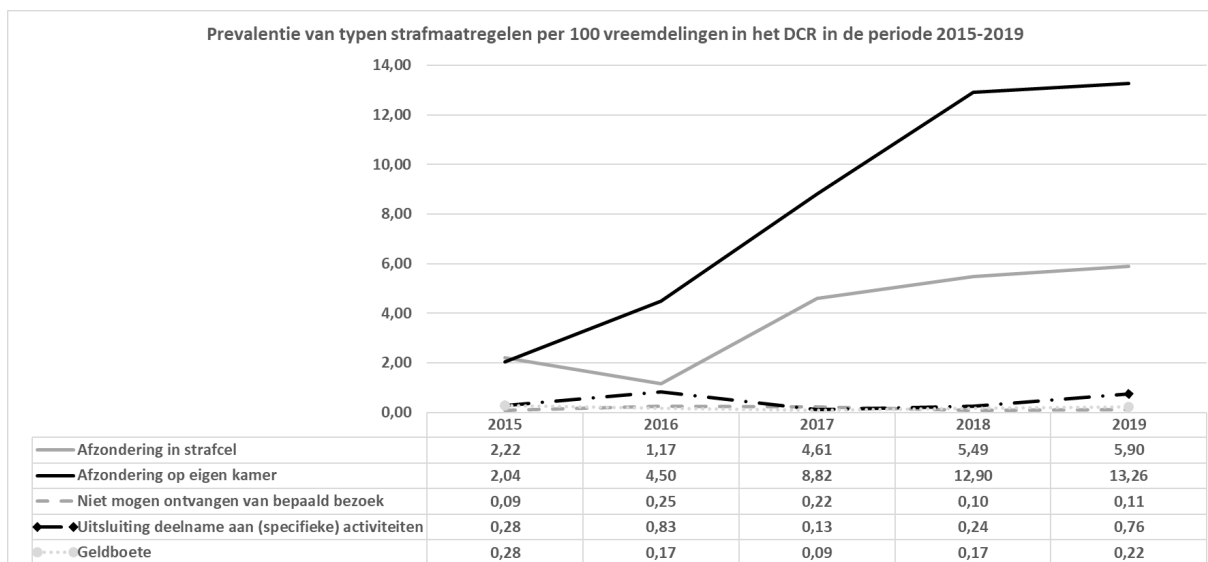
In figuur 4 valt ook te zien dat er geen prevalentie wordt weergegeven voor 2015 voor 'afzondering op kamer met camera observatie (met bewegingsvrijheid)'. Wij troffen in het bestand uit 2015 geen gegevens aan over deze ordemaatregel. Na navraag bleek in 2015 deze ordemaatregel nog niet in gebruik te zijn.

¹³ Het is onduidelijk waardoor deze ogenschijnlijke tijdelijke verschuiving van afzonderingen in aangeklede OBS cellen naar kale OBS cellen in 2016 heeft plaats gevonden; hierover is navraag gedaan bij het DCR maar daar kon geen verklaring voor worden gegeven.



Figuur 4. Prevalentie van de typen ordemaatregelen opgelegd per 100 vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019.

Wanneer de strafmaatregelen worden uitgesplitst naar de typen die werden opgelegd, valt op dat met name de strafmaatregel ‘afzondering op eigen kamer’ sterk is toegenomen tussen 2015 en 2019: van 2,04 keer gemiddeld per 100 vreemdelingen in 2015 tot 13,26 keer in 2019 (zie figuur 5). Daarnaast laat ook de strafmaatregel ‘afzondering in strafcel’ een duidelijke toename zien: van 2,22 keer per 100 vreemdelingen in 2015 tot 5,90 keer in 2019. Deze twee typen strafmaatregelen vormen duidelijk de twee grootste categorieën van strafmaatregelen die worden opgelegd en toenemen in de onderzoeksperiode. Andere strafmaatregelen die worden opgelegd (niet mogen ontvangen van bepaald bezoek, uitsluiting van deelname aan (specifieke) activiteiten en een geldboete) worden minder dan 1 keer per 100 vreemdelingen opgelegd in de gehele onderzoeksperiode en laten ook geen duidelijke verandering in prevalentie zien.



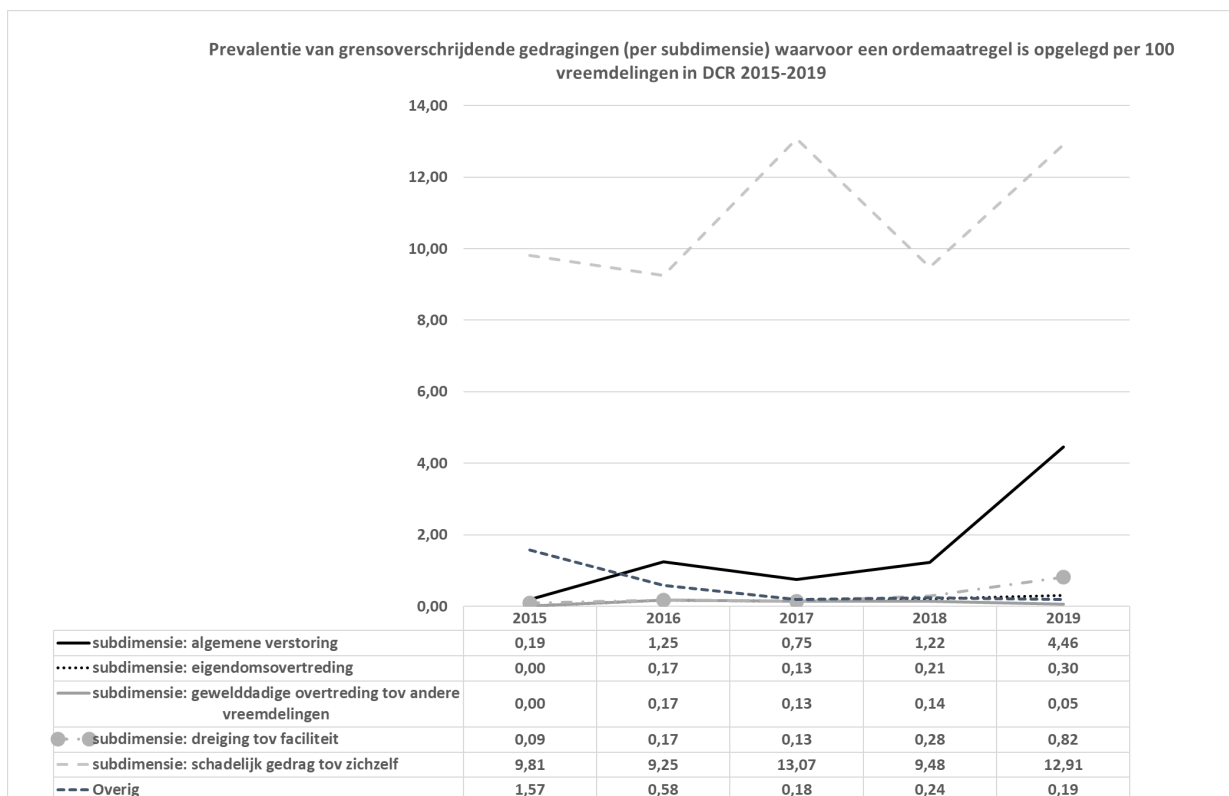
Figuur 5. Prevalentie van de typen strafmaatregelen opgelegd per 100 vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019.

Type grensoverschrijdende gedragingen dat ten grondslag lag aan de orde- en strafmaatregelen.

Zoals gezegd maakten de aangeleverde gegevens uit de straf- en ordemaatregelenmatrix van het DCR het ook mogelijk om te onderzoeken welke grensoverschrijdende gedragingen de aanleiding vormden voor de opgelegde maatregelen. In Figuur 6 geven we voor de ordemaatregelen weer wat de prevalenties waren van deze gedragingen, onderverdeeld in de vijf subdimensies van grensoverschrijdend gedrag die uit de operationalisatie van beheerslast naar voren kwamen (zie hoofdstuk 3).

Allereerst valt op dat de subdimensie schadelijk gedrag richting zichzelf' het vaakst de aanleiding vormt voor het opleggen van een ordemaatregel; deze schommelt tussen de jaren maar laat in de gehele onderzoeksperiode wel een toename zien qua prevalentie: van 9,81 keer gemiddeld per 100 vreemdelingen in 2015 tot 12,91 keer in 2019. Kijkend naar de prevalenties van de specifieke gedragingen die vallen onder deze subdimensie, valt op dat er lichte toenames te zien zijn in vrijwel alle gedragingen (poging of dreigen met suïcide, automutilatie, gevaar voor eigen veiligheid), behalve voor de twee gedragingen 'verward gedrag' en "honger/dorststaking' – deze nemen niet toe in de onderzoeksperiode.

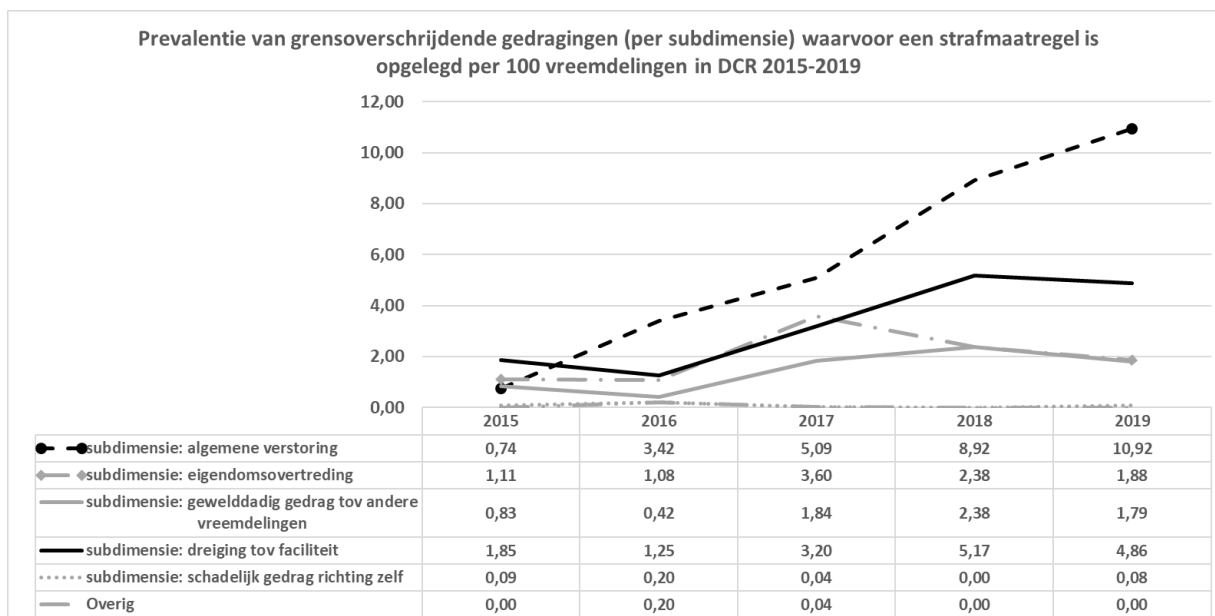
Daarnaast laat figuur 6 zien dat in de onderzoeksperiode in toenemende mate een ordemaatregel wordt opgelegd na grensoverschrijdend gedrag dat valt onder de subdimensie 'algemene verstoring' (zoals het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel, weigeren van of opsparen van medicatie, verstoren van de rust, orde en veiligheid): van 0,19 keer gemiddeld per 100 vreemdelingen in 2015 tot 4,46 keer in 2019.



Figuur 6. Prevalentie van de grensoverschrijdende gedragingen (onderverdeeld naar subdimensies) die de aanleiding vormde van de ordemaatregelen die zijn opgelegd per 100 vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019.

De andere drie subdimensies van grensoverschrijdend gedrag (eigendomsovertreding, gewelddadige overtreding tegenover andere vreemdelingen, en dreiging van de faciliteit) vormden veel minder vaak de aanleiding voor een ordemaatregel in de onderzoeksperiode; alle prevalenties bleven onder de 1 keer gemiddeld per 100 vreemdelingen. Er was binnen die drie subdimensies ook geen grote verandering waar te nemen in de prevalenties tussen 2015 en 2019 (dat wil zeggen meer dan 1 punt verandering). Dat gold ook voor de categorie overig, waaronder vielen ordemaatregelen die werden opgelegd op basis van medisch advies of wanneer vreemdelingen op eigen verzoek wilden worden afgezonderd in een observatiecel.

Ook bij de grensoverschrijdende gedragingen waarvoor een strafmaatregel werd opgelegd in de onderzoeksperiode, komt voor een aantal subdimensies een duidelijke toename van de prevalentie naar voren (zie figuur 7). Net als bij de observaties van de grensoverschrijdende gedragingen in de logboeken, is ook hier algemene verstoring de subdimensie waarop de grootste toename in de prevalentie plaats vindt: van 0,74 keer per 100 vreemdelingen in 2015, tot 10,92 keer in 2019. Strafmaatregelen werden dus het vaakst en in toenemende mate opgelegd in de onderzoeksperiode voor grensoverschrijdend gedrag dat als algemene verstoring getypeerd kan worden.

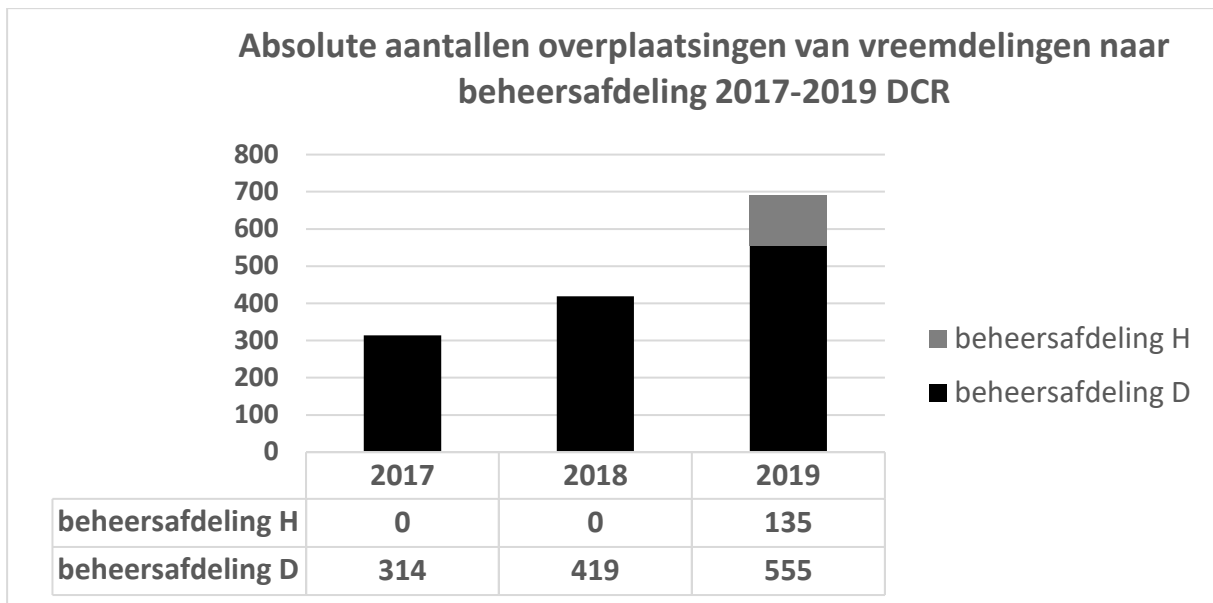


Figuur 7. Prevalentie van de grensoverschrijdende gedragingen (onderverdeeld naar subdimensies) die de aanleiding vormde van de strafmaatregelen die zijn opgelegd per 100 vreemdelingen in het DCR in de periode 2015-2019.

Daarnaast valt een duidelijke toename in de prevalentie van strafmaatregelen op in reactie op gedragingen in de subdimensie dreiging ten opzichte van de faciliteit: van gemiddeld 1,85 keer per 100 vreemdelingen in 2015 tot 4,86 keer in 2019. Het betreft hier dan concreet strafmaatregelen voor bijvoorbeeld verschillende vormen van agressie richting bewaarders, brandstichting en aanzetten tot opruiend gedrag, opstand of deelname aan opstand.

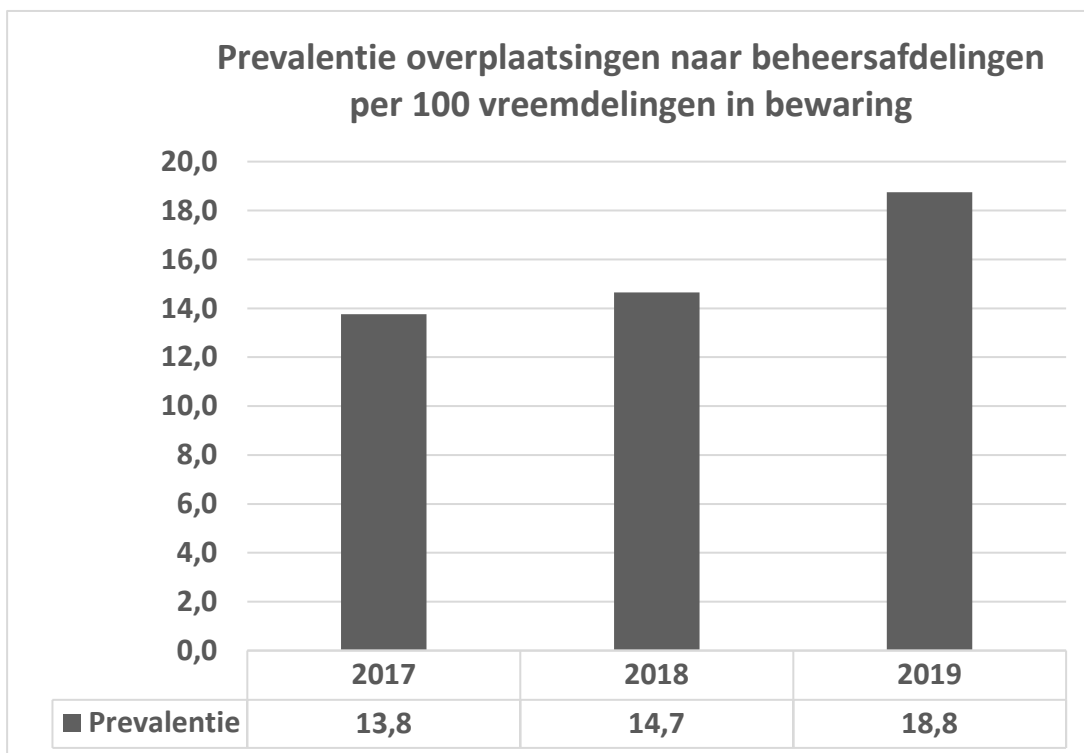
Ook strafmaatregelen naar aanleiding van eigendomsovertredingen en gewelddadig gedrag ten opzichte van andere vreemdelingen laten een toename in de prevalenties zien tussen 2015 (respectievelijk 1,11 en 0,83) en 2019 (resp. 1,88 en 1,79), hoewel in duidelijk minder sterke mate dan voor algemene verstoringen en dreigingen ten opzichte van de faciliteit. Ten slotte vindt er geen verandering plaats in de prevalentie van strafmaatregelen die worden opgelegd voor schadelijk gedrag richting zichzelf en voor de categorie overig.

Aantallen plaatsingen op de beheersafdeling D en tijdelijke beheersafdeling H. Ook in het aantal (over)plaatsingen naar de beheersafdeling D (en H) die sinds 2017 plaats vonden valt een duidelijke toename van de beheerslast te zien. In absolute aantallen nam het aantal overplaatsingen naar de beheersafdeling D toe van 339 in 2017 tot 555 in 2019 (zie figuur 8). Daarnaast vonden (alleen) in 2019 nog 135 overplaatsingen plaats naar de tijdelijke beheersafdeling H, die gebruikt werd wanneer afdeling D volledig bezet was en/of na lockdowns in het DCR. In totaal resulteerde dit in 690 overplaatsingen naar de beheersafdeling in 2019.



Figuur 8. Absolute aantal (over)plaatsingen van vreemdelingen naar de beheersafdeling D en tijdelijke beheersafdeling H in het DCR in de periode 2015-2019.

Ook als rekening wordt gehouden met verschillen in de omvang van het aantal vreemdelingen in het DCR in 2017, 2018 en 2019, valt nog steeds een toename in de beheerslast waar te nemen voor wat betreft het aantal plaatsingen op de beheersafdeling (zie figuur 9). De prevalentie van het aantal plaatsingen neemt toe van gemiddeld 13,8 keer per 100 vreemdelingen in 2017, tot 18,8 keer in 2019.



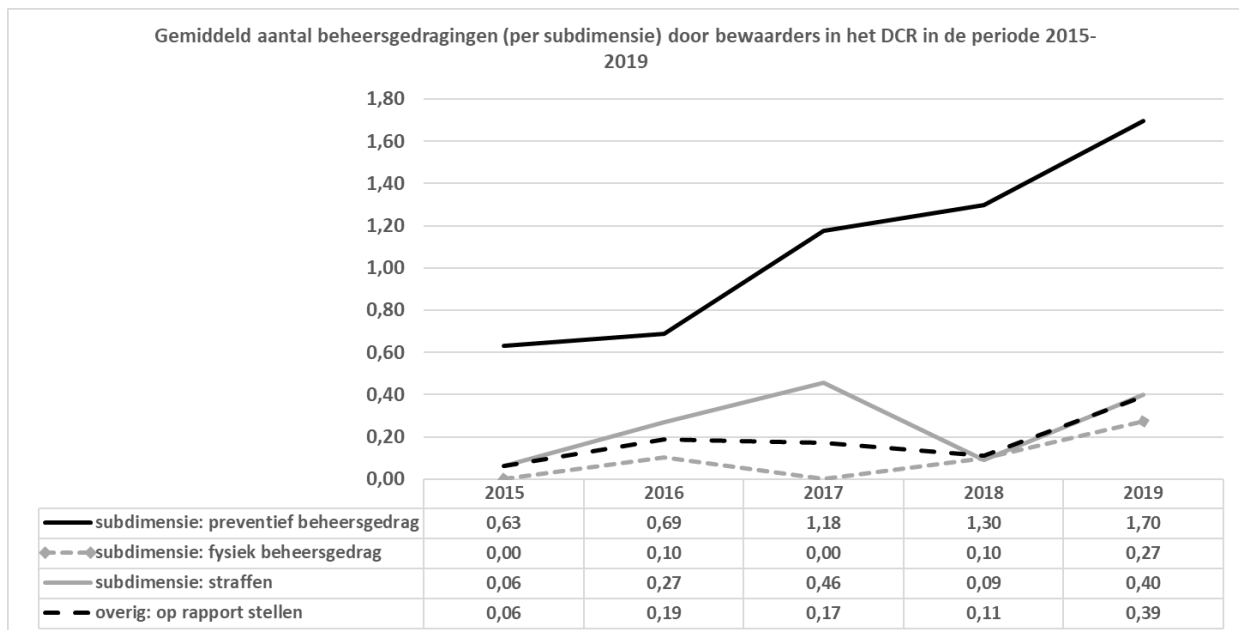
Figuur 9. Prevalentie van aantal (over)plaatsingen per 100 vreemdelingen in het DCR naar de beheersafdeling D en tijdelijke beheersafdeling H in de periode 2015-2019.

Dimensie zelfrapportage beheersgedrag door bewaarders

Interviews met bewaarders en directieleden. Alle geïnterviewden gaven aan dat de beheerslast van de vreemdelingen in het detentiecentrum veranderd is in de afgelopen 5 jaar. Door geïnterviewden werd zowel in de omvang, het type en de intensiteit van de beheerslast een toename gezien. De toename in de omvang kan worden gezien in het beheersgedrag door en de ervaringen van de bewaarders: het aantal rapporten, het aantal orde- en strafmaatregelen, het aantal piketmeldingen, de inzet van het opvang- en nazorgteam voor zowel vreemdelingen als medewerkers, de gevoelde sfeer op de afdelingen, de toegenomen stress bij medewerkers en het aantal incidenten waar bewaarders op moeten handelen.

De toename in het type en intensiteit van de beheerslast kan waargenomen worden in de inhoud van de opgestelde rapporten door bewaarders. Geïnterviewden gaven aan dat qua grensoverschrijdend gedrag van vreemdelingen met name agressie naar het personeel, automutilatie en suicide is toegenomen. Daarnaast werd ervaren dat de ingeslotenen sneller fysiek agressief zijn en dat deze de agressie ernstiger van aard is.

Zelfgerapporteerde beheersgedragingen in de logboeken. Ook in de gecodeerde logboeken valt duidelijk terug te zien dat bewaarders in toenemende mate beheersgedrag rapporteren in relatie tot grensoverschrijdende gedragingen van vreemdelingen in de onderzoeksperiode (zie figuur 10). Zo valt duidelijk te zien dat het gemiddeld aantal preventieve beheersgedragingen door bewaarders per dag (logboek) toeneemt: van 0,63 in 2015 naar 1,70 in 2019. Deze toename is ook significant, $F(4, 259) = 3,77, p = .005$, effect size (partial eta squared) = .055. Ook voor de subdimensies fysiek controlerende beheersgedragingen en de straffen die bewaarders rapporteren in de logboeken valt een toename waar te nemen in de onderzoeksperiode (hoewel minder sterk dan de preventieve beheersgedragingen): van respectievelijk 0 en 0,06 gedragingen gemiddeld in 2015, naar 0,27 en 0,40 in 2019. Ook deze toenames zijn significant, respectievelijk $F(4, 250) = 2,69, p = .032$, effect size (partial eta squared) = .032 en $F(4, 250) = 3,84, p = .005$, effect size (partial eta squared) = .058. Daarnaast zien we dat het aantal rapporten dat bewaarders opstelden (de categorie 'overig' in figuur 10) gemiddeld ook toeneemt in de onderzoeksperiode (van gemiddeld 0,06 per dag [logboek] in 2015 naar 0,39 in 2019); deze toename is ook significant, $F(4, 250) = 3,88, p = .004$, effect size (partial eta squared) = .058.



Figuur 10. Gemiddeld aantal dagelijkse beheersgedragingen (per subdimensie) door bewaarders in het DCR in de periode 2015-2019 op basis van een steekproef van de dagelijkse logboeken

4.2. Conclusie ten aanzien van onderzoeksvraag 1:

De beheerslast van ingesloten vreemdelingen in het DC Rotterdam is duidelijk toegenomen in de periode 2015-2019

De bevindingen in dit hoofdstuk maken duidelijk dat de beheerslast van vreemdelingen in het DCR op alle onderzochte dimensies een duidelijke toename laat zien in de periode 2015-2019. Zo observeerden we in de logboeken van het DCR duidelijke toenames op de dimensie grensoverschrijdende gedragingen, met name voor wat betreft gedragingen die vallen in de subdimensies algemene verstoring en eigendomsovertreding. Ook constateerden we op de dimensie opgelegde orde- en strafmaatregelen en plaatsingen op de beheersafdeling dat de prevalentie van het aantal orde- en strafmaatregelen dat per 100 vreemdelingen werd opgelegd toenam. Met name ordemaatregelen waarbij vreemdelingen werden afgezonderd in een aangeklede observatiecel en waarbij zij werden uitgesloten van activiteiten namen toe, terwijl als strafmaatregelen vooral de afzonderingen op de eigen kamer of op een strafcel groeiden. Ook de prevalentie van het aantal (over) plaatsingen naar de beheersafdeling van het DCR liet een duidelijke stijgende lijn zien in de onderzoeksperiode. Ten slotte vonden we voor de dimensie zelfgerapporteerd beheersgedrag door bewaarders ook bewijs dat de beheerslast is toegenomen: geïnterviewde medewerkers van het DCR benoemden dat zij meer inspanningen moesten plegen in reactie op (beginnend) grensoverschrijdend gedrag, zoals het schrijven van rapporten, het opleggen en uitvoeren van orde- en strafmaatregelen en het inzetten van het opvang- en nazorgteam voor vreemdelingen en bewaarders. Ook in de logboeken codeerden we een toename van het aantal beheersgedragingen: preventieve beheersgedragingen, gericht op de-escalatie, oplossen van beginnend grensoverschrijdend gedrag en voorkomen van problemen bij uitzetting, namen het sterkst toe. Daarnaast namen de fysiek controlerende gedragingen bij incidenten (bv. fixeren, afzonderen, uit elkaar drijven) en het opleggen van straffen ook toe in de onderzoeksperiode. Ook observeerden we dat bewaarders in toenemende mate noteerden in de logboeken dat zij een rapport hadden opgesteld voor vreemdelingen die grensoverschrijdend gedrag vertonen.

De conclusie van dit deel van het rapport is dan ook dat onderzoeksvraag 1 bevestigend beantwoord kan worden: de beheerslast van vreemdelingen in het DCR is duidelijk toegenomen in de onderzoeksperiode. Wat daarbij opgemerkt kan worden is dat een aantal bevindingen op verschillende dimensies, die met verschillende onderzoeksmethoden zijn onderzocht, hetzelfde beeld laten zien: zo nam het aantal grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen dat als algemene verstoring kan worden getypeerd zowel in de gecodeerde logboeken, als in de aanleidingen voor de opgelegde orde- en strafmaatregelen toe in de onderzoeksperiode. Ook zagen we dat de genoemde toename van agressie richting het personeel, automutilatie en (poging tot of dreigen met) suïcide onder vreemdelingen zoals genoemd in de interviews, ook terug in de toename van aanleidingen die geregistreerd waren voor respectievelijk de opgelegde straf- en ordemaatregelen. Daarnaast zagen we de toename van het aantal rapporten, orde- en strafmaatregelen genoemd in de interviews ook terug in de logboeken (rapporten) en registerdata van het aantal orde- en strafmaatregelen. Deze vergelijkbare patronen van resultaten uit verschillende bronnen en bij verschillende dimensies versterken de betrouwbaarheid en robuustheid van de bevindingen.

Er zijn ook een aantal verschillen die we aantreffen tussen de bevindingen op de verschillende dimensies: zo zagen we bijvoorbeeld de duidelijke toename van schadelijk gedrag richting zichzelf als aanleiding voor het opleggen van ordemaatregelen in de registratie van de straf- en ordemaatregelen niet terug in de gecodeerde logboeken. Een mogelijke reden voor dergelijke discrepanties tussen de logboeken en de registratie van orde- en strafmaatregelen is de wisselende mate van invulling van de logboeken die we aantreffen tussen de jaren en afdelingen binnen het DCR. Daarnaast kan het zijn dat bewaarders na het opstellen van een rapport na een grensoverschrijdend incident (hetgeen in een ander systeembestand geschiedt dan de logboeken) minder de noodzaak zien om dit incident nogmaals uitvoerig te registreren in het logboek van die dag. Dit zou kunnen betekenen dat de registratie van grensoverschrijdende gedragingen in de logboeken en de orde- en strafmaatregelen deels aanvullend zijn, waarbij de registratie van maatregelen alleen volgt wanneer er een formeel rapport is opgesteld, terwijl er in de logboeken ook gedragingen worden genoteerd waarop geen rapport volgde.

Ten slotte is het belangrijk op te merken dat we voor de dimensie zelfgerapporteerd beheersgedrag door bewaarders niet alleen een toename zagen in reactieve vormen van beheersgedrag (dat wil zeggen gedragingen van bewaarders die volgen op duidelijke, grensoverschrijdende incidenten die plaats vinden en/of hebben plaats gevonden), maar ook in preventieve vormen van beheersgedrag: bewaarders ondernamen in toenemende mate acties richting vreemdelingen uit voorzorg, om beginnende grensoverschrijdende gedragingen op te lossen en/of verdere escalatie te voorkomen, zonder dat daar een rapport op volgde (bv. waarschuwen, aanspreken, monitoren). Met andere woorden, bewaarders ondernamen in de onderzoeksperiode in toenemende mate acties om grensoverschrijdende incidenten te voorkomen alsook om incidenten die plaats vonden te beheersen en af te handelen, hetgeen de toegenomen beheerslast verder onderstreept.

Deze bevindingen en conclusies roepen de belangrijke vraag op hoe deze toegenomen beheerslast mogelijk verklaard kan worden. Daar wordt in hoofdstuk 5 op ingegaan.

5. Mogelijke verklaringen van de toegenomen beheerslast in het DCR in de periode 2015-2019

5.1 Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van het literatuuronderzoek

Uit de literatuurstudie kwamen publicaties naar voren waarin (tevens) factoren genoemd werden die samenhangen met beheerslast. Deze acht publicaties richtten zich op gevangenen, waarvan vijf in de VS, één in Nederland, Canada en Noorwegen.

Faciliteit

Als eerste kwam naar voren dat de cultuur van een faciliteit een belangrijke factor is in het gedrag dat ingezetenen tonen (Medrano, Ozkan, & Morris, 2017; Wener, 2006). De cultuur van een faciliteit beïnvloedt de overtuigingen en houdingen van de ingezetenen die hun gedrag beïnvloeden. Het blijkt dat in gevangenen die een formele organisatorische structuur hebben met duidelijk gedefinieerde regels, routines en rollen minder wangedrag plaatsvindt dan minder gestructureerde gevangenen (Medrano et al., 2017; Useem & Piel, 2008). In faciliteiten met directe supervisie observeert men minder geweld tussen ingezetenen, minder geweld tussen ingezetenen en personeel, minder waarschuwingen en minder strafmaatregelen om de privileges terug te trekken (Wener, 2006). Het blijkt dat de mate waarin orde gehandhaafd wordt, sterk afhangt van de kwaliteit van het management, specifiek politiek en correctioneel leiderschap (Useem & Piel, 2008). Een volledig directieve managementstijl heeft echter een negatief effect op het handhaven van de orde aangezien men ook het vertrouwen in het personeel moet laten zien door hen verantwoordelijkheid te geven (Molleman & Van den Broek, 2014). Sommige onderzoekers suggereren dat het aantal grensoverschrijdende gedragingen een index is voor instituten die niet goed gemanaged worden (Clear, Reisig, & Cole, 2018; Useem & Piel, 2008).

Volgens Medrano en collega's is de context en sociale organisatie erg belangrijk om te begrijpen waarom en wanneer ingezetenen grensoverschrijdende gedragingen vertonen. De architecturale structuur van een faciliteit is belangrijk, zoals het scheiden van vleugels en panopticum. De anonimiteit van grote en/of volle faciliteiten zorgt voor meer geweld. Ook kunnen oude en onhygiënische faciliteiten en een gebrek aan goede medische gezondheidszorg en doelgerichte activiteiten omstandigheden creëren die grensoverschrijdend gedrag uitlokken (Molleman & Van den Broek, 2014). Een veilige en humane faciliteit die gericht is op re-integratie helpt om grensoverschrijdend gedrag terug te dringen. Het moeten delen van een cel beïnvloedt het welzijn en het gevoel van autonomie van ingezetenen (Molleman & Van den Broek, 2014). Dit kan zijn weerslag hebben op grensoverschrijdend gedrag. Het hebben van maximaal beveiligde afdelingen of faciliteiten zorgt gedeeltelijk voor een afname in agressie (Useem & Piel, 2008).

De context van gevangen zitten, veroorzaakt veel spanning en stress. Er is een significante associatie gevonden dat hoe meer spanning ingezetenen ervaren, hoe meer zij grensoverschrijdend gedrag vertonen. Tevens leidt een verhoogd stressniveau tot meer agressie. Dit is nog meer het geval wanneer ingezetenen het gevoel hebben onrechtvaardig en disrespectvol behandeld te worden. Deze gevoelens worden vervolgens losgelaten op mede-ingezetenen en personeel (Medrano et al., 2017). Dus naast

de contextuele aspecten van de faciliteit is het ook belangrijk hoe het personeel de ingezetenen bejegenen.

Karakteristieken van personeel

In het onderzoek van Weinrath (2016) gaven zowel ingezetenen als het personeel aan dat bewakers die gelegitimeerd gedrag laten zien beter zijn in het managen van ingezetenen, het verkrijgen van medewerking, het verlagen van de spanning en het verminderen van wanorde. Onder legitimerend gedrag valt het tonen van respect, eerlijk uitvoeren van gezag om de regels af te dwingen, empathisch zijn, en bereidwillig zijn om te luisteren. Goede communicatie en professionele relaties leiden tot beter management van de ingezetenen. Volgens Molleman en Van den Broek (2014) zijn ingezetenen meer tevreden wanneer het personeel hen aanmoedigt om deel te nemen in activiteiten, hen helpen plannen te maken wanneer ze weer buiten zijn en hen proberen een spiegel voor te houden. Deze motivationele manier van bejegenen wordt onder andere in Nederlandse gevangenissen succesvol toegepast.

Volgens Molleman en Van den Broek (2014) zijn er indicaties dat leeftijd, opleiding, werkervaring en sekse ook een rol spelen in de faciliteitsomstandigheden en daarmee het grensoverschrijdende gedrag. Personeel dat ontevreden is met hun taken en de werksituatie hebben over het algemeen moeite om te voldoen aan de doelen van de faciliteit, zoals het zorgen voor veiligheid en waardigheid van de ingezetenen. Ook werkdruk en onduidelijkheid over de taken die uitgevoerd moeten worden zijn van belang in het goed uitvoeren van hun taken (Molleman & Van den Broek, 2004). Dit heeft zijn weerslag op de mate waarin grensoverschrijdend gedrag getoond wordt door ingesloten.

Karakteristieken van ingezetenen

Een andere belangrijke factor in het tonen van grensoverschrijdend gedrag zijn de karakteristieken van de ingezetenen. Als eerste laten vele studies zien dat jongere ingezetenen meer grensoverschrijdende gedragingen vertonen (Medrano et al., 2017). Tevens speelt de persoonlijke achtergrond van de ingezetenen een rol, zoals criminele, emotionele en opleidings- en werkachtergronden. Zo laten ingezetenen die betrokken zijn bij bendes eerder grensoverschrijdend gedrag zien. Ook mensen die eerder vastgezet hebben, tonen meer wangedrag. De lengte van de opgelegde gevangenisstraf lijkt niet eenduidig gerelateerd aan grensoverschrijdend gedrag in detentie. Studies die de relatie tussen de lengte van de straf en grensoverschrijdend gedrag onderzochten zijn inconsistent met elkaar.

Daarnaast speelt de opleiding van de ingezetenen een rol. Studies tonen aan dat hoe lager ingezetenen opgeleid zijn, hoe meer zij grensoverschrijdend gedrag tonen (Medrano et al., 2017). Ook zorgt het waardesysteem van de lagere klassen voor meer geweld (Travis III, 2011). Uit een studie met Noorse immigranten en gevangenen blijkt dat ingezetenen met meer communicatie problemen voor minder problemen zorgen in het gedrag, hoewel zij wel intenser gedrag laten zien (Iversen, Mangerud, Søndena, Kjelsberg, & Helvik, 2014). Useem en Piel (2008) gaven aan dat in een Amerikaanse gevangenis de karakteristieken van de gehele populatie van ingezetenen slechts een kleine rol speelt in het aantal moorden. Dit terwijl de mate waarin de gehele populatie van ingezetenen meer vatbaar is voor geweld, een belangrijke factor in het tonen van gewelddadig gedrag is (Travis III, 2011).

Interacties tussen personeel, management en ingezetenen

Volgens onderzoek ontstaan rellen wanneer 1) het management en het personeel verschillende opvattingen hebben, waardoor ze minder bekwaam zijn in het anticiperen en voorkomen van grensoverschrijdend gedrag en 2) er dysfunctionele interacties tussen ingezetenen en personeel zijn. Wanneer het personeel veel dreiging en geweld gebruikt, zullen de ingezetenen de omgeving als meer gewelddadig en bedreigend waarnemen en daardoor eerder geneigd zijn tot grensoverschrijdend gedrag (Molleman & Van den Broek, 2014; Travis III, 2011). Naast de relatie van het personeel met het management en met de ingezetenen, is tevens de relatie tussen het personeel onderling van belang. Het is belangrijk dat het personeel zich veilig voelt en weten dat hun collega's hen dekken en ondersteunen (Molleman & Van den Broek, 2014). Op deze manier kunnen ze beter optreden tegen het grensoverschrijdende gedrag.

Samenvatting bevindingen literatuuronderzoek

Uit de literatuurstudie blijkt dat veel factoren de beheerslast kunnen beïnvloeden. Dit zijn: de karakteristieken van de faciliteit (cultuur, structuur en architectonisch), het management (leiderschapsstijl), het personeel (bejegening, communicatie, leeftijd, opleiding, werkervaring, sekse, tevredenheid, werkdruk, duidelijkheid van de taken), de ingezetenen (leeftijd, criminele, opleidings- en werkachtergrond, vatbaarheid voor geweld van gehele populatie) en de interacties tussen de groepen (verschil in opvattingen tussen management en personeel, dysfunctionele relaties tussen ingezetenen en personeel, vertrouwen onderling tussen personeel).

Aan de ene kant blijkt uit de literatuurstudie dat een formele organisatorische structuur met duidelijk gedefinieerde regels, routines en rollen tot minder grensoverschrijdend gedrag leidt. Aan de andere kant blijkt ook dat het tonen van respect, empathisch zijn, en motiverend bejegenen belangrijk zijn om grensoverschrijdend gedrag van ingezetenen tegen te gaan. In de literatuur wordt het vinden van een goede balans tussen controle en harmonie gezien als complex (Molleman & Van den Broek, 2014). Het is belangrijk, maar erg lastig daar een goede balans in te vinden. Faciliteiten zouden zowel ondersteuning als structuur moeten bieden.

5.2 Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR: Interviews met bewaarders en directieleden

Doelgroep

Alle geïnterviewden noemden dat de doelgroep is veranderd. Iedereen gaf aan dat de groep vreemdelingen tussen 2015 en 2019 agressiever en harder is bij binnenkomst. De groep heeft minder respect voor elkaar en voor de medewerkers. Volgens de geïnterviewde leden van de directie hebben nu ook meer mensen een strafblad bij binnenkomst. Tevens kennen velen elkaar van de buitenwereld en staan daarmee samen sterker in het detentiecentrum. De meeste geïnterviewden gaven aan dat er ten opzichte van 5 jaar geleden (2015) er nu meer Noord-Afrikanen zijn ingesloten, die een ander temperament hebben. De landen van herkomst van deze Noord-Afrikanen zijn tevens veilig landen. Deze landen werken echter vaak niet mee bij de uitzetting van vreemdelingen die niet vrijwillig willen vertrekken uit Nederland. Een aantal geïnterviewden gaven aan dat deze doelgroep het hier beter heeft dan in een gevangenis in hun thuisland. De helft van de geïnterviewden gaf ook aan dat er meer jongeren zitten die het gevoel hebben dat ze niets kunnen verliezen omdat ze geen vooruitzichten hebben in hun land van herkomst en zichzelf tevens willen bewijzen.

Daarnaast gaf een tweetal geïnterviewden aan dat er meer vreemdelingen werden ingesloten in de onderzoeksperiode die eerder ook al ingesloten werden in vreemdelingenbewaring. Deze zogenoemde 'herhalers' weten volgens hen precies de mazen van de wet en hoe binnen de grenzen van het acceptabele te blijven. Een andere geïnterviewde gaf echter aan dat er meer nieuwe mensen zitten en dat juist de herhalers geen probleem vormen omdat zij weten hoe het werkt in het detentiecentrum en zich beter aan de regels houden. Ook gaven twee geïnterviewden aan dat mensen langer in onzekerheid zitten ten opzichte van vroeger. Er zijn meer vreemdelingen ingesloten die langer aan het procederen zijn geweest en minder bereidwillig zijn om terug te gaan naar het land van herkomst. Zij ervaren daardoor veel onzekerheid en veroorzaken problemen. Ten slotte gaf een geïnterviewde aan dat er relatief meer verwarde mensen in het detentiecentrum worden ingesloten. De geïnterviewde gaf aan dat het te merken is dat de GGZ en GGD minder budget hebben.

Vrijheden

Een meerderheid van de geïnterviewden gaf tevens als oorzaak van de toename in beheerslast aan dat ingesloten zowel meer vrijheden hebben als ook over een langere tijd. Vroeger zaten de vreemdelingen vast op een afdeling en gingen ze onder begeleiding naar de creativiteitsruimte, luchtplaats en fitness. Sinds 2014 hebben ze meer vrijheden en kunnen zij daar zelf naar toe lopen.¹⁴ Dit betekent dat ingesloten dan ook mensen van andere afdelingen tegen kunnen komen. Wanneer twee vechtersbazen ieder op een andere afdeling zijn gezet, is het nu nog steeds mogelijk dat ze elkaar tegenkomen. Ook is er de mogelijkheid dat beramingen van grensoverschrijdend gedrag nu tussen afdelingen plaats vindt in plaats van alleen binnen een afdeling. Daarnaast zijn de afdelingen langer open door ochtend- en avondprogramma's. Dit betekent dat er meer momenten zijn (5 uur langer) waarop zowel preventief als reactief beheerst moet worden.

¹⁴ Toevoeging onderzoekers: In de nota 'Evaluatie pilot beheersafdeling Detentiecentrum Rotterdam/Evaluatie pilot beheersafdeling' dd. 6-2-2019 staat vermeld dat DCR sinds medio 2014 werkt met verruimde vrijheden voor ingesloten, vooruitlopend op de wet Terugkeer en Vreemdelingenbewaring die in behandeling is bij het parlement.

De-escalerende aanpak

De helft van de geïnterviewden gaven daarnaast ook aan dat de beheerslast is toegenomen door de de-escalerende aanpak die sinds 2015 geldt. Door deze aanpak wordt er meer gepraat dan voorheen. Een geïnterviewde gaf tevens ook aan het gevoel te hebben veel te moeten incasseren doordat ze niet meteen een rapport uit kunnen schrijven. Een consequentie daarvan is dat er minder straffen worden uitgedeeld waardoor de cijfers mogelijk een daling in aantal straffen zou kunnen laten zien, terwijl de beheerslast wel is toegenomen.

Drugs

Hoewel een geïnterviewde vertelde dat er minder drugs zijn ten opzichte van andere penitentiaire inrichtingen en dat er weinig drugs gevonden wordt bij inspecties, gaf een drietal geïnterviewden aan dat er meer beheerslast is door een toename in drugs of een toename in het aantal momenten waarop drugs uitgewisseld kan worden.

Personeel

Twee geïnterviewden gaven als reden dat er ten opzichte van 5 jaar geleden (2015) minder toezicht op de afdelingen is. Vroeger stonden er volgens een geïnterviewde 5 a 6 bewakers op een afdeling. Nu zijn het er 4, waarvan er 1 bewaker vaak nodig is op de luchtplaats. Wanneer er dan ook een transport is, blijven er nog 2 over. Een geïnterviewd lid van de directie gaf echter aan dat de ratio van het aantal personeel op de hoeveelheid ingeslotenen niet veranderd is. Vroeger stonden er inderdaad 4 medewerkers op een afdeling, maar toen waren ook alle ingeslotenen aanwezig. Nu is een deel van de ingeslotenen en gedetineerden op de luchtplaats, in de fitnessruimte of in de creativiteitsruimte.

Daarnaast noemde één geïnterviewde als reden dat er de laatste jaren veel meer nieuwe medewerkers in het detentiecentrum werken die minder ervaring hebben. De medewerkers die er langer werken kennen elkaar goed, hetgeen vertrouwen geeft in hoe zij zullen handelen bij een grensoverschrijdend incident. Sommige nieuwe mensen weten nog niet goed wat te doen bij incidenten. De ingeslotenen hebben dat ook door. Tevens worden er meer gesprekken gevoerd met de nieuwe mensen door het management over hoe ze het anders hadden kunnen doen.

Een andere geïnterviewde gaf echter aan dat het personeel in positieve zin veranderd is: er zijn meer medewerkers met verschillende culturele achtergronden en er wordt meer begrip getoond voor de ingeslotenen. Een derde geïnterviewde gaf aan dat er geen verschillen zijn ten opzichte van eerdere jaren aangezien het personeel altijd al erg divers was. Ten slotte noemde een geïnterviewde dat er meer angst is ontstaan onder het personeel om in te grijpen vanwege een mogelijke aanklacht. Dit komt doordat ingeslotenen meer op hun rechten staan. Dergelijke veranderingen hebben geen consequenties voor ziekteverzuim tot dusverre: een geïnterviewd lid van de directie gaf aan dat het ziekteverzuim onder medewerkers niet is toegenomen.

Toename in aantallen / meerpersoonscellen

Ten slotte werd door twee geïnterviewden aangegeven dat er meer incidenten zijn doordat mensen nu vaker hun cel moeten delen door het toegenomen aantal mensen in het centrum. Hoewel er zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met afkomst, religie en rookgewoonten, zorgt een mismatch tussen twee celgenoten (bv. door verschillen in ritme, slordigheid) nu vaker voor onvrede, ook omdat

er minder mogelijkheden zijn om één van de twee te verplaatsen. Twee andere geïnterviewden gaven echter aan dat het aantal mensen in het detentiecentrum geen rol zou spelen in de toename van de beheerslast. Eén gaf aan dat het centrum vaker zo vol heeft gezeten, maar er niet zoveel problemen waren. De ander gaf aan dat hoewel de groep inderdaad nu groter is, het percentage van de mensen die problemen veroorzaakt ook groter is.

Aandachtspunten

Op de vraag of er nog vragen en/of aanvullingen zijn op de gestelde vragen en antwoorden, gaven een drietal geïnterviewden mogelijke aandachtspunten aan om de beheerslast in te perken. Een geïnterviewde gaf aan dat er mogelijk meer respect zou zijn voor bewakers wanneer zij in een politieachtig uniform gekleed zouden gaan. Een zichtbare wapenstok en handboeien zouden daarbij ook helpen, ook al worden ze niet vaak gebruikt. De ingeslotenen beseffen dat bewakers op de vloer momenteel geen middelen hebben om in te grijpen.

Een andere geïnterviewde gaf aan dat het voor oudere vreemdelingen die geen overlast veroorzaken het fijn zou zijn wanneer zij op een aparte afdeling zitten aangezien ze veel last hebben van de jongere vreemdelingen.

Een geïnterviewd lid van de directie gaf aan dat door de verandering in doelgroep qua criminele achtergrond er een andere aanpak vereist is. De geïnterviewde beschrijft een plan in ontwikkeling om de reguliere afdelingen met vrijheden en de beheersafdeling meer te scheiden. Op het moment van dit interview is het zo dat ingeslotenen bij goed gedrag binnen 2 dagen weer terug kunnen naar de reguliere afdeling. Wanneer deze periode verlengd zou worden en daarnaast ingeslotenen gekort worden op andere vrijheden op de beheersafdeling (meerpersoonscellen, niet meer kunnen koken, verlies van telefoon en internet, langere tijd in cel ingesloten zijn), hebben zij meer te verliezen wanneer zij grensoverschrijdend gedrag vertonen. Ook noemt hij dat het plan is dat personeel op de beheersafdeling meer uitstraling krijgt door een uniform met wapenstok, schild, en lege pistoolholster.

Samenvatting bevindingen interviews met medewerkers en enkele reflecties

De reden die door iedereen genoemd werd voor de toegenomen beheerslast, is de veranderde doelgroep. Men gaf aan dat er meer mensen uit Noord-Afrika zijn en meer jongeren; deze worden als agressiever ervaren bij binnenkomst. De meerderheid gaf bovendien aan dat ingesloten vreemdelingen sinds 2014 zowel meer vrijheden hebben als ook over een langere tijd gedurende de dag. De helft geeft tevens aan dat de de-escalerende aanpak, die sinds 2015 geldt, juist voor meer beheerslast zorgt doordat men meer moet praten voordat er een rapport uitgeschreven kan worden. Veranderingen in drugs, personeel, en aantal ingeslotenen in het DCR werden door een minderheid van de geïnterviewden ook genoemd, en lijken afgaand op de interviews een minder grote rol te spelen in de toename.

Tekortkomingen en sterke punten van de bevindingen uit de interviews. De resultaten geven inzicht in hoe de medewerkers van het detentiecentrum Rotterdam de beheerslast zien en ervaren en hoe ze de ontwikkeling in de onderzoeksperiode inschatten. Een aandachtspunt voor de interpretatie van het onderzoek is dat de resultaten gebaseerd zijn op de subjectieve ervaringen van de medewerkers. Daarnaast zijn 6 medewerkers van alle medewerkers in het DCR geïnterviewd. Tezamen zou dit een vertekend beeld kunnen geven van de werkelijkheid. De geïnterviewde bewakers zijn echter zorgvuldig uitgekozen op basis van hun jarenlange ervaring (≥ 15 jaar) in het detentiecentrum en werken allen op

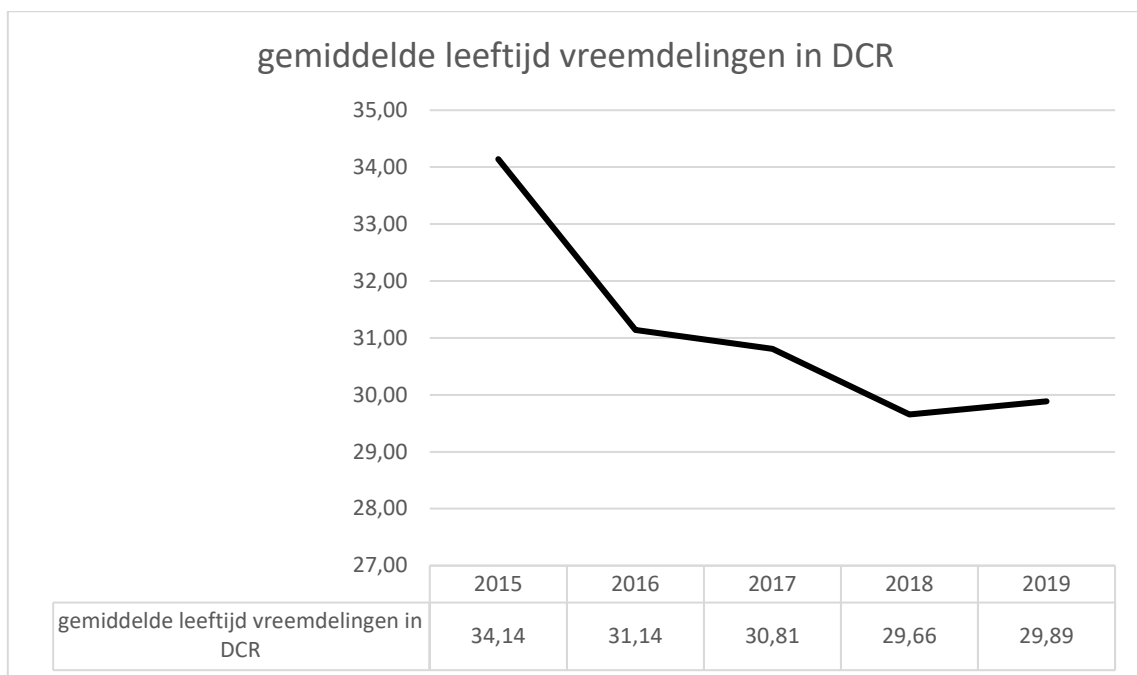
verschillende afdelingen. Tevens zijn er twee leden van de directie geïnterviewd die door contacten op de vloer en het behandelen van alle rapporten, de problematiek over alle afdelingen meekrijgen. Daarmee zijn zowel zienswijzen op detailniveau per afdeling als zienswijzen over het grote geheel verzameld.

5.3 Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Veranderingen in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen in de onderzoeksperiode

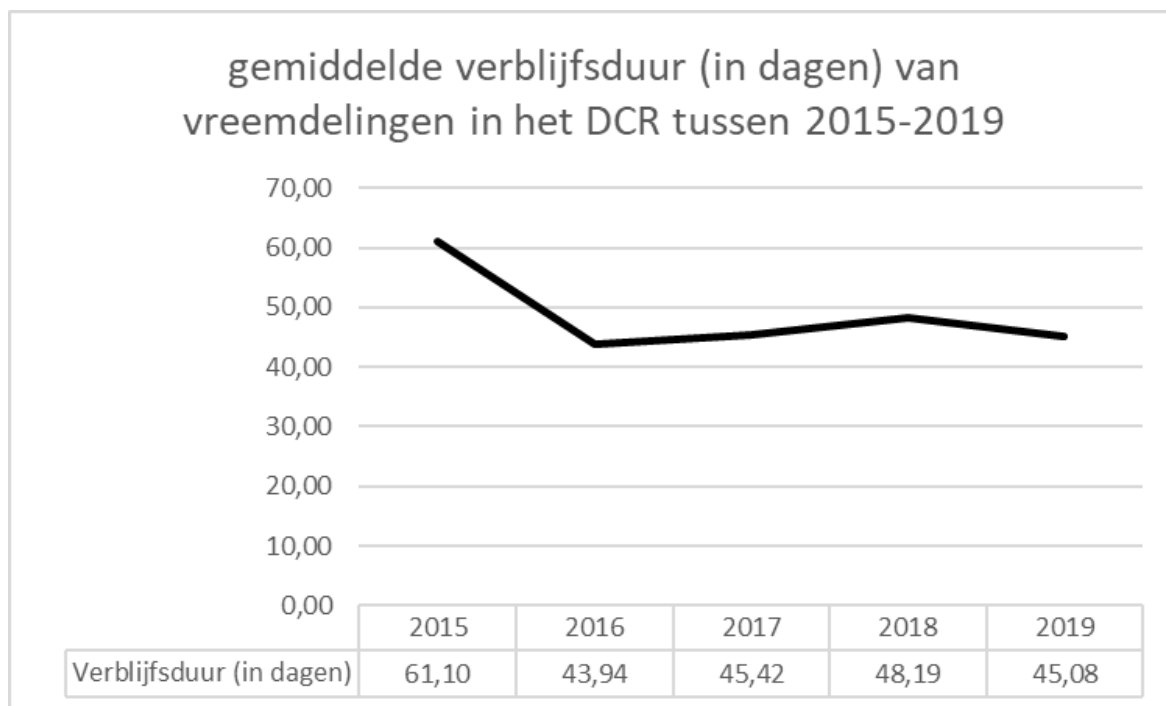
Ontwikkelingen in de onderzoeksperiode

Allereerst gaan we hieronder in op de ontwikkelingen in de beschikbare achtergronden en kenmerken van vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de onderzoeksperiode.



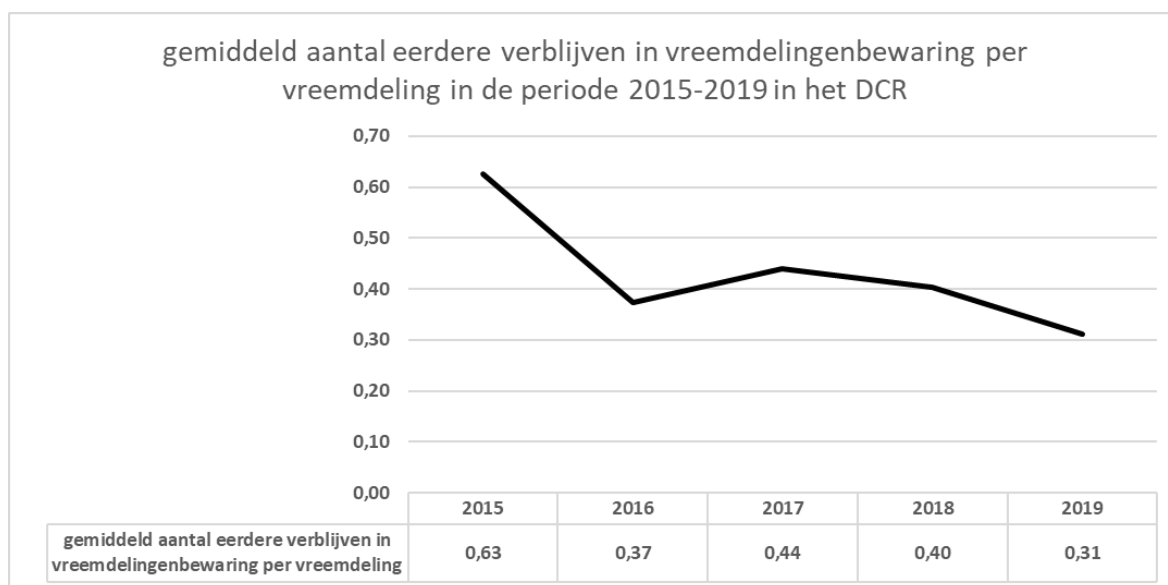
Figuur 11. De gemiddelde leeftijd van de vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de periode 2015-2019.

In Figuur 11 valt duidelijk te zien dat de gemiddelde leeftijd van de vreemdelingen in het DCR is gedaald in de onderzoeksperiode: van 34 jaar in 2015 tot ruim 29 jaar in 2019.



Figuur 12. De gemiddelde verblijfsduur van de vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de periode 2015-2019.

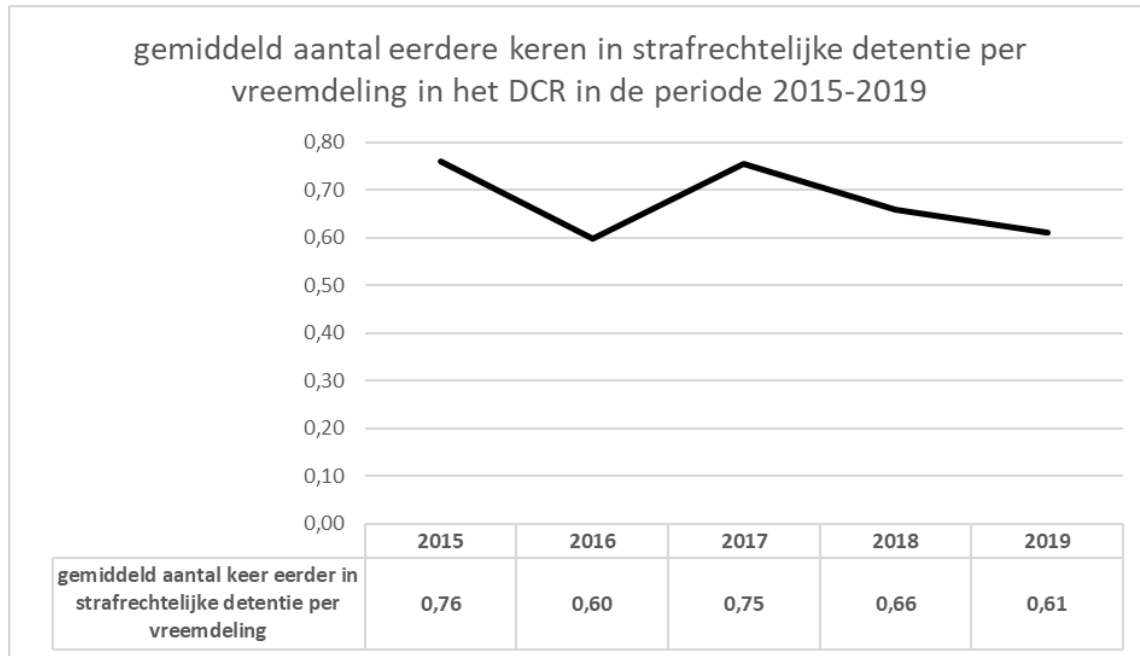
De gemiddelde verblijfsduur van vreemdelingen in het DCR gaat omlaag na 2015, en blijft daarna redelijk onveranderd (varieert tussen ruim 43 en 48 dagen; zie figuur 12).



Figuur 13. Het gemiddeld aantal eerdere verblijven in vreemdelingenbewaring in Nederland van de vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de periode 2015-2019.

De cijfers over de vreemdelingen laten zien dat in de onderzoeksperiode, vreemdelingen gemiddeld minder vaak 'herhalers' waren: het gemiddeld aantal eerdere verblijven in vreemdelingenbewaring daalde duidelijk van 0,63 in 2015 naar 0,37 in 2016, om vervolgens na een lichte stijging in 2017 en 2018 verder te dalen naar 0,31 in 2019 (zie Figuur 13).

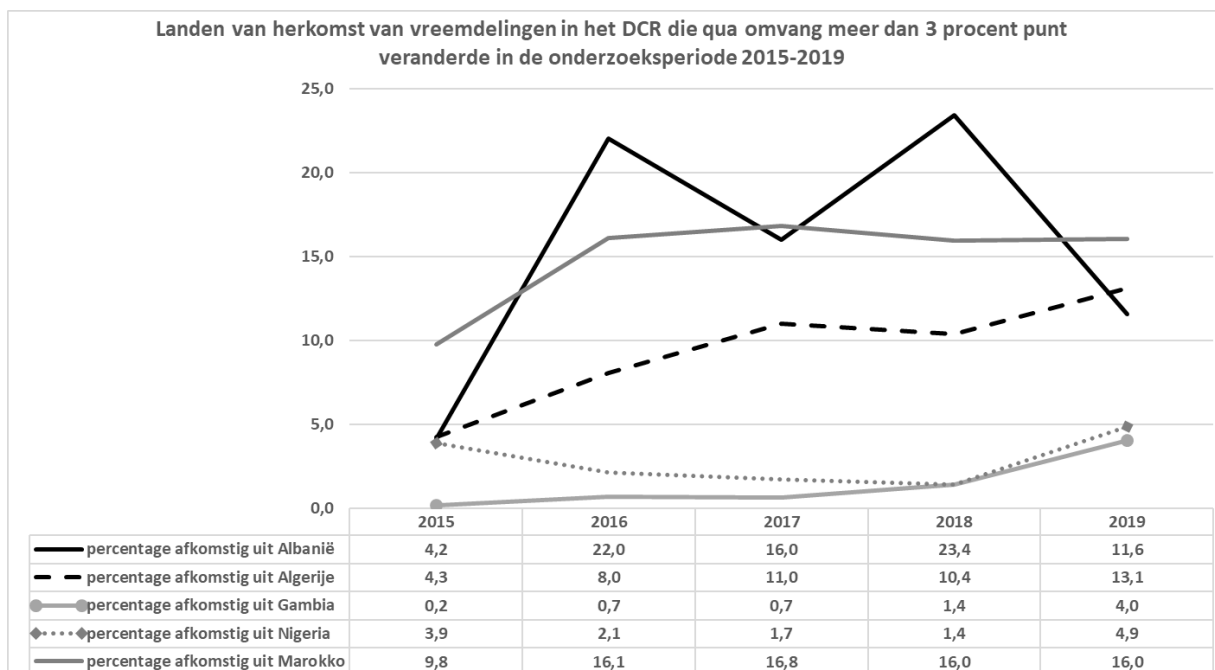
Het aantal keer dat vreemdelingen eerder in strafrechtelijke detentie verbleven fluctueerde in de onderzoeksperiode, maar liet in vergelijking met 2015 (0,76 keer gemiddeld) een licht dalende trend zien (0,61 keer in 2019) (zie figuur 14).



Figuur 14. Het gemiddeld aantal eerdere keren strafrechtelijke detentie van de vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de periode 2015-2019.

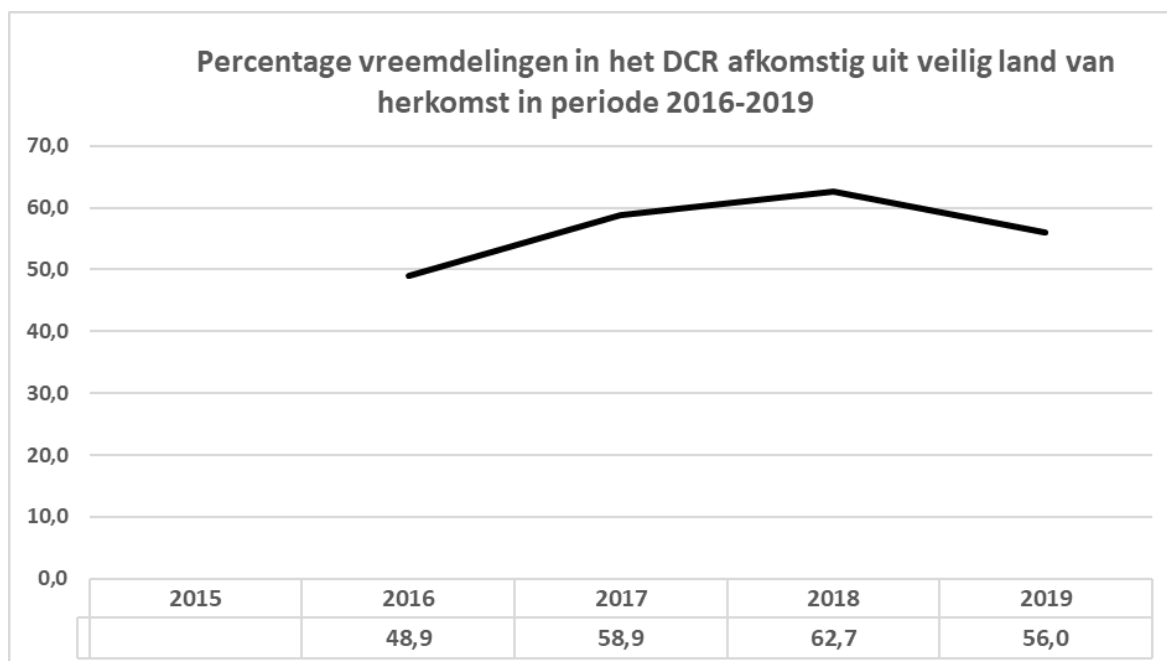
Gekeken naar de landen van herkomst van vreemdelingen in de onderzoeksperiode, valt op dat Albanië (tussen 4 en 24 %), Marokko (tussen 9 % en 17 %) en Algerije (tussen 4 en 14 %) de drie grootste landen van herkomst vormden (zie figuur 15). In de onderzoeksperiode groeit het aandeel vreemdelingen in het DCR dat uit deze drie landen komt ook: in 2015 kwam 18 % van de vreemdelingen uit Albanië, Algerije of Marokko, in 2019 was dat gegroeid naar 41 %.

Daarnaast viel op dat er in licht toenemende mate vreemdelingen werden ingesloten in het DCR uit Nigeria (van 4 en 2 % in 2015 en 2016 naar 5 % in 2019) en Gambia (van 0,2 % in 2015 naar 4 % in 2019). Alle andere landen niet genoemd in de figuur vormden per land minder dan 3,3 % van de populatie vreemdelingen in de onderzoeksperiode en lieten ook geen verandering van meer dan 3 % punt zien in de onderzoeksperiode. Er waren in totaal 138 landen van herkomst in de onderzoeksperiode.



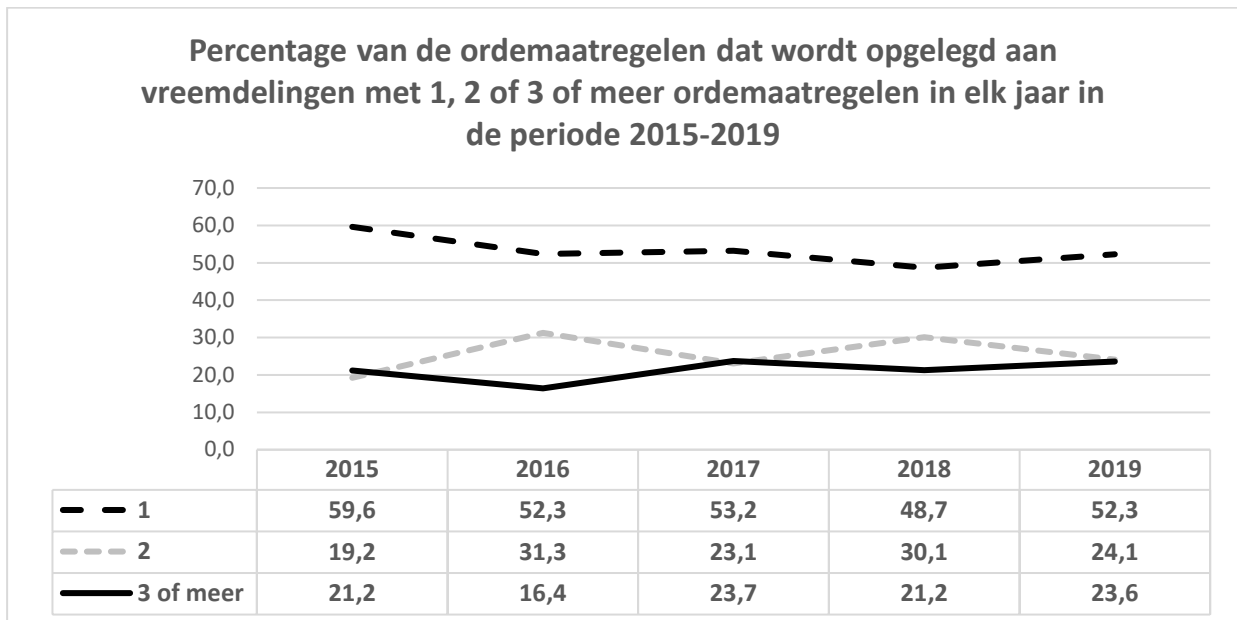
Figuur 15. De vijf landen van herkomst van vreemdelingen in het DCR in de onderzoeksperiode 2015-2019 die qua omvang meer dan 3 % punt veranderden.

In Figuur 16 is weergegeven welk percentage van de vreemdelingen afkomstig was uit een land van herkomst dat als veilig wordt beschouwd door Nederland. Dit percentage neemt licht toe in de onderzoeksperiode van 49 % in 2016 tot 56 % in 2019. Voor 2015 konden we niet bepalen welke vreemdelingen in het DCR uit veilige landen van herkomst kwamen (zie paragraaf 2.3).



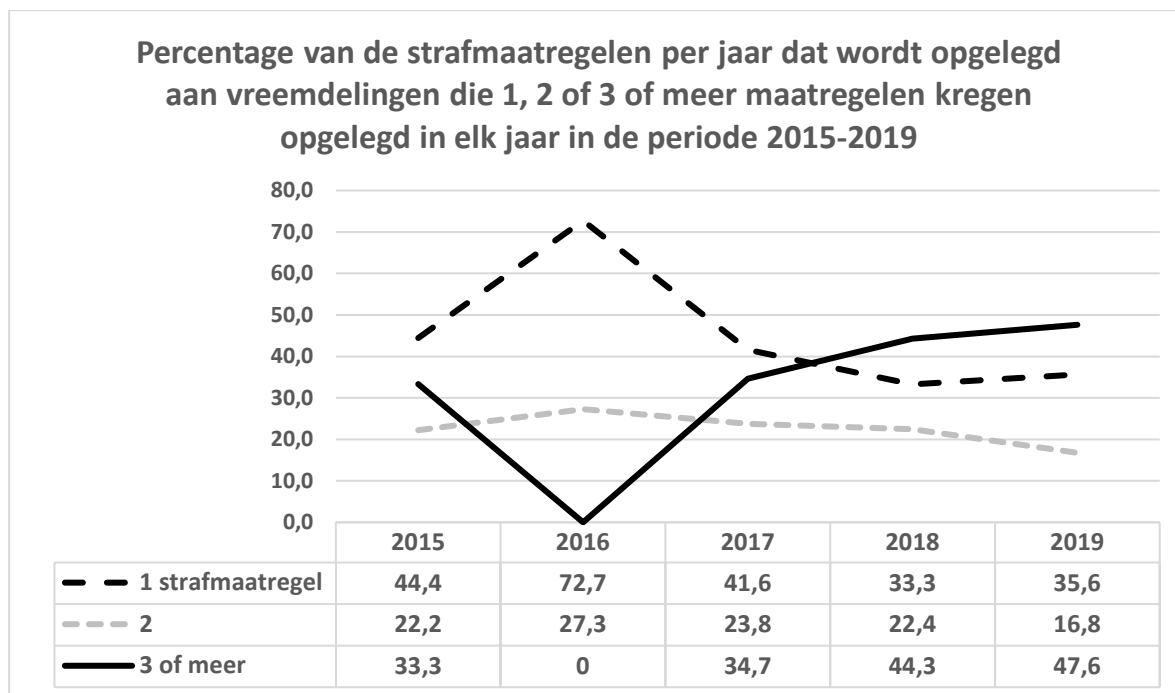
Figuur 16. Het percentage vreemdelingen in het DCR in de onderzoeksperiode dat afkomstig was uit als veilig beschouwde landen van herkomst.

Tot slot is onderzocht welk deel van de orde- en strafmaatregelen is opgelegd aan vreemdelingen die 1, 2 of 3 of meer ordemaatregelen kregen opgelegd tijdens de periode(n) dat zij waren ingesloten in het DCR in elk jaar van de onderzoeksperiode. In Figuur 17 valt te zien dat het grootste deel van de ordemaatregelen wordt opgelegd aan vreemdelingen in het DCR die in totaal 1 ordemaatregel kregen opgelegd in elk jaar van de onderzoeksperiode.



Figuur 17. Het percentage van de ordemaatregelen dat werd opgelegd aan vreemdelingen die 1, 2, of 3 of meer ordemaatregelen kregen opgelegd in elk jaar van de periode 2015-2019 in het DCR.

Voor de strafmaatregelen ziet dat beeld er anders uit: in de eerste drie jaar van de onderzoeksperiode wordt het grootste deel van de strafmaatregelen opgelegd aan vreemdelingen die tijdens hun periode(n) van bewaring in een jaar in het DCR 1 strafmaatregel in totaal kregen opgelegd. Vanaf 2018 verandert dat beeld echter: dan wordt het grootste deel van de strafmaatregelen opgelegd aan vreemdelingen die 3 of meer strafmaatregelen kregen opgelegd tijdens hun periode(n) van bewaring in het DCR in dat jaar.



Figuur 18. Het percentage van de strafmaatregelen dat werd opgelegd aan vreemdelingen die 1, 2, of 3 of meer strafmaatregelen kregen opgelegd in elk jaar in de periode 2015-2019.

Samenhang tussen de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen en de kans op een orde- of strafmaatregel

Naast het in kaart brengen van de ontwikkelingen in de achtergronden en kenmerken in de onderzoeksperiode, wilden we ook achterhalen of deze achtergronden en kenmerken statistisch samenhangen met de opgelegde orde- en strafmaatregelen. We voerden daartoe eerst bivariate correlatie-analyses uit – zie onderstaande tabel 7.

Bivariate samenhang

Tabel 7.

Correlaties tussen achtergronden en kenmerken van vreemdelingen en het opgelegd krijgen van 1 of meer orde- of strafmaatregelen in het DCR in de periode 2015-2019

	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
1. Leeftijd vreemdelingen	1						
2. Verblijfsduur vreemdelingen	,173**	1					
3. Aantal eerdere keren in vreemdelingenbewaring	,262**	,225**	1				
4. Aantal eerdere strafrechtelijke detenties	,246**	,130**	,354**	1			
5. Veilig land van herkomst (0 = niet veilig; 1 = veilig)	-,102**	-,031**	-,038**	,068**	1,00		
6. Ordemaatregel (0 = 0 maatregelen; 1 = 1 of meer)	-0,01	,048**	,035**	0,01	-,057**	1	
7. Strafmaatregel (0 = 0 maatregelen; 1 = 1 of meer)	0,01	,274**	,154**	,124**	,106**	,157**	1

** $p < .01$.

Uit deze correlatie-analyses kwam naar voren dat geen van de achtergronden en kenmerken een sterke bivariate samenhang lieten zien: de sterkste correlaties waren groter dan .10 en kleiner dan .30,

hetgeen een zwakke samenhang impliceert. Veel achtergronden en kenmerken vertoonden een zwak positieve verband met het opgelegd krijgen van een strafmaatregel: een langere verblijfsduur in het DCR van vreemdelingen, één of meerdere eerdere keren in vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detenties, en vreemdelingen afkomstig uit veilige (versus niet veilige) landen, waren allen variabelen die samenhangen met een grotere kans op een strafmaatregel. De correlaties tussen de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen en de kans op een ordemaatregel waren allen kleiner dan .10. Het gegeven dat zelfs de geringste correlaties wel robuust waren (statistisch significant), hangt samen met de grote mate van power in deze analyses door het hoge aantal observaties (tussen 8.800 en 10.200).

Multivariate samenhang

Vervolgens onderzochten we ook de multivariate samenhang tussen de achtergronden en kenmerken en de kans op een orde- of strafmaatregel via een aantal stapsgewijze, logistische regressieanalyses. De afhankelijke variabele in deze analyses was de kans op een orde- of strafmaatregel. We toetsten in deze analyses telkens in de eerste stap een model met slechts één voorspeller: het jaar dat vreemdelingen werden ingesloten als categorische variabele. Dit eerste model toetste (a) of het toevoegen van deze variabele aan het model een significante verbetering opleverde in het voorspellen van de afhankelijke variabele en (b) welke specifieke significante verschillen er bestonden tussen de jaren. Vervolgens voegden we in de tweede stap (het tweede model) van de analyse alle achtergronden en kenmerken toe waarover we de beschikking hadden (leeftijd, verblijfsduur (inclusief dummy voor missende waarden), eerdere vreemdelingenbewaring, eerder strafrechtelijke detentie, en land van herkomst). Daarmee konden we zien (a) welke achtergronden en kenmerken een unieke robuuste (significante) samenhang vertoonden met de afhankelijke variabele, en (b) of door toevoeging van de achtergronden en kenmerken het effect van de variabele 'jaar waarin de vreemdeling in het DCR verbleef' zwakker of zelfs niet meer significant werd.

We voerden deze analyses tweemaal uit: eenmaal om de kans op een ordemaatregel te voorspellen (afhankelijke variabele: 0 = geen ordemaatregel; 1 = 1 of meer ordemaatregelen) en eenmaal om de kans op een strafmaatregel te voorspellen (afhankelijke variabele: 0 = geen strafmaatregel; 1 = 1 of meer strafmaatregelen). In de analyses met de afhankelijke variabele ordemaatregel voegden we als extra voorspeller in stap 2 van het model ook toe of vreemdelingen een strafmaatregel opgelegd hadden gekregen; in de analyse van de strafmaatregel voegden we ook als voorspeller toe of vreemdelingen een ordemaatregel kregen opgelegd tijdens hun verblijf in het DCR. We deden dit omdat er indicaties zijn in de literatuur (Slade, 2018) en ook in eerder onderzoek naar extra begeleiding en toezichtlocaties voor overlastgevendende asielzoekers in Nederland (Kuppens en collega's, 2019) dat vreemdelingen die geneigd zijn zowel geweldsincidenten richting anderen te plegen alsook zelfgerichte agressie vertonen (zogenaamde dual harmers) een relatief groot deel van alle incidenten binnen locaties veroorzaken (ook niet geweldsgerelateerde incidenten). Aangezien agressief gedrag richting anderen een aanleiding kan zijn voor een strafmaatregel en schadelijk gedrag richting het zelf de belangrijkste aanleiding vormde voor het opgelegd krijgen van een ordemaatregel in de onderzoeksperiode (zie hoofdstuk 4), wilden we dit fenomeen op deze wijze meenemen in deze analyses.

Kans op een ordemaatregel. Uit de analyses met de kans op een ordemaatregel als afhankelijke variabele bleek allereerst in stap 1 dat het model met de variabele jaar waarin vreemdelingen in het DCR werden ingesloten een klein maar significant deel van de variantie verklaarde ($X(4) = 130,72; p <$

.001; Nagelkerke $R^2 = 2,7\%$). De variabele jaar van insluiting liet significante verschillen zien in de kans op een ordemaatregel, Wald test = 116,42, $p < .001$ (zie tabel 8). De analyse wees uit dat vreemdelingen die in de jaren 2015 tot en met 2018 werden ingesloten een significant kleinere kans hadden op een ordemaatregel dan vreemdelingen ingesloten in 2019, alle $Exp(B)s < 1$, $ps < .001$.

Tabel 8.

Eerste stap van de logistische regressieanalyse met kans op ordemaatregel als afhankelijke variabele (0 = geen maatregel opgelegd; 1 = 1 of meer) en jaar van insluiting (2015 t/m 2019) van vreemdelingen in het DCR als voorspeller (N = 10.154).

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% betrouwbaarheidsinterval voor EXP(B)	
							Ondergrens	Bovengrens
Stap 1			116,42	4,00	0,000			
jaar van insluiting								
2015 (vs. 2019)	-1,44	0,17	71,10	1,00	0,000	0,24	0,17	0,33
2016 (vs. 2019)	-0,66	0,12	30,92	1,00	0,000	0,52	0,41	0,65
2017 (vs. 2019)	-0,42	0,09	22,28	1,00	0,000	0,66	0,55	0,78
2018 (vs. 2019)	-0,62	0,09	50,31	1,00	0,000	0,54	0,45	0,64
Constante	-1,80	0,05	1267,81	1,00	0,000	0,17		

Het toevoegen van de genoemde achtergronden en kenmerken in stap 2 (zie tabel 9) verbeterde het model op significante wijze, $\Delta X(28) = 508,04$; $p < .001$; dit model verklaarde 12,8 % van de variantie (Nagelkerke R^2). Verschillende achtergronden en kenmerken voorspelden de kans op een ordemaatregel ook op significante wijze. Zo voorspelde een eerdere vreemdelingenbewaring een grotere kans op een ordemaatregel, $Exp(B) = 1.23$, $p = .018$; ook het opgelegd krijgen van een strafmaatregel vergrootte de kans op een ordemaatregel, $Exp(B) = 3.16$, $p < .001$. Daarnaast speelde het land van herkomst een rol. We richtten ons bij de analyse van land van herkomst op de 22 landen die elk meer dan 1 % van de herkomst van alle vreemdelingen in het DCR vertegenwoordigden in de onderzoeksperiode; de landen die minder dan 1 % vertegenwoordigden zijn samengenomen in de categorie ‘overige landen’ (zie tabel 9). Van de 22 grootste landen van herkomst kozen we Ghana als land waarmee de andere 21 landen (plus categorie overige landen) telkens vergeleken werden. We deden dit omdat vreemdelingen uit Ghana in het DCR relatief weinig orde- en strafmaatregelen opgelegd kregen in de onderzoeksperiode (respectievelijk $M = 0,06$ ordemaatregelen per vreemdeling uit Ghana en $M = 0,07$ strafmaatregelen; de gemiddelden voor de hele populatie waren $M = .14$ en $.16$ respectievelijk) – en derhalve als goede vergelijkingscategorie kon fungeren. De analyse liet zien dat vreemdelingen uit Albanië een statistisch kleinere kans op een ordemaatregel hadden in de onderzoeksperiode $Exp(B) = 0.13$, $p < .001$, terwijl vreemdelingen uit Rusland, Gambia, Guinee, Nigeria, Tunesië, Afghanistan, Irak en Iran een statistisch grotere kans hadden om een ordemaatregel opgelegd te krijgen, alle $Exp(B)s > 2.29$, $ps < .05$. Alle andere landen weken niet statistisch af van Ghana als vergelijkingscategorie – vreemdelingen uit deze landen hadden dus dezelfde (relatief lage) kans op een ordemaatregel.

De variabele jaar waarin vreemdelingen werden ingesloten nam weliswaar af in omvang door toevoeging van deze achtergronden en kenmerken in stap 2 (van Wald test = 116,42 in stap 1 naar 77,03 in stap 2), maar bleef significant (zie tabel 9). Ook blijven alle verschillen tussen de jaren onderling significant, evenals in stap 1. Dit impliceert dat de achtergronden en kenmerken die werden toegevoegd aan het model slechts een klein deel van en niet op volledige wijze de verschillen tussen de jaren verklaarden.

Tabel 9.

Tweede stap van de logistische regressieanalyse met kans op ordemaatregel als afhankelijke variabele (0 = geen maatregel opgelegd; 1 = 1 of meer), jaar van insluiting (2015 t/m 2019) van vreemdelingen in het DCR, en kenmerken van vreemdelingen (leeftijd, verblijfsduur, eerdere vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detentie, opgelegde strafmaatregel(en) in het DCR en land van herkomst) als voorspellers (N = 10.154).

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% betrouwbaarheidsinterval voor EXP(B)	
							Ondergrens	Bovengrens
Stap 2								
jaar van insluiting			77,03	4,00	0,000			
2015 (vs. 2019)	-1,36	0,18	60,41	1,00	0,000	0,26	0,18	0,36
2016 (vs. 2019)	-0,40	0,12	10,49	1,00	0,001	0,67	0,52	0,85
2017 (vs. 2019)	-0,30	0,09	10,91	1,00	0,001	0,74	0,62	0,88
2018 (vs. 2019)	-0,47	0,09	26,87	1,00	0,000	0,62	0,52	0,74
leeftijd vreemdelingen	-0,01	0,00	3,14	1,00	0,077	0,99	0,99	1,00
verblijfsduur vreemdelingen	0,00	0,00	0,21	1,00	0,650	1,00	1,00	1,00
dummy verblijfsduur vanwege missende waarden	0,19	0,10	3,41	1,00	0,065	1,21	0,99	1,49
eerdere keren vreemdelingenbewaring (0= 0; 1 = 1 of meer)	0,21	0,09	5,60	1,00	0,018	1,23	1,04	1,47
eerdere keren strafrechtelijke detentie (0= 0; 1 = 1 of meer)	-0,16	0,09	3,12	1,00	0,077	0,85	0,72	1,02
strafmaatregel? (0 = 0; 1 = 1 of meer)	1,15	0,10	140,78	1,00	0,000	3,16	2,61	3,82
land van herkomst: overige landen	0,65	0,38	2,95	1,00	0,086	1,91	0,91	4,01
land van herkomst: Georgie	0,53	0,42	1,56	1,00	0,212	1,70	0,74	3,89
land van herkomst: Rusland	0,97	0,46	4,53	1,00	0,033	2,65	1,08	6,50
land van herkomst: Albanie	-2,05	0,46	19,71	1,00	0,000	0,13	0,05	0,32
land van herkomst: Polen	0,68	0,45	2,29	1,00	0,130	1,96	0,82	4,71
land van herkomst: Eritrea	0,53	0,45	1,38	1,00	0,241	1,70	0,70	4,11
land van herkomst: Algerije	0,43	0,38	1,24	1,00	0,266	1,53	0,72	3,25
land van herkomst: Egypte	0,58	0,44	1,77	1,00	0,183	1,79	0,76	4,19
land van herkomst: Gambia	0,96	0,42	5,17	1,00	0,023	2,60	1,14	5,92
land van herkomst: Guinee	1,30	0,43	9,07	1,00	0,003	3,68	1,58	8,58
land van herkomst: Libie	0,52	0,42	1,52	1,00	0,217	1,67	0,74	3,80
land van herkomst: Marokko	0,13	0,38	0,12	1,00	0,734	1,14	0,54	2,41
land van herkomst: Nigeria	0,83	0,41	4,18	1,00	0,041	2,30	1,03	5,12
land van herkomst: Soedan	0,64	0,44	2,05	1,00	0,152	1,89	0,79	4,50
land van herkomst: Tunesie	0,83	0,42	3,94	1,00	0,047	2,30	1,01	5,24
land van herkomst: Suriname	-0,80	0,56	2,05	1,00	0,152	0,45	0,15	1,34
land van herkomst: Afghanistan	1,25	0,40	9,82	1,00	0,002	3,49	1,60	7,63
land van herkomst: India	-0,24	0,56	0,18	1,00	0,674	0,79	0,26	2,37
land van herkomst: Irak	0,90	0,41	4,81	1,00	0,028	2,45	1,10	5,45
land van herkomst: Iran	1,34	0,44	9,15	1,00	0,002	3,81	1,60	9,05
land van herkomst: Syrië	0,64	0,45	2,00	1,00	0,157	1,89	0,78	4,56
land van herkomst: Turkije	0,27	0,47	0,34	1,00	0,562	1,31	0,53	3,26
Constance	-2,28	0,40	32,66	1,00	0,000	0,10		

Wanneer deze analyse werd herhaald met het onderscheid veilige versus niet veilige landen in plaats van de landen van herkomst apart ingevoerd als voorspeller, dan leverde dat geen sterker model op (Nagelkerke $R^2 = 8,1\%$ voor het model in stap 2, ipv $12,8\%$ hierboven). De voorspeller veilig versus niet veilig land voorspelde wel op significante, negatieve wijze de kans op een ordemaatregel: $Exp(B) = 0,50$, $p < .001$, hetgeen impliceert dat vreemdelingen uit veilige landen van herkomst een kleinere kans hadden om een ordemaatregel opgelegd te krijgen dan vreemdelingen uit niet veilige landen. In deze analyse werd het effect van de variabele jaar van insluiting niet kleiner zoals in de vorige analyse.

Kans op een strafmaatregel. Ook in de analyse met kans op een strafmaatregel als afhankelijke variabele verklaarde het eerste model een significant maar klein deel van de variantie, ($X(4) = 187,36$; $p < .001$; Nagelkerke $R^2 = 4\%$). De variabele jaar van insluiting had een significant effect, Wald test =

111,70, $p < .001$ (zie tabel 10). Ook hier liet de analyse zien dat vreemdelingen die in de jaren 2015 tot en met 2018 werden ingesloten een (marginaal) significant kleinere kans hadden op een strafmaatregel dan vreemdelingen ingesloten in 2019, alle $Exp(B)s < 1$, $ps < .055$.

Tabel 10.

Eerste stap van de logistische regressieanalyse met kans op strafmaatregel als afhankelijke variabele (0 = geen maatregel opgelegd; 1 = 1 of meer) en jaar van insluiting (2015 t/m 2019) van vreemdelingen in het DCR als voorspeller (N = 10.154).

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% betrouwbaarheidsinterval voor EXP(B)	
							Ondergrens	Bovengrens
Stap 1								
jaar van insluiting			111,70	4,00	0,000			
2015 (vs. 2019)	-2,45	0,30	68,76	1,00	0,000	0,09	0,05	0,15
2016 (vs. 2019)	-0,99	0,15	45,69	1,00	0,000	0,37	0,28	0,50
2017 (vs. 2019)	-0,36	0,09	14,99	1,00	0,000	0,70	0,58	0,84
2018 (vs. 2019)	-0,16	0,08	3,70	1,00	0,054	0,85	0,72	1,00
Constante	-1,99	0,05	1349,70	1,00	0,000	0,14		

Het toevoegen van de genoemde achtergronden en kenmerken in stap 2 (zie tabel 11) verbeterde het model op significante wijze, $\Delta X(28) = 1149,12$; $p < .001$; dit model verklaarde een aanzienlijk groter deel van de variantie dan het model in stap 1: 27,3 % (Nagelkerke R^2). Verschillende achtergronden en kenmerken voorspelden de kans op een strafmaatregel ook op significante wijze. Zo voorspelde een jongere leeftijd ($Exp[B] = 0.98$, $p < .001$), een langere verblijfsduur ($Exp[B] = 1.01$, $p < .001$), eerdere vreemdelingenbewaring ($Exp[B] = 2.17$, $p < .001$), eerdere strafrechtelijke detentie ($Exp[B] = 1.39$, $p < .001$), en een ordemaatregel opgelegd krijgen ($Exp[B] = 3.23$, $p < .001$) een grotere kans op een strafmaatregel. Daarnaast speelt het land van herkomst ook hier een rol: vreemdelingen uit Algerije, Libië, Marokko, Suriname, Tunesië, en Syrië hadden een grotere kans een strafmaatregel opgelegd te krijgen, alle $Exp(B)s > 2.70$, $ps \leq .05$. Alle andere landen weken niet statistisch af van Ghana als vergelijkingscategorie – vreemdelingen uit deze landen hadden dus dezelfde (relatief lage) kans op een strafmaatregel.

De variabele jaar waarin vreemdelingen werden ingesloten nam wederom af in omvang door toevoeging van deze achtergronden en kenmerken in stap 2 (van Wald test = 111,70 in stap 1 naar 105,82 in stap 2), maar blijft significant (zie onder). Ook blijven alle verschillen tussen de jaren onderling significant, behalve het verschil tussen 2018 en 2019: dat verzwakt van $Exp(B) = .85$ $p = .054$ naar $Exp(B) = .88$, $p = .19$. Dit impliceert ook voor deze analyse dat de achtergronden en kenmerken die zijn toegevoegd aan het model slechts een klein deel van en niet op volledige wijze de verschillen tussen de jaren verklaren in de kans op een strafmaatregel.

Tabel 11.

Tweede stap van de logistische regressieanalyse met kans op strafmaatregel als afhankelijke variabele (0 = geen maatregel opgelegd; 1 = 1 of meer), jaar van insluiting (2015 t/m 2019) van vreemdelingen in het DCR, en kenmerken van vreemdelingen (leeftijd, verblijfsduur, eerdere vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detentie, opgelegde strafmaatregel(en) in het DCR en land van herkomst) als voorspellers (N = 10.154).

	B	S.E.	Wald	df	Sig.	Exp(B)	95% betrouwbaarheidsinterval voor EXP(B)	
							Ondergrens	Bovengrens
Stap 2								
jaar van insluiting			105,82	4,00	0,000			
2015 (vs. 2019)	-2,61	0,31	71,69	1,00	0,000	0,07	0,04	0,13
2016 (vs. 2019)	-0,97	0,16	38,29	1,00	0,000	0,38	0,28	0,51
2017 (vs. 2019)	-0,34	0,10	10,75	1,00	0,001	0,71	0,58	0,87
2018 (vs. 2019)	-0,12	0,09	1,70	1,00	0,192	0,88	0,73	1,06
leeftijd vreemdelingen	-0,02	0,00	19,02	1,00	0,000	0,98	0,97	0,99
verblijfsduur vreemdelingen	0,01	0,00	283,68	1,00	0,000	1,01	1,01	1,01
dummy verblijfsduur vanwege missende waarden	1,01	0,11	83,03	1,00	0,000	2,75	2,21	3,42
eerdere keren vreemdelingenbewaring (0= 0; 1 = 1 of meer)	0,78	0,09	72,73	1,00	0,000	2,17	1,82	2,60
eerdere keren strafrechtelijke detentie (0= 0; 1 = 1 of meer)	0,33	0,09	12,71	1,00	0,000	1,39	1,16	1,66
ordemaatregel? (0 = 0; 1 = 1 of meer)	1,17	0,10	142,86	1,00	0,000	3,23	2,67	3,92
land van herkomst: overige landen	0,41	0,45	0,86	1,00	0,355	1,51	0,63	3,61
land van herkomst: Georgie	0,76	0,52	2,14	1,00	0,144	2,14	0,77	5,90
land van herkomst: Rusland	0,68	0,59	1,31	1,00	0,252	1,97	0,62	6,32
land van herkomst: Albanie	0,09	0,47	0,03	1,00	0,853	1,09	0,43	2,76
land van herkomst: Polen	0,13	0,59	0,05	1,00	0,825	1,14	0,36	3,61
land van herkomst: Eritrea	-0,45	0,73	0,38	1,00	0,536	0,64	0,15	2,67
land van herkomst: Algerije	1,52	0,44	11,91	1,00	0,001	4,59	1,93	10,89
land van herkomst: Egypte	0,95	0,50	3,66	1,00	0,056	2,58	0,98	6,82
land van herkomst: Gambia	0,56	0,53	1,10	1,00	0,294	1,75	0,61	5,00
land van herkomst: Guinee	0,33	0,57	0,34	1,00	0,559	1,40	0,46	4,29
land van herkomst: Libie	1,26	0,47	7,09	1,00	0,008	3,54	1,40	8,96
land van herkomst: Marokko	1,32	0,44	8,97	1,00	0,003	3,73	1,58	8,82
land van herkomst: Nigeria	-0,09	0,55	0,03	1,00	0,868	0,91	0,31	2,66
land van herkomst: Soedan	0,01	0,59	0,00	1,00	0,987	1,01	0,32	3,21
land van herkomst: Tunesie	1,52	0,48	10,19	1,00	0,001	4,59	1,80	11,71
land van herkomst: Suriname	1,00	0,49	4,09	1,00	0,043	2,72	1,03	7,17
land van herkomst: Afghanistan	-0,99	0,61	2,66	1,00	0,103	0,37	0,11	1,22
land van herkomst: India	-0,24	0,64	0,15	1,00	0,702	0,78	0,23	2,73
land van herkomst: Irak	0,81	0,49	2,67	1,00	0,102	2,25	0,85	5,93
land van herkomst: Iran	-1,43	1,10	1,68	1,00	0,195	0,24	0,03	2,08
land van herkomst: Syrie	1,35	0,51	7,07	1,00	0,008	3,85	1,43	10,42
land van herkomst: Turkije	0,65	0,56	1,34	1,00	0,248	1,91	0,64	5,71
Constante	-3,50	0,47	56,35	1,00	0,00	0,03		

Wanneer ook deze analyse wordt herhaald met het onderscheid veilige versus niet veilige landen in plaats van de landen van herkomst apart ingevoerd als voorspeller, dan levert dat geen sterker model op (Nagelkerke $R^2 = 23,8\%$ voor het tweede model, ipv $27,3\%$ hierboven). De voorspeller veilig versus niet veilig land voorspelt ook hier op significante, maar nu positieve wijze de kans op een strafmaatregel: $Exp(B) = 1.77, p < .001$, hetgeen impliceert dat vreemdelingen uit veilige landen van herkomst een grotere kans hadden om een strafmaatregel opgelegd te krijgen dan vreemdelingen uit niet veilige landen. In deze analyse werd het effect van de variabele jaar van insluiting eveneens kleiner zoals in de vorige analyse (van Wald test = 111,70 in stap 1 naar 99,27 in stap 2).

Samenvatting en conclusie achtergronden en kenmerken van vreemdelingen in de onderzoeksperiode als mogelijke verklaringen

Bovenstaande bevindingen laten zien dat er verschillende verschuivingen zijn in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen in het DCR in de periode tussen 2015 en 2019. Vreemdelingen die in het DCR ingesloten zijn jonger, verblijven in vergelijking met 2015 minder lang in het DCR, hebben minder vaak eerdere vreemdelingen- of strafrechtelijke detentie opgelegd gekregen voor hun verblijf in het DCR, en kwamen in toenemende uit de drie grootste landen van herkomst Albanië, Algerije en Marokko. Dit beeld komt overeen met de ervaringen van de geïnterviewden, die aangaven dat er meer vreemdelingen instroomden uit Noord-Afrikaanse landen en vaker jonger van leeftijd waren.

Daarnaast valt op dat bij de ordemaatregelen geldt dat het grootste deel van deze ordemaatregelen in de onderzoeksperiode wordt opgelegd aan vreemdelingen die tijdens hun verblijf in het DCR in totaal 1 ordemaatregel kregen opgelegd. Voor de strafmaatregelen is dat anders: vanaf 2018 wordt het grootste (en steeds groter) deel van de strafmaatregelen opgelegd aan vreemdelingen die meerdere (3 of meer) strafmaatregelen kregen opgelegd.

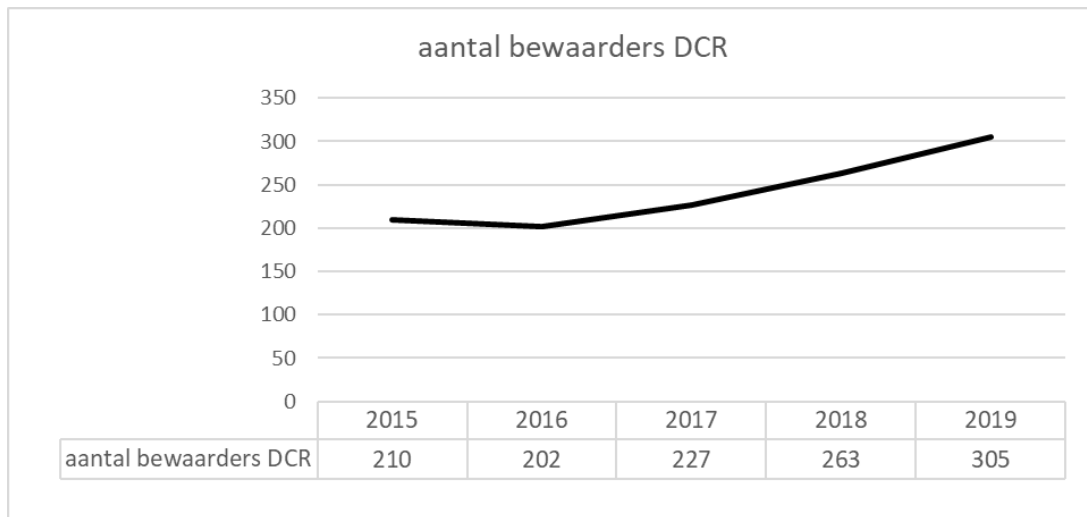
Uit de analyses naar de samenhang van de achtergronden en kenmerken met de maatregelen kwam naar voren dat een aantal van deze veranderde kenmerken ook een grotere kans op een orde- of strafmaatregel voorspellen: een jongere leeftijd (alleen voor kans op strafmaatregel), een eerder verblijf in vreemdelingen- en/of strafrechtelijke detentie en het opgelegd krijgen van het andere type maatregel. Daarnaast viel op dat verschillende landen van herkomst een grotere of juist kleinere kans op een orde- of strafmaatregel voorspelden; in het algemeen gold dat veilige landen van herkomst de kans op een ordemaatregel verkleinden, terwijl het de kans op een strafmaatregel vergrootte (vergeleken met niet-veilige landen van herkomst). Voor deze laatste bevinding is moeilijk een verklaring te geven op basis van de gegevens in dit onderzoek. Een mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat vreemdelingen uit niet-veilige versus veilige landen andersoortige grensoverschrijdende gedragingen vertoonden in de onderzoeksperiode in het DCR (aangezien de redenen voor het opleggen van orde- of strafmaatregelen verschillen; zie figuur 6 en 7).

De belangrijkste uitkomst van bovenstaande analyses is echter dat deze verbanden tezamen geen (volledige) verklaringen vormen voor het toegenomen aantal orde- en strafmaatregelen in de onderzoeksperiode in het DCR: de toename in de onderzoeksperiode blijft bestaan na toevoegen van deze kenmerken in de analyses. Dit betekent dat er andere verklaringen moeten zijn voor de toename van opgelegde orde- en strafmaatregelen in de onderzoeksperiode.

5.4 Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Achtergronden en kenmerken van bewaarders in de onderzoeksperiode

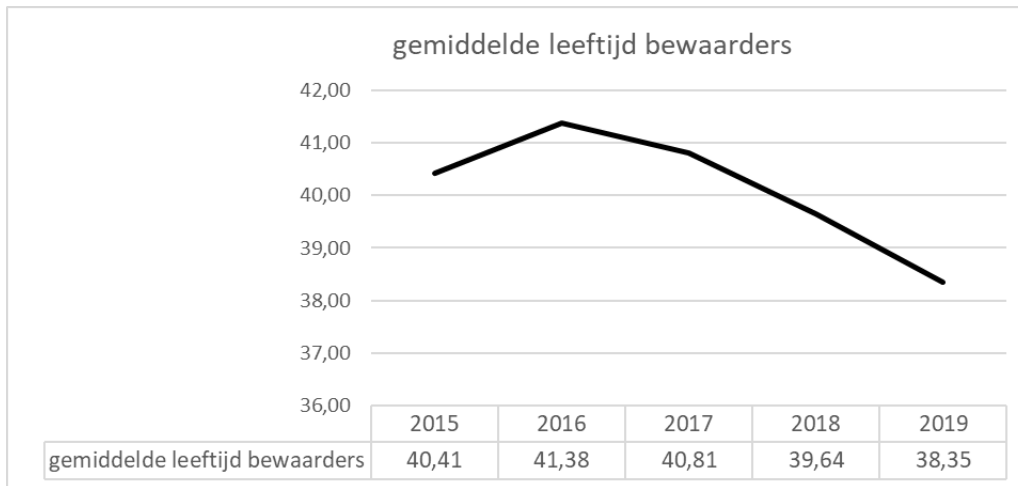
Allereerst blijkt dat, in navolging van de stijging van het aantal vreemdelingen dat binnen het DCR verbleef in de onderzoeksperiode, het aantal bewaarders werkzaam in het DCR ook toenam (zie figuur 19). Het aantal bewaarders liep op van 210 in 2015 naar 305 in 2019.



Figuur 19. Het aantal bewaarders werkzaam in het DCR in de periode 2015-2019.

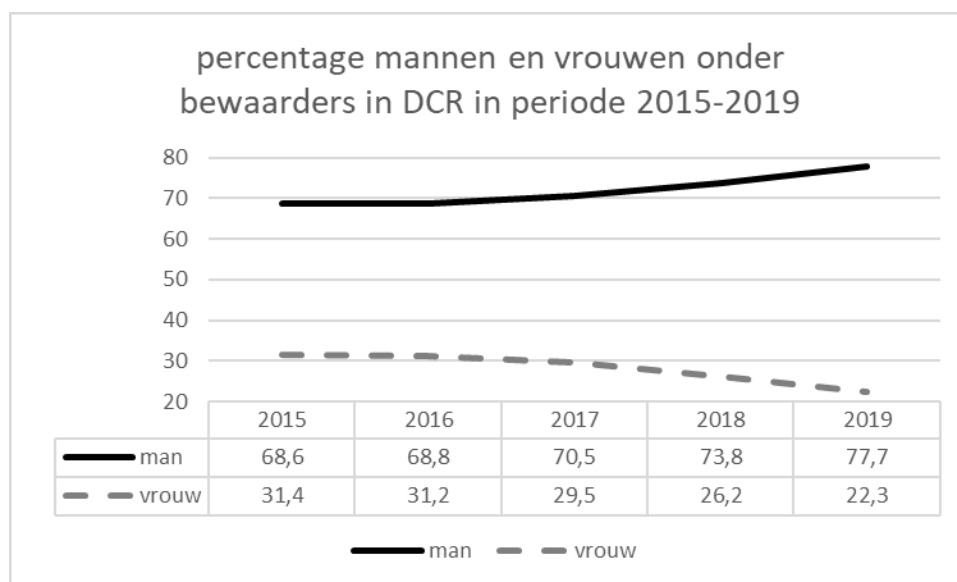
De gemiddelde leeftijd van de bewaarders gaat ook omlaag in de onderzoeksperiode: van gemiddeld 40 jaar in 2015 naar 38 jaar in 2019 (zie figuur 20). Gevraagd naar deze ontwikkelingen in het interview werd beaamd dat de leeftijd van bewaarders zeker lager was geworden; het DCR heeft veel nieuwe mensen aangenomen in de loop van de jaren. Deze stijging van het aantal bewaarders heeft te maken met de stijging van ingeslotenen. “In 2015 hadden we een periode met 76 ingeslotenen waardoor er minder bewaarders nodig waren. We hebben ook een periode vol gezeten.”

Het aannemen van jongere mensen was echter geen bewuste strategie volgens de geïnterviewde. De contactpersoon geeft aan dat er een andere doelgroep aan het solliciteren is op functies binnen het DCR: jong personeel voelt zich aangetrokken om bij justitie te werken. Dat is een verschil ten opzichte van vroeger aldus de geïnterviewde.



Figuur 20. De gemiddelde leeftijd van bewaarders werkzaam in het DCR in de periode 2015-2019.

Ook komt uit de gegevens naar voren dat de verhouding vrouwelijke en mannelijke bewaarders verschuift met ruim 9 % punt richting minder vrouwelijke en meer mannelijke bewaarders in de onderzoeksperiode (zie figuur 21).

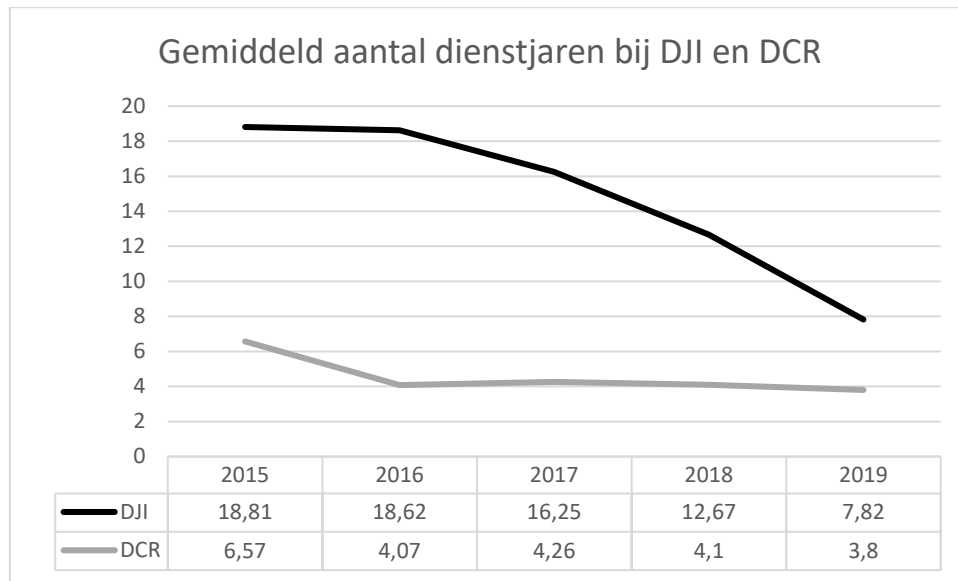


Figuur 21. Het percentage vrouwelijke en mannelijke bewaarders werkzaam in het DCR in elk jaar in de periode 2015-2019.

Uit het interview met de contactpersoon en bewaarder kwam naar voren dat men in het DCR hier nooit bij heeft stilgestaan of zich daar bewust van was. Er is nooit beleid geweest om meer vrouwen of mannen aan te nemen onder bewaarders aldus de geïnterviewde. Werving van bewaarders vindt landelijk plaats; er hebben zich klaarblijkelijk meer mannen dan vrouwen gemeld voor deze functie bij het DCR.

In termen van de gemiddelde werkervaring van bewaarders bij DJI en het DCR in het bijzonder, vonden er ook verschuivingen plaats (zie figuur 22). In de onderzoeksperiode nam de gemiddelde werkervaring van bewaarders bij DJI (bij DCR en bij andere inrichtingen van DJI) af van 18,81 in 2015 naar 7,82 in

2019. Ook de gemiddelde werkervaring bij alleen DCR nam af onder bewaarders: van 6,57 jaar in 2015 naar 3,8 jaar in 2019.



Figuur 22. De gemiddelde werkervaring van bewaarders bij het DJI en bij het DCR in de periode 2015-2019.

Gevraagd naar deze ontwikkelingen geven de geïnterviewden aan dat er voorheen meer doorstroming plaats vond vanuit andere DJI locaties naar het DCR. In de onderzoeksperiode zijn er echter veel nieuwe [jonge] personeelsleden aangenomen waardoor de gemiddelde werkervaring ook flink is gedaald in de loop der jaren.

Tijdens het interview over de ontwikkelingen in deze achtergronden van de bewaarders kwamen ook twee extra ontwikkelingen naar voren die niet in de aangeleverde gegevens over bewaarders terugkwamen. De eerste extra ontwikkeling is dat volgens de contactpersoon de eisen aan de opleidingsachtergrond voor bewaarders is gewijzigd in de onderzoeksperiode. In de jaren 2015 tot en met 2017 hield het DCR vast aan de eis dat nieuwe bewaarders als minimale opleiding beveiliging MBO niveau 2 dienden te hebben, maar vanaf 2018 en 2019 werd deze eis los gelaten. De reden hiervoor was dat nieuwe bewaarders deze opleiding intern krijgen aangeboden als ze deze nog niet hebben en bij DJI komen werken.

In 2018 en 2019 werd in plaats daarvan een sociale achtergrond een pré bij sollicitaties aldus de contactpersoon.

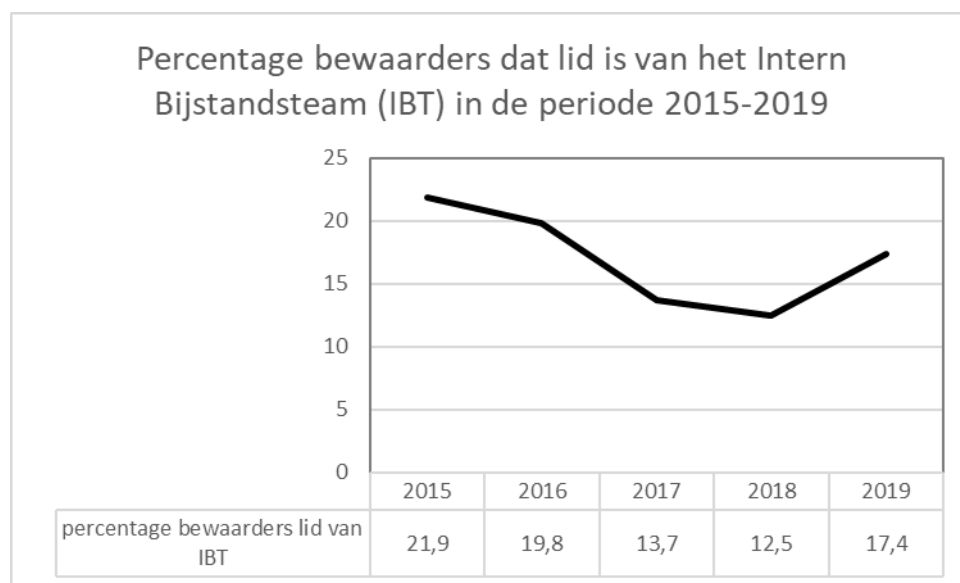
“Nu [toevoeging onderzoekers: interview gehouden in juli 2021] zijn we bezig om ons eigen personeel om te scholen van beveiliging MBO niveau 2 naar *social work* MBO niveau 4. De eerste 12 hebben hun diploma inmiddels behaald en de volgende 12 zijn nu gestart. Het gaat geleidelijk in een 5-/10-jarenplan. Dit is gedaan vanwege de moeilijke doelgroep die ze ervaren op de afdelingen. De bewaarders met een beveiligersachtergrond hebben niet meer de juiste handvatten om humaan met de ingeslotenen om te gaan.”

De tweede extra ontwikkeling is dat volgens de geïnterviewden er in de loop van de onderzoeksperiode ook een mentaliteitsverandering heeft plaats gevonden onder het personeel. Volgens hen is de

basishouding veranderd. “Het gaat erom dat mensen zich er bewust van zijn wat ze hier in het detentiecentrum komen doen en dat ze weten waar ze mee te maken hebben. Als personeel zijnde heb je elkaar nodig op de werkvloer want het veiligheidsaspect moet hetgeen zijn waar je op terug kan vallen indien nodig.” Zij geven aan dat er door vergrijzing en een toenemend aantal vreemdelingen veel nieuwe mensen bij het DCR zijn komen werken. “Nieuwe mensen hebben nieuwe ideeën en daar moet je voor open staan. Maar mensen vergeten het doel van het werk. Veel nieuwe mensen die binnenkomen die een blauw pak krijgen worden ineens ‘zo groot’. Ze komen met een verkeerd doel binnen: ‘ik ben meer dan anderen’.” Volgens de geïnterviewden zijn er veel jonge personeelsleden die met de gedachte rondlopen: ‘Ik ga het jou wel even vertellen’. “Je gaat het iemand niet vertellen, maar je gaat het iemand uitleggen. Het begint met wederzijdse respect. We zijn direct, maar wel eerlijk. Het begint bij het tonen van empathie, relativering en het verplaatsen van jezelf in een ander.”

De geïnterviewden geven aan dat deze bejegeningstijl is weggezakt. “Zonder dit doel in acht te nemen kun je niet ‘lekker’ bejegenen. Daarnaast moet het (ver)oordelen van ingesloten en achterwege worden gelaten, aangezien dit niet bij hun functie hoort (ze zijn geen rechter of officier).”

Tot slot was er ook informatie voorhanden over het percentage van de bewaarders dat lid was van het intern bijstandsteam: dit IBT team wordt ingezet bij het DCR voor ernstige incidenten. In figuur 23 valt te zien dat dit percentage daalt van 22 % in 2015 naar 13 % in 2018, om in 2019 weer te stijgen naar ruim 17 %.



Figuur 23. Het percentage bewaarders dat lid is van het IBT team in het DCR in de onderzoeksperiode.

Volgens de geïnterviewden komt deze daling doordat het IBT team een tijd stil heeft gelegen in de onderzoeksperiode. “Een hele tijd waren er geen IBT acties nodig in het DCR en daardoor wilden mensen ook niet meer deelnemen in het team. Deelname aan het IBT-team is vrijwillig en daar kunnen de personeelsleden zich voor opgeven.” Er is geen herinnering bij de contactpersoon dat er geen IBT-team beschikbaar was waardoor noodzakelijke acties niet uitgevoerd konden worden. De geïnterviewde gaf ook aan dat het onbekend is of er daadwerkelijk ook minder IBT-acties zijn geweest in de onderzoeksperiode, aangezien die gegevens niet zijn opgevraagd. Benadrukt wordt dat minder

IBT-teamleden niet per se betekent dat er minder inzet van dit team was als dat nodig was. “IBT heeft niet altijd de volledige aandacht gehad in de afgelopen jaren, maar dit is nu wel weer zo.”

Samenvatting en conclusie veranderingen in kenmerken bewaarders als mogelijke verklaringen

In de onderzoeksperiode zijn er, door vergrijzing en door een toenemende populatie vreemdelingen in het DCR, veel nieuwe bewaarders aangenomen, die vaker jonger waren en daardoor minder werkervaring binnen DJI en het DCR hadden. Deze nieuwe medewerkers zijn ook vaker man. Uit het interview komt ook naar voren dat de mentaliteit van het personeel richting het einde van de onderzoeksperiode is veranderd naar een minder op harmonie en meer op controle gerichte bejegeningstijl.

Deze ontwikkelingen onder bewaarders, wellicht in wisselwerking met de veranderde doelgroep van vreemdelingen binnen het DCR (zie paragraaf 5.2 en 5.3) zouden een (deel)verklaring kunnen vormen voor de toegenomen beheerslast in de onderzoeksperiode. Echter, dit valt niet met zekerheid te zeggen, aangezien we deze verbanden niet empirisch hebben kunnen onderzoeken in dit project. In het slothoofdstuk komen we hierop terug.

5.5 Bevindingen mogelijke verklaringen op basis van empirische gegevens over het DCR:

Beleidsveranderingen en -acties in de onderzoeksperiode

Op basis van het interview met de contactpersoon en de bewaarder geven we hieronder een chronologisch overzicht van de belangrijkste beleidsveranderingen en -acties in de onderzoeksperiode. In de samenvatting en conclusie paragraaf gaan we in op in hoeverre deze beleidsveranderingen en -acties als mogelijke verklaringen zouden kunnen dienen voor de toegenomen beheerslast in het DCR.

De geïnterviewden gaven aan dat in het algemeen geldt dat een humane bejegening van vreemdelingen als uitgangspunt diende in de gehele onderzoeksperiode binnen het DCR; de veranderde doelgroep in de onderzoeksperiode leidde tot specifieke beleidsacties.

“We hebben geen grove beleidswijziging meegemaakt. We hebben ten alle tijden de humane bejegeningaanpak gehanteerd. Er is geen formeel beleid over hoe humaniteit moet terugkomen in de handelswijze van ons personeel, maar dit aspect komt terug in onze missie en visie. Humaan betekent voor ons dat je bepaalde stappen doorloopt voordat je een rapport aanzegt bij een ingeslotene en dit staat los van de normen en waarden van jezelf. In deze missie en visie komt het multiculturele aspect ook duidelijk naar voren, maar ook dat we zorgdragen voor onze ingeslotenen.”

De contactpersoon geeft aan dat doordat de doelgroep is veranderd tussen 2015 en 2019, men binnen het DCR is gaan nadenken over hoe men het beste met de doelgroep kan omgaan. Dit leidde tot een aantal beleidsveranderingen en -acties die hieronder worden weergegeven.

Beleid naar aanleiding van groepsvorming en groepsgerichte agressie tegen personeel

In 2015 en 2016: groepsgerichte agressie was beginnend

Volgens de geïnterviewden was er in 2015 en 2016 nog niet vaak sprake van groepsgerichte agressie (agressie waarbij verschillende vreemdelingen gezamenlijk agressief gedrag vertonen tegen personeel). Wel was er volgens hen sprake van verharding. “Vooral de (Noord-, Oost- en West-) Afrikaanse groep werd veel harder en agressiever waar we eerder minder mee te maken hadden.”

In januari 2017: eerste ervaringen met ernstige, groepsgerichte agressie richting personeel

De geïnterviewden beschrijven hoe zij begin 2017 werden teruggeroepen van de start dagen vanwege groepsgerichte agressie tegen personeel in het DCR. “Dat was in januari 2017. Op dat moment hadden we een grote Marokkaanse bende binnen aangezien zij met de asielzoekersstroom mee waren gekomen. Deze mannen waren nieuw voor ons. Zij hadden scheermesjes achter hun baarden en in hun monden gestopt. Eerder hadden we af en toe drie van dit soort ingeslotenen op onze afdeling, maar nu hadden we er ineens 20.”

De geïnterviewden vervolgen: “Dat was voor ons een omkeerpunt: de agressie is niet meer vanuit individuen, maar het is groepsgericht en gepland.”

Naar aanleiding van deze incidenten zijn er meteen een aantal stappen uitgezet om de situatie zowel op de korte als lange termijn handelbaar te houden in het DCR:

Direct per begin 2017:

- regelmatige inzet drugshond omdat bleek dat er contrabande binnen waren in het DCR
- Toevoegen multiculturele aspecten tijdens vreemdelingenbewaring

De contactpersoon gaf aan dat het activiteitenteam aan de slag is gegaan om te bezien of er meer aansluiting gekregen zouden kunnen worden met vreemdelingen met verschillende achtergronden, door middel van activiteiten. Dit zou ten goede kunnen komen aan de rust en veiligheid in de inrichting, aldus de geïnterviewde.

Per 15 mei 2017: start beheersafdeling D (en later ook tijdelijk afdeling H vanwege groepsagressie) in lijn met nieuwe wetgeving

Vanaf mei 2017 werd, vooruitlopend op nieuwe wetgeving, een regimedifferentiatie doorgevoerd: naast het tot dan toe gebruikte reguliere verblijfsregime, werd ook een beheersregime en -afdeling gestart waar een strikter regime geldt (zie inleiding). Later werd afdeling H ook tijdelijk gebruikt als beheersafdeling, vanwege groepsgerichte agressie richting personeel (zie ook bevindingen hoofdstuk 4). Er werd 10 fte extra personeel geworven om deze om deze nieuwe beheersafdeling D operationeel te krijgen.

Vanaf 7 september 2017: invoering handhavingsmatrix

Vanaf 7 september werd een handhavingsmatrix ingevoerd, op basis van bestaand beleid (Op het moment van schrijven [2021] is er een 2.0 versie]). De geïnterviewden geven aan dat in de handhavingsmatrix het de-escaleren terugkomt en dit beoogt een meer uniforme werkwijze te bevorderen. “Met de handhavingsmatrix hebben we ervoor proberen te zorgen om meer structuur aan te bieden voor ons personeel. Dit zorgt ervoor om te voorkomen dat bewaarder X bij het geringste een rapport aanzegt en dat bij bewaarder Y de grenzen verder liggen voordat er een rapport wordt aangezegd.”

In 2018 & 2019: Cursus verbal judo voor bewaarders

Uit het interview kwam ook naar voren dat in 2018 en 2019 de cursus verbal judo is aangeboden aan alle bewaarders vanuit het opleidingsinstituut DJI (zie [link](#)). Van de website: “Verbal judo is gebaseerd op het principe van judo: gebruik de kracht van je tegenstander om zijn gedrag met woorden positief te beïnvloeden. Je leert, vrij van je eigen emoties, door de ogen van de ander naar de situatie te kijken.” Dit betreft een tweedaagse cursus bestaande uit vier bijeenkomsten.

Vanaf 2019: Cursus kameleon voor bewaarders

De geïnterviewde beschrijft: “In deze training wordt de professionele weerbaarheid getraind vanuit de werking van het brein. Het gaat om presteren onder druk en in de training krijgen de deelnemers inzicht in hoe het brein werkt wanneer zij onder spanning komen te staan. Leren hoe controle te krijgen in situaties, door inzicht te krijgen in de gelaagdheid van het brein wat invloed heeft op de prestaties onder spanning. Ook worden methodieken aangeleerd, zoals gesprekstechnieken en visualisaties. Hartcoherentie is ook een onderdeel van de training.” Deze 4-daagse training is gestart per 2019, en wordt aan alle detentie-inrichtingswerkers aangeboden. Volgens de contactpersoon loopt het aanbod van deze cursus door tot en met 2022.

Naar aanleiding van twee lockdowns in het DCR in januari en juli 2019: verplichte sfeerrapportages door bewaarders

De contactpersoon beschrijft ook hoe in januari en juli 2019 twee lockdowns hebben plaats gevonden vanwege ernstige incidenten en een dreigende sfeer in het DCR. Na de eerste lockdown is direct besloten om te gaan werken met verplichte sfeerrapportages. “In deze rapportage wordt er letterlijk gevraagd: ‘Is er groepsvorming waargenomen?’. Is het antwoord hierop ‘Ja’, dan dient dit direct aangepakt te worden. Als er groepsvorming wordt ervaren dan gaan alle alarmbellen rinkelen en worden de opruiers direct uit de groep genomen en dat was eerst niet. Daardoor hebben we een hele tijd geen groepsvorming meer gehad, maar wel af en toe dat het bijna plaatsvond. Er wordt gelijk gehandeld en aangepakt: 1 waarschuwing en daarna direct naar afdeling D.”

Samenvatting en conclusie beleidsveranderingen en -acties als mogelijke verklaringen

In de onderzoeksperiode is er in toenemende mate ingezet op zowel meer de-escalerend werken (handhavingmatrix, verbaal judo) als repressiever optreden (beheersafdeling en sfeerrapportages) *na* het veranderen van de doelgroep en het optreden van ernstige, groepsgerichte agressie richting het personeel. Deze beleidsacties / -interventies hebben waarschijnlijk bijgedragen aan een grotere mate van beheersgedrag door bewaarders – zoals is terug te zien bijvoorbeeld in de gecodeerde logboeken (zowel meer straffen als meer preventieve beheersgedragingen- zie hoofdstuk 4).

Onze interpretatie is dat deze beleidsacties echter duidelijk zijn ingezet om ernstige en toenemende incidenten te beteugelen en beheersbaar te houden in het DCR in de onderzoeksperiode. Ze lijken daarmee vooral een reactie op de veranderde situatie in het DCR (qua vreemdelingen, maar ook qua personeel – zie hierboven in paragraaf 3.2, 3.3 en 3.4), en niet zozeer een oorzaak van de toegenomen beheerslast. Het is natuurlijk wel mogelijk dat (een deel van) de beleidsacties de al toenemende beheerslast verder hebben versterkt of juist hebben afgeremd; dat kunnen we met dit onderzoek niet bepalen.

Conclusie en discussie

Bij de start van dit onderzoek waren er indicaties dat het personeel van het detentiecentrum Rotterdam (DCR) in de periode 2015 tot en met 2019 in toenemende mate inspanningen moest plegen om grensoverschrijdende gedragingen van vreemdelingen in bewaring te beheersen en zo de orde en veiligheid in de inrichting onder de vreemdeling te waarborgen. Dit bleek zowel uit een quickscan van het aantal toegenomen orde- en strafmaatregelen in 2015, 2017 en 2018 (DJI, 2015a: 4; Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2019: 5; zie ook Bharatsingh, 2018) alsook uit een toename van het aantal plaatsingen van vreemdelingen op de beheersafdeling in 2017 en 2018 (Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019: 5-6). Daarnaast gaven ook de directie, het personeel en ook de Commissie van Toezicht van het DCR aan dat de ervaren beheerslast was toegenomen in deze periode (DJI, 2019: 1; Commissie van Toezicht van Detentiecentrum Rotterdam, 2018: 9). Het huidige onderzoek had tot doel om op systematische wijze te onderzoeken of deze beheerslast inderdaad is toegenomen in de periode 2015-2019 (de onderzoeksperiode), en indien dat het geval is, wat mogelijke verklaringen hiervoor zijn. Inzicht hierin is van wezenlijk belang voor het DCR en de divisie Gevangeniswezen / Vreemdelingenbewaring van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, omdat het mogelijke nieuwe aanknopingspunten kan bieden voor het bijsturen en/of verminderen van de beheerslast in het DCR.

Operationalisatie van beheerslast

Om de beheerslast systematisch te kunnen onderzoeken, startten we het onderzoek met het operationaliseren van het construct beheerslast van vreemdelingen in bewaring op basis van systematisch literatuuronderzoek en interviews met vier bewaarders en twee directieleden van het DCR. Op basis van deze bronnen operationaliseerden we beheerslast als bestaande uit vijf dimensies, waarvan we er drie konden onderzoeken in het huidige project: (a) de aantallen observaties van grensoverschrijdende gedragingen, (b) de aantallen opgelegde orde- en strafmaatregelen en plaatsingen op de beheersafdeling en (c) zelfrapportages van (preventieve en reactieve) beheersgedragingen door bewaarders.

Toename van de beheerslast in het DCR in de periode 2015-2019

Aan de hand van de drie onderzoekbare dimensies (en bijbehorende subdimensies) onderzochten we de beheerslast in het DCR in de onderzoeksperiode met behulp van (a) een uitbreiding van de interviews die we hielden ten behoeve van de operationalisatie van de beheerslast, (b) coderingen van de dagelijkse logboeken van elke afdeling van het DCR en (c) een analyse van de straf- en ordemaatregelenmatrices die worden bijgehouden. Hiermee konden we de eerste onderzoeksvraag beantwoorden: of de beheerslast van vreemdelingen in het DCR is toegenomen in het DCR. Het antwoord op deze vraag is een duidelijk ja: op elk van de drie dimensies die we onderzochten troffen we een toename van de beheerslast aan in de onderzoeksperiode.

We observeerden in de logboeken van het DCR duidelijke toenames op de dimensie grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen, met name voor wat betreft gedragingen op de subdimensies algemene verstoringen en eigendomsovertredingen. Ook constateerden we op de dimensie opgelegde orde- en strafmaatregelen en plaatsingen op de beheersafdeling dat de prevalentie van het aantal orde- en strafmaatregelen per 100 vreemdelingen toenam tussen 2015 en 2019. Ook de prevalentie van het aantal (over) plaatsingen naar de beheersafdeling van het DCR liet een duidelijke stijgende lijn zien in de onderzoeksperiode. Ten slotte vonden we voor de dimensie

zelfgerapporteerd beheersgedrag door bewaarders ook bewijs dat de beheerslast is toegenomen: geïnterviewde medewerkers van het DCR benoemden dat zij meer inspanningen moesten plegen in reactie op (beginnend) grensoverschrijdend gedrag, zoals het schrijven van rapporten, het opleggen en uitvoeren van orde- en strafmaatregelen en het inzetten van het opvang- en nazorgteam voor vreemdelingen en bewaarders. Ook in de logboeken vonden we een toename van het aantal beheersgedragingen in de onderzoeksperiode. Preventieve beheersgedragingen, gericht op de-escalatie, oplossen van beginnend grensoverschrijdend gedrag en voorkomen van problemen bij uitzetting, namen het sterkst toe in de onderzoeksperiode. Daarnaast namen reactieve vormen van beheersgedrag ook toe: fysiek controlerende gedragingen bij incidenten (bv. fixeren, afzonderen, en/of uit elkaar drijven van vreemdelingen), het opleggen van straffen en het opstellen van rapporten lieten een toename zien in de onderzoeksperiode.

Wat opviel bij deze uitkomsten is dat een aantal bevindingen op verschillende dimensies, die met verschillende onderzoeksmethoden in kaart zijn gebracht, hetzelfde beeld laten zien: zo nam het aantal grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen die als algemene verstoringen kunnen worden getypeerd toe in de onderzoeksperiode, zowel in de gecodeerde logboeken als in de aanleidingen voor de opgelegde orde- en strafmaatregelen. Ook zagen we dat de genoemde toename van agressie richting het personeel, automutilatie en (poging tot of dreigen met) suïcide onder vreemdelingen zoals genoemd in de interviews, ook terug in de toename van aanleidingen die geregistreerd waren voor respectievelijk de opgelegde straf- en ordemaatregelen. Daarnaast zagen we de toename van het aantal rapporten, orde- en strafmaatregelen genoemd in de interviews ook terug in de logboeken (rapporten) en registraties van het aantal orde- en strafmaatregelen. Deze vergelijkbare patronen van resultaten uit verschillende bronnen op meerdere dimensies versterken de betrouwbaarheid en robuustheid van de bevindingen ten aanzien van onderzoeksvraag 1. Daarnaast is een belangrijke constatering dat het beheersgedrag van bewaarders zowel in preventieve als reactieve zin toenam: zij rapporteerden in de onderzoeksperiode in toenemende mate acties om grensoverschrijdende incidenten te voorkomen alsook om incidenten die plaats vonden te beheersen en af te handelen, hetgeen de toegenomen beheerslast verder onderstreept.

Mogelijke verklaringen voor de toegenomen beheerslast

Zo eenduidig als het antwoord is op de vraag of de beheerslast is toegenomen in het DCR, zo lastig is het om te bepalen wat precies de oorzaken zijn van deze toegenomen beheerslast in dit onderzoek. We onderzochten de literatuur, het perspectief van de vier bewaarders en twee directieleden die we interviewden, de achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen die werden ingesloten in het DCR, de achtergronden en kenmerken van bewaarders die werkten in het DCR (inclusief duiding daarvan via een interview met een personeelslid van het DCR) en de beleidsveranderingen en -acties door het DCR als mogelijke verklaringen in het huidige onderzoek. Deze bronnen bieden als uitkomsten een aantal mogelijke verklaringen, maar bieden geen uitsluitend over de daadwerkelijke oorzaken van de toegenomen beheerslast. Hieronder zetten we deze mogelijk verklaringen uiteen.

Uit het literatuuronderzoek kwam allereerst naar voren dat een veelheid van factoren kan samenhangen met het toenemen van de beheerslast: aspecten van de inrichting zelf (cultuur, structuur & architectuur), het management (bv. leiderschapstijl), het personeel (bv. bejegening, communicatie, leeftijd en opleiding, werkervaring, sekse, tevredenheid, werkdruk, duidelijkheid van de taken), de ingezetenen (leeftijd, criminele, opleidings- en werkachtergrond, vatbaarheid voor geweld van gehele

populatie) en de interacties tussen de groepen (verschil in opvattingen tussen management en personeel, dysfunctionele relaties tussen ingezetenen en personeel, vertrouwen onderling tussen personeelsleden).

Uit de literatuur blijkt ook het belang van een goede balans tussen controle en harmonie voor het tegengaan van grensoverschrijdend gedrag tijdens detentie. Aan de ene kant blijkt dat een formele organisatorische structuur met duidelijk gedefinieerde regels, routines en rollen tot minder grensoverschrijdend gedrag leidt. Aan de andere kant is het tonen van respect en empathie en het motiverend bejegenen ook belangrijk om grensoverschrijdend gedrag van ingeslotenen tegen te gaan. Omdat deze benaderingen soms op gespannen voet met elkaar kunnen staan, is het vinden van een goede balans tussen controle en harmonie vaak complex (Molleman & Van den Broek, 2014). Detentie faciliteiten zouden zowel echter structuur als ondersteuning moeten bieden.

In het huidige project konden we niet alle verklarende factoren die uit het literatuuronderzoek naar voren kwamen meenemen. Dit betrof bijvoorbeeld de karakteristieken van de inrichting in relatie tot de beheerslast en de interacties tussen de groepen in de inrichting in de onderzoeksperiode.

We onderzochten wel verschuivingen in de achtergronden en kenmerken van vreemdelingen die in het DCR verbleven in de onderzoeksperiode, alsmede hoe deze kenmerken samenhangen met de kans op een orde- of strafmaatregel. Uit dit deelonderzoek kwam naar voren dat de gemiddelde leeftijd van ingesloten vreemdelingen in de onderzoeksperiode afnam, zij minder vaak al eerder in vreemdelingenbewaring of strafrechtelijke detentie verbleven en in toenemende mate uit Albanië, Algerije en Marokko afkomstig waren. Ook zagen we een lichte toename van vreemdelingen uit veilige landen. Deze bevindingen sluiten deels aan bij de verklaringen voor de toegenomen beheerslast die gegeven werden in de interviews met de bewaarders en directieleden. Zo noemden zij de toestroom van vreemdelingen uit Noord-Afrika en vreemdelingen van een jongere leeftijd. Deze waren volgens hen vaak agressiever bij binnenkomst. Dit laatste komt deels overeen met de statistische samenhang die we vonden tussen zowel leeftijd en afkomst uit Algerije, Marokko en Tunesië en de kans om een strafmaatregel opgelegd te krijgen. Echter, voor de kans op een ordemaatregel gold dit niet: leeftijd was daarvoor geen significante voorspeller, en vreemdelingen afkomstig uit vrijwel alle Noord-Afrikaanse landen van herkomst (behalve Tunesië) vertoonden geen significant grotere kans op een ordemaatregel. Daar komt bij dat onze analyses ook lieten zien dat alle beschikbare achtergronden en kenmerken tezamen geen (volledige) verklaring vormden voor de significante toename van orde- en strafmaatregelen die plaats vond in de onderzoeksperiode. Met andere woorden, wanneer rekening wordt gehouden met verschuivingen in leeftijd, mate van eerdere vreemdelingenbewaring en strafrechtelijke detentie, verblijfsduur en landen van herkomst van vreemdelingen tussen verschillende jaren, dan blijven de significante verschillen in orde- en strafmaatregelen tussen de jaren grotendeels onveranderd. Dat betekent dat er andere verklaringen moeten zijn voor de toename van opgelegde orde- en strafmaatregelen in de onderzoeksperiode.

Kijkend naar de ontwikkelingen in de achtergronden en kenmerken van bewaarders als mogelijke verklaringen voor de toegenomen beheerslast, kwam allereerst naar voren dat er door vergrijzing en door een toenemende populatie vreemdelingen in het DCR, veel nieuwe bewaarders zijn aangenomen in de onderzoeksperiode. De gemiddelde leeftijd van bewaarders daalde daardoor in de loop van de onderzoeksperiode. Bovendien hadden ze minder werkervaring binnen het DJI en het DCR. Deze nieuwe medewerkers zijn ook vaker man. Daarnaast kwam uit het aanvullende interview naar voren

dat in de loop van de onderzoeksperiode de mentaliteit van het personeel opschoof naar een minder op harmonie en meer op controle gerichte bejegeningstijl.

Deze ontwikkelingen onder bewaarders zouden een (deel)verklaring kunnen vormen voor de toegenomen beheerslast in de onderzoeksperiode. In één van de interviews werd ook genoemd dat de toename van nieuwe, minder ervaren bewaarders een reden kan zijn voor de toegenomen beheerslast. De medewerkers die er langer werken kennen elkaar goed, hetgeen vertrouwen geeft in hoe zij zullen handelen bij een incident. Sommige nieuwe mensen weten nog niet goed wat te doen bij incidenten - de ingesloten vreemdelingen hebben dat ook door, zo werd aangegeven. Dit lijkt ook overeen te komen met wat wordt genoemd in de literatuur over de cruciale rol van interacties tussen groepen binnen de inrichting: dysfunctionele relaties tussen personeelsleden en ingeslotenen en een gebrek aan vertrouwen tussen personeelsleden onderling zijn factoren die de kans op grensoverschrijdende incidenten vergroten (Molleman & Van den Broek, 2014; Travis III, 2011).

Een reële mogelijkheid is daarom dat een belangrijk deel van de verklaring van de toegenomen beheerslast ligt in de dynamische wisselwerking tussen de veranderde achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen in de onderzoeksperiode enerzijds, en de bovengenoemde verschuivingen die hebben plaats gevonden onder de bewaarders anderzijds. In de loop van de onderzoeksperiode nam de gemiddelde leeftijd van vreemdelingen af en waren zij vaker afkomstig uit Albanië, Algerije en Marokko. Tegelijk werden bewaarders gemiddeld jonger, hadden zij minder werkervaring en veranderde de mentaliteit richting het einde van de onderzoeksperiode naar een minder op harmonie en meer op controle gerichte bejegeningstijl. Deze beide typen ontwikkelingen hebben het wellicht mogelijk gemaakt dat er op de afdelingen een andere dynamiek ontstond in de loop van de onderzoeksperiode, die de beheerslast deed toenemen. Opvallend daarbij is dat een steeds groter deel van de strafmaatregelen werd opgelegd aan vreemdelingen die 3 of meer strafmaatregelen ontvingen.

Deze mogelijke verklaring hebben we echter niet kunnen onderzoeken in dit project. De rol van de dynamiek tussen personeel en vreemdelingen als factor die grensoverschrijdend gedrag verklaart van ingeslotenen in detentie wordt echter wel onderstreept door de literatuur, ook in onderzoek naar wangedrag in de Nederlandse detentiecontext (Bosma en collega's, 2019). Een belangrijke suggestie voor toekomstig onderzoek is daarom ook om informatie te verzamelen op afdelingsniveau, zodat deze dynamiek in kaart zou kunnen worden gebracht en gemonitord. Dat zou door observatieonderzoek kunnen, maar ook door vreemdelingen te bevragen via vragenlijsten om deze dynamiek aan te geven (zie ook Bosma en collega's, 2019).

Tot slot onderzochten we ook de beleidsveranderingen en -acties die binnen het DCR plaats vonden in de onderzoeksperiode. Er is tussen 2015 en 2019 in toenemende mate ingezet op zowel meer de-escalierend werken (handhavingsmatrix, verbaal judo) als repressiever optreden (oprichting van de beheersafdeling en het maken van sfeerrapportages op afdelingen). Belangrijk hierbij is dat deze beleidsacties zijn ondernomen *na* het veranderen van de doelgroep en het optreden van ernstige incidenten en groepsgerichte agressie richting het personeel. Deze beleidsacties en -interventies hebben waarschijnlijk bijgedragen aan een grotere mate van beheersgedragingen ondernomen door bewaarders in de onderzoeksperiode – zoals is terug te zien bijvoorbeeld in de gecodeerde logboeken (zowel meer straffen als meer preventieve beheersgedragingen- zie hoofdstuk 4).

Onze interpretatie is dat deze beleidsacties echter duidelijk zijn ingezet om ernstige en toenemende incidenten te beteugelen en beheersbaar te houden in het DCR in de onderzoeksperiode. Ze lijken

daarmee vooral een reactie op de veranderde situatie in het DCR (qua vreemdelingen, maar ook qua personeel – zie hierboven in paragraaf 5.2, 5.3 en 5.4), en niet zozeer een oorzaak van de toegenomen beheerslast. Het is natuurlijk wel mogelijk dat (een deel van) de beleidsacties de al toenemende beheerslast verder hebben versterkt of juist hebben afgeremd; dat kunnen we met dit onderzoek niet bepalen. In toekomstig onderzoek zou dit onderzocht kunnen worden, met gecontroleerde veldexperimenten waarin verschillende beleidsregimes en/of acties worden gevarieerd en de effecten daarvan worden gemonitord.

Reflectie: sterke en zwakke punten van het onderzoek

Bovenstaande bevindingen en conclusies zijn gebaseerd op een onderbouwde operationalisatie van beheerslast, die het mogelijk maakte om de beheerslast in de onderzoeksperiode op systematische en uitgebreide wijze te onderzoeken. We onderzochten veel verschillende bronnen (literatuur, interviews, logboeken en registratiebestanden) en zetten daarbij verschillende onderzoeksmethoden in. Dit bood ook de mogelijkheid om te checken of bevindingen in meer dan één bron terugkwamen (triangulatie) - hetgeen het geval was. Dit vergroot de betrouwbaarheid van bovenstaande bevindingen. Dit vormen sterke punten van dit onderzoek.

Een duidelijk zwak punt van dit onderzoek is dat we het perspectief van de vreemdelingen die in de onderzoeksperiode in het DCR verbleven niet hebben kunnen betrekken. Dit was één van de dimensies van beheerslast die we buiten beschouwing moesten laten: de zelf-rapportage van aantallen grensoverschrijdende gedragingen door vreemdelingen. Toen we dit project startten, bleek het niet mogelijk om met terugwerkende kracht dit perspectief van de vreemdelingen in kaart te brengen voor de onderzoeksperiode. Niet alleen de zelfrapportage van grensoverschrijdend gedrag door vreemdelingen, maar ook de algehele ervaring van de vreemdelingenbewaring in de onderzoeksperiode hadden we graag willen meenemen. Het onderzoeken van dit perspectief van de vreemdelingen is daarmee een belangrijke aanbeveling voor vervolgonderzoek. Dat kan zoals gezegd idealiter door observatieonderzoek of herhaalde vragenlijsten in een periode. Wanneer dit niet mogelijk is, zou een alternatief kunnen zijn om achteraf ook personen binnen of buiten het DCR te interviewen die gedurende de hele onderzoeksperiode vreemdelingen hebben begeleid of bijgestaan tijdens de bewaring (bijvoorbeeld geestelijke verzorgers of advocaten). Het is mogelijk dat wanneer dit perspectief van de vreemdelingen meer wordt betrokken, ook andere verklaringen worden gevonden dan wanneer een groot deel van de bevindingen zijn gebaseerd op registerdata zoals in het huidige onderzoek (zie ook Bosma en collega's, 2019). De onderlinge dynamiek tussen vreemdelingen en bewaarders zou langs deze weg wellicht ook goed in kaart gebracht kunnen worden.

Een ander belangrijk zwak punt is dat we bij veel mogelijke verklaringen die we hebben onderzocht, niet hebben kunnen achterhalen of de aangetroffen veranderingen in de onderzoeksperiode daadwerkelijk samenhangen (statistisch) met de dimensies van de toegenomen beheerslast. Alleen bij de achtergronden en kenmerken die we ontvingen over de vreemdelingen die in het DCR werden ingesloten in de onderzoeksperiode konden we dat ten dele doen. Hierdoor dienden we bij veel van de mogelijke veranderingen als onderzoekers zelf te duiden en in te schatten in hoeverre dit een verklaring zou kunnen zijn. Er bestaan daardoor risico's dat iets een verband lijkt te zijn qua interpretatie, zonder dat dit daadwerkelijk het geval is.

Een belangrijke oorzaak hiervan is dat we veel informatie op het niveau van jaren moesten analyseren voor het hele DCR, en niet op verdiepende niveaus konden analyseren zoals op afdelingsniveau. In

toekomstig onderzoek zou bijvoorbeeld in kaart kunnen worden gebracht welke vreemdelingen en bewaarders op welke afdeling verbleven en werkten, en welke achtergronden en kenmerken zij hadden, zodat er voldoende vrijheidsgraden ontstaan om deze achtergronden en kenmerken van vreemdelingen en bewaarders tegelijk te onderzoeken in relatie tot de grensoverschrijdende gedragingen die voorkomen.

Tot slot nog enkele opmerkingen over de kwaliteit van de verzamelde gegevens. Hoewel we veel verschillende bronnen onderzochten, was het aantal interviews dat we konden uitvoeren in het project beperkt en was de kwaliteit en omvang van de registraties in de logboeken die we codeerden sterk wisselend. Het is onduidelijk waardoor dit laatste komt: het kan komen doordat men geen tijd of kans zag het logboek uitgebreid in te vullen, hetgeen mogelijk ook samenhangt met de specifieke afdeling waarop men werkte in de onderzoeksperiode. Het kan ook komen doordat men vooral zaken registreert in de logboeken die men als problematisch ziet – dit laatste kan zijn veranderd in de onderzoeksperiode.

Slotbeschouwing

Uit dit onderzoek komt duidelijk naar voren dat de inspanningen die het personeel van het DCR heeft moeten plegen om grensoverschrijdende incidenten van vreemdelingen te beheersen zijn toegenomen tussen 2015 en 2019. Dit kwam naar voren op alle door ons onderzochte dimensies van beheerslast: meer grensoverschrijdende incidenten door vreemdelingen, een groter aantal opgelegde orde- en strafmaatregelen alsook meer preventieve en reactieve beheersgedragingen door bewaarders. Zo eenduidig als dit beeld is voor de toegenomen beheerslast, zo lastig is het om de oorzaken van deze toegenomen beheerslast aan te wijzen. Het onderzoek biedt enkele mogelijke verklaringen. Een reële mogelijkheid is dat een belangrijk deel van de verklaring ligt in de dynamische wisselwerking tussen de veranderde achtergronden en kenmerken van de vreemdelingen in de onderzoeksperiode en de verschuivingen die hebben plaats gevonden onder de bewaarders in het DCR die wij aantreffen. Deze beide typen ontwikkelingen hebben het wellicht mogelijk gemaakt dat er op de afdelingen een andere dynamiek ontstond in de loop van de onderzoeksperiode, die de beheerslast deed toenemen. Deze (en andere) mogelijke verklaringen zouden in de toekomst verder onderzocht moeten worden.

Referenties

- Arkles, G. (2012). Correcting race and gender: Prison regulation of social hierarchy through dress. *New York University Law Review*, 87(4), 859-959. [link](#)
- Bacon, C., & House, Q. E. (2005). The Evolution of Immigration Detention in the UK: The Involvement of Private Prison Companies (RSC Working paper no. 27)].
- Bahara, H. (2018). *Asielzoekers uit 'veilige landen' hebben groot aandeel in criminaliteit Ter Apel. Hoe zit dat?* De Volkskrant. [Link](#)
- Banerjee, M., Capozzoli, M., McSweeney, L., & Sinha, D. (1999). Beyond kappa: A review of interrater agreement measures. *The Canadian Journal of Statistics*, 27, 3–23. <http://dx.doi.org/10.2307/3315487>.
- Bharatsingh, P. (2018). *Straf- en ordemaatregelen binnen vreemdelingendetentie* (Masterscriptie Forensische Psychologie, Universiteit Leiden). [Link](#)
- Børkly, S. (1995). Prediction of aggression in psychiatric patients: a review of prospective prediction studies. *Clinical Psychologist Review*, 15(6), 475-502. [https://doi.org/10.1016/0272-7358\(95\)00016-1](https://doi.org/10.1016/0272-7358(95)00016-1)
- Bosma, A. Q., Ginneken, E. F. J. C. van, Sentse, M. & Palmén, H. (2019). Examining prisoner misconduct: A multilevel test using personal characteristics, prison climate and prison environment. *Crime & Delinquency*, 66, 451-484. <https://doi.org/10.1177/0011128719877347>
- Browning, J. (2007). "The Only Thing they have to Bargain with is their own Self": Masculinity and protesting immigration detention]. *Transforming Cultures eJournal*, 2(1), 78-95. <https://doi.org/10.5130/tfc.v2i1.597>
- Byrne, M. (2005). Tales from the desert camps. *Griffit Review*, 8. [Link](#)
- CBS Statline (2019). *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*. CBS Statline. [Link](#)
- Burkhardt, B. C. (2019). The politics of correctional privatization in the United States. *Criminology and Public Policy*, 18(2), 401-418. <http://dx.doi.org/10.1111/1745-9133.12431>.
- Clear, T. R., Reisig, M. D., & Cole, G. F. (2018). *American corrections*. Cengage Learning.
- Coffey, G. (2006). 'Locked Up Without Guilt or Sin': The Ethics of Mental Health Service Delivery in Immigration Detention. *Psychiatry, Psychology and Law*, 13(1), 67-90. <https://doi.org/10.1375/pplt.13.1.67>
- Commissie van Toezicht van Detentiecentrum Rotterdam (2018). *Jaarverslag 2018*. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). [Link](#)
- Crock, M., Saul, B., & Dastyari, A. (2006). *Future seekers II: Refugees and irregular migration in Australia*. Federation Press. [Link](#)
- Dale, J. (2015). *The Commonwealth's duty of care to asylum seekers in immigration detention*. Caroll & O'Dea Lawyers. [Link](#)
- DJI (2015a). *DO-plus. Stand van zaken ordemaatregelen & disciplinaire straffen, 30 april 2015*.
- DJI (2015b). *Vreemdelingsurvey 2015: Resultaten DC Rotterdam*.
- Dienst Justitiële Inrichtingen (2019). *Jaarverslag DJI 2020*. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI). [Link](#)
- Eser, S. (2014). *The responsible man: a study in two private prisons* (Doctoral dissertation)]. [Link](#)
- Felthous, A. R., & Holzer, C. E. I. (2006). Commentary: Carceral Suicides--Some Exceptions and Paradoxes]. *Journal of the American Academy of Psychiatry and the Law*, 34, 176-178. [Link](#)
- Fischer, N. (2015). The Management of Anxiety. An Ethnographical Outlook on Self-mutilations in a French Immigration Detention Centre. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(4), 599-616. <http://dx.doi.org/10.1070/1369183X.2014.960820>

- Fiske, L. (2012). *Insider resistance: understanding refugee protest against immigration detention in Australia, 1999–2005* (Doctoral dissertation)]. [Link](#)
- Fiske, L. (2013). Riotous refugees or systemic injustice? A sociological examination of riots in Australian immigration detention centres]. *Journal of Refugee Studies*, 27(3), 382-402. <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fet047>
- Fiske, L. (2016). Riot. In L. Fiske (Ed.), *Human rights, refugee protest and immigration detention*, pp. 147-190. [Link](#)
- Follis, L. (2015). Power in motion: Tracking time, space, and movement in the British Penal Estate. *Environment and Planning D: Society and Space*, 33(5), 945-962. <http://dx.doi.org/10.1177/0263775815599319>
- Gariglio, L. (2016). Threats of force by prison officers in a male custodial institution: An ethnographic account]. *Etnografia e Ricerca Qualitativa*, 2, 285-304. <http://dx.doi.org/10.3240/84122>
- Grewcock, M. (2017). *Crimes of exclusion: The Australian state's responses to unauthorised migrants* (Doctoral dissertation)]. [Link](#)
- Gros, H., & Van Groll, P. (2015). "We Have No Rights": Arbitrary Imprisonment and Cruel Treatment of Migrants with Mental Health Issues in Canada. University of Toronto. [Link](#)
- Haar, M. van de (2019). Vreemdelingenbewaring in getal, 2014-2018. Divisie GW/VB, organisatieonderdeel Vreemdelingenbewaring.
- Herivel, T., & Wright, P. (2009). *Prison profiteers: who makes money from mass incarceration*. The New Press. [Link](#)
- Iversen, V. C., Mangerud, W. L., Søndena, E., Kjelsberg, E., & Helvik, A-S. (2014). Exploring the role of communication skills among natives and immigrants on their misconduct behaviour in prisons. *International Journal of Culture and Mental Health*, 7(1), 109-121. <http://dx.doi.org/10.1080/17542863.2012.722661>
- Jackson, P. (1992). Detention in transition: Sonoma County's new generation jail. National Institute of Corrections Jail Center. [Link](#)
- Jefferson, A. M., & Gaborit, L S. (2015). Close Encounters with Prisoners. Human Rights in Prisons: Comparing Institutional Encounters in Kosovo, Sierra Leone and the Philippines. *Human Rights in Prisons*, 101-130. [Link](#)
- Kamerbrief over toepassing van het concept veilige landen. [Kamerbrief over toepassing van het concept van veilige landen | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)
- Kenning, C., Cooper, J., Short, V., Shaw, J., Abel, K., & Chew-Graham, C. (2010). Prison staff and women prisoner's views on self-harm; their implications for service delivery and development: A qualitative study. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 20(4), 274-284. <http://dx.doi.org/10.1002/cbm.777>
- Kolind, T. (2015). Drugs and discretionary power in prisons: The officer's perspective. *International Journal of Drug Policy*, 26(9), 799-807. <http://dx.doi.org/10.1016/j.drugpo.2015.04.014>
- Kuipers, S., & Smeets, K. (2018). Detentiecentrum Rotterdam: 'Ik gun ze oprecht het allerbeste.' <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2018/05/detentiecentrum>
- Kuppens, J., L. Klein Haneveld, J. van Essenveldt en H. Ferwerda (2019). Asielzoekers in het gareel? Plan-, proces en effectevaluatie werking extra begeleiding- en toezichtlocaties. WODC / Bureau Beke: [Asielzoekers in het gareel? | Rapport | Rijksoverheid.nl](#).
- Landis, J. R., & Koch, G. G. (1977). The measurement of observer agreement for categorical data. *Biometrics*, 33, 159–174. <http://dx.doi.org/10.2307/2529310>

- Marzano, L., Ciclitira, K., & Adler, J. (2012). The impact of prison staff responses on self-harming behaviours: Prisoners' perspectives. *British Journal of Clinical Psychology*, 51(1), 4-18. <http://dx.doi.org/10.1111/j.2044-8260.2010.02007.x>
- McSherry, B., & Dastyari, A. (2007). Providing mental health services and psychiatric care to immigration detainees: What tort law requires?. *Psychiatry, Psychology and Law*, 14(2), 260-271.
- Medrano, J. A., Ozkan, T., & Morris, R. (2017). Solitary confinement exposure and capital inmate misconduct. *American Journal of Criminal Justice*, 42(4), 863-882. <http://dx.doi.org/10.1007/s12103-017-9389-3>
- Meyer III, F. W. (2010). *Adjustment to correctional confinement: investigating the correlates of violence and disorder in a jail environment* (Doctoral dissertation)]. [Link](#)
- Miller, I. (2016). *A history of force feeding: Hunger strikes, prisons and medical ethics, 1909-1974*. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-31113-5>.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid (2019). Evaluatie pilot beheersafdeling Detentiecentrum Rotterdam, nota d.d. 6 februari 2019.
- Molleman, T., & Van der Broek, T. C. (2014). Understanding the links between perceived prison conditions and prison staff. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 42(1), 33-53. <https://doi.org/10.1016/j.ijlcj.2014.01.001>
- Monahan, J. & Appelbaum, P. S. (2000). Reducing violence risk. In: S. Hodings (Eds.) *Violence among the mentally ill*. NATO Science Series (Series D: Behavioural and Social Sciences)], 90. [Link](#)
- Nationale lijst van veilige landen. [Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst \(asielzoekers\)? | Rijksoverheid.nl](#)
- Nethery A., & Holman R. (2016). Secrecy and human rights abuse in Australia's offshore immigration detention centres. *International Journal of Human Rights*, 20(7), 1018-1038. <http://dx.doi.org/10.1080/13642987.2016.1196903>
- Neuendorf, K. A. (2002). *The content analysis guidebook*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Nijman, H., & Geurkink, M. (2004). Agressie van gedetineerden met psychiatrische stoornissen. *Tijdschrift Voor Psychiatrie*, 46(9), 601-610. [Link](#)
- Palmstierna, T. & Wistedt, B. (1987). Staff observation aggression scale, SOAS: presentation and evaluation]. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 76(6), 657-663. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1600-0447.1987.tb02936.x>
- [Penitentiaire Beginselenwet, 2021. wetten.nl - Regeling - Penitentiaire beginselenwet - BWBR0009709 \(overheid.nl\)](#)
- Puthooppambal, S. J., Ahlberg B. M., & Bjerneld, M. (2015). It is a thin line to walk on": Challenges of staff working at Swedish immigration detention centres. *International Journal of Qualitative Studies on Health and Well-being*, 10. <http://dx.doi.org/10.3402.qhw.v10.25196>
- Rijksoverheid (2021). Gedwongen terugkeer. [Gedwongen terugkeer | Terugkeer vreemdelingen | Rijksoverheid.nl](#)
- Schijndel, C. van en N. van Gemmert (2013). Vreemdelingenbewaring in getal, 2008-2012. Den Haag: DJI (<https://docplayer.nl/25112679Vreemdelingenbewaring-in-getal.html>).
- Senese, J. D., Wilson, J., Evans, A. O., Aguirre, R., & Kalinich, D. B. (1997). Evaluating jail reform: A comparative analysis of podular/direct and linear jail inmate infractions. *Journal of Criminal Justice*, 25, 61-73. <http://dx.doi.org/10.1177/0013916503254753>
- Short, V., Cooper, J., Shaw, J., Kenning, C., Abel, K., & Chew-Graham, C. (2009). Custody vs care: Attitudes of prison staff to self-harm in women prisoners—A qualitative study. *Journal of*

- Forensic Psychiatry & Psychology*, 20(3), 408-246. <http://dx.doi.org/10.1080/14789940802377114>
- Slade, K., (2018). Dual harm: an exploration of the presence and characteristics for dual violence and self-harm behaviour in prison. *Journal of Criminal Psychology*, 8, 97-111.
- Sorensen, J. R., Cunningham, M. D., Vigen, M. P., & Woods, S. O. (2011). Serious assaults on prison staff: A descriptive analysis]. *Journal of Criminal Justice*, 39(2), 143-150. <http://dx.doi.org/10.1016/j.jcrimjus.2011.01.002>
- Sparks, R., Bottoms, A. E., & Hay, W. (1996). *and the problem of order*. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198258186.001.0001>
- Szytniewski, B., Buysse, W., & van Soomeren, P. (2018). *Maatregelen gericht op asielzoekers uit veilige landen: Analyse van een beleidslogica*. DSP-groep/WODC. [Link](#)
- Travis III, L. F. (2011). *Introduction to Criminal Justice: Seventh Edition*. Elsevier Inc. [Link](#)
- Trestman, R. L., Appelbaum, K. L; & Metzner, J. L. (2015). *Oxford Textbook of Correctional Psychiatry*. Oxford University Press. [Link](#)
- Trulson, C. R., Marquart, J. W., Hemmens, C., & Carroll, L. (2008). Racial desegregation in prisons. *The Prison Journal*, 88(2), 270-299. <http://dx.doi.org/10.1177/0032885508319208>
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2015). Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring: Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Dossier 34.309, nr. 3). [Link](#)
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2018). Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring: Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (Dossier 34.309, nr. 11). [Link](#)
- Ufkes, E. G., Zebel, S., & den Besten, A. L. (2017). Agressie-incidenten in de asielopvang: over de aard van de incidenten en ervaringen van medewerkers (WODC-rapport 2755). [Link](#)
- Useem, B., & Piel, A. M. (2008). *Prison state: The challenge of mass incarceration*. Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511813573>
- Van de Haar, M., & Van Buuren, M. (2020). Rapportage ordemaatregelen en disciplinaire straffen: Vreemdelingenbewaring 2019 t.o.v. 2018 [concept]. Den Haag: DJI / Directie Beleid & Bestuursondersteuning.
- Van Buuren, M. (2019a). Handleiding Vreemdelingenbewaring (excl. GGv). Den Haag: Dienst Justitiële Inrichtingen, Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- Van Buuren, M. (2019b). Nota 'evaluatie pilot beheersafdeling Detentiecentrum Rotterdam'. Den Haag: DJI / Afdeling Beleid & Bestuursondersteuning.
- Vreemdelingenbewaring (2021). [Vreemdelingenbewaring | Terugkeer vreemdelingen | Rijksoverheid.nl](#)
- Weber, L., & Pickering, S. (2011). Suicide and Self-harm. *Globalization and Borders*. http://dx.doi.org/10.1057/9780230361638_7
- Weinrath, M. (2016). *Behind the Walls: Inmates and Correctional Officers on the State of Canadian Prisons*. UBC Press. [Link](#)
- Welch, M. F. (2005). *Ironies of imprisonment*. SAGE Publications, Inc. <http://dx.doi.org/10.4135/9781452204475>
- Wener, R. (2006). Effectiveness of the Direct Supervision System of Correctional Design and Management: A Review of the Literature. *Criminal Justice and Behavior*, 33(3), 392-410. <http://dx.doi.org/10.1177/0093854806286202>

- Wright, K. A. (2013). The private prison. The American prison: Imagining a different future. In K. R. Kerley (Ed.), *Encyclopedia of Corrections* (pp 173-191). John Wiley & Sons, Inc. [Link](#)
- Zion, D., Briskamn, L., & Loff, B. (2009). Nursing in asylum seeker detention in Australia: care, rights and witnessing. *Journal of Medical Ethics*, 35, 546-551.
<http://dx.doi.org/10.1136.jme.2009.032375>

Appendix: Specifieke bevindingen literatuurstudie voor Operationalisatie beheerslast

Hieronder wordt meer informatie gegeven over de 7 artikelen die beheerslast of gerelateerde constructen geoperationaliseerd hebben.

Burkhardt (2019) onderzocht gevangenisprestaties met vier kwaliteitsdimensies om te onderzoeken of private competitie in de publieke gevangenissector de privatisering en gevangenisprestaties van gevangenen in de Verenigde Staten (VS) beïnvloedt. Eén van deze kwaliteitsdimensies is orde. Burkhardt refereert naar orde als “de mate waarin een institutie naleving van de regels bekrachtigt en verstoringen voorkomt”. Orde werd gemeten door 1) het aantal gerapporteerde grote verstoringen (resultierend in ernstige verwondingen of significante eigendomsschade) en 2) het aantal disciplinaire rapporten voor ernstige overtredingen (waaronder drug schendingen, bezit van smokkelwaar, ontsnappingen, veroorzaken van werkvertragingen, brandstichtingen en aanvallen). Naast orde werd tevens veiligheid als onderdeel van gevangenisprestaties gemeten. Veiligheid werd gedefinieerd als de mate waarin gevangenen en personeel veilig gehouden worden. Dit werd geoperationaliseerd als 1) de aanwezigheid van gerapporteerde aanvallen op het personeel en 2) het aantal gerapporteerde gevangenen-op-gevangenen fysieke of seksuele aanvallen.

In het artikel van Wener (2006) werden twee studies aangehaald waarin veiligheid ook werd geoperationaliseerd met als doel om faciliteiten die onder directe toezicht staan te vergelijken met faciliteiten die niet direct onder toezicht staan in gevangenen in de VS. In de eerste aangehaalde studie (Senese, Wilson, Evans, Aguirre & Kalinich, 1997) werd veiligheid gemeten door middel van wangedrag door gevangenen, geoperationaliseerd als het aantal 1) schendingen van veiligheid en regels, 2) aanvallen van andere gevangenen, 3) aanvallen op personeel en 4) verbale dreigingen. De reactie van het management op het voorgekomen wangedrag werd gemeten door het aantal geschreven waarschuwingen en het intrekken van de privileges van gevangenen. In de tweede aangehaalde studie (Jackson, 1992) werd veiligheid ook geoperationaliseerd via wangedrag. Specifiek werd gekeken naar 1) criminele disciplinaire overtredingen, 2) aanvallen op andere gevangenen, 3) aanvallen op personeel en 4) gevechten tussen gevangenen. De reactie van het management op dit wangedrag werd gemeten door het aantal straffen van eenzame opsluiting/isolatie.

In een studie naar of wangedrag afneemt na korte eenzame opsluiting onder ter dood veroordeelde gevangenen in de VS, werd wangedrag gedefinieerd als “elk gedrag dat resulteerde in een soort van bestraffing door het correctionele facilitaire personeel” (Medrano, Ozkan, & Morris, 2017). Dit werd dichotoom gecodeerd (1 = wel, 0 = niet), waarover vervolgens het totale aantal bestraffingen per persoon werd berekend. De bestraffingen omvatte onder andere het ontvangen van berispingen, het veranderen van het regime waarin de gevangene verblijft, extra plichten, celrestricties, verliezen van privileges, schorsing van cel bezoeken, eenzame opsluiting en andere typen straffen.

Meyer III (2010) gebruikte een meer gedetailleerde manier om algemene overtredingen en gewelddadig wangedrag te meten. Hij keek naar factoren die geassocieerd waren met dit gedrag in gevangenen in de VS. Hij meette zowel de waarschijnlijkheid als de ernst van overtredingen. De waarschijnlijkheid van een overtreding werd gemeten door of een gevangene wel of geen melding van een institutionele overtreding tijdens de periode van hechtenis had (dichotoom). De ernst van de overtreding was gemeten op een 5 punt schaal, met 1) geen overtredingen, 2) algemene verstoring, 3)

eigendomsovertreding, 4) gewelddadige overtreding en 5) dreiging ten opzichte van de faciliteit. Deze categorieën werden tevens verder gespecificeerd, zie tabel 12. Hij maakte een vergelijking tussen gevangenen die geen of wel overtredingen pleegden en tussen gevangenen die niet gewelddadige (geen, algemene verstoring & eigendomsovertreding) en gewelddadige (overtreding & dreiging ten opzichte van de faciliteit) overtredingen pleegden.

Tabel 12.

Categorieën van overtredingen in Meyer III (2010).

Algemene verstoring	Eigendoms-overtreding	Gewelddadige overtreding	Dreiging tov faciliteit
Weigeren van direct bevel van het personeel te gehoorzamen	Manipuleren, veranderen, beschadigen of vernietigen van eigendommen** of van het ontbreken van gevangenseigendommen	Dreigen een ander persoon fysieke pijn te doen en/of letsel aan te brengen	Het naar binnen brengen of bezitten van een pistool, vuurwapen, wapen, mes, scherp instrument of niet geautoriseerd gereedschap
Verstoring van de orde	Diefstal van eigendommen **	Aanval van een andere persoon	Deelnemen of anderen aanmoedigen deel te nemen aan rellen
Continu onbevredigend gedrag*	Het ontvangen of bezitten van alles waarvoor geen autorisatie is gegeven of via de reguliere institutionele kanalen verkregen kan worden	Vechten of worstelen met een andere persoon	Onrechtmatig of ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht
Weigeren om een toegewezen kamer of kamergenoot te accepteren	Het ontvangen of bezitten van smokkelwaar, waaronder pogingen om smokkelwaar te ontvangen of anderen te helpen of aan te zetten smokkelwaar te ontvangen		Schending van wetgeving
			Aanval of onrechtmatig/ongewenste aanrakingen van een persoon of een substantie door de persoon in beweging gebracht van personeel

*Vijf of meer eerder gedocumenteerde overtredingen tijdens de huidige hechtenis

**Zowel van de gevangenis als van andere mensen

In een andere studie waarin wangedrag werd geoperationaliseerd, werd alleen gefocust op gewelddadig gedrag (Iversen, Mangerud, Søndena, Kjelsberg, & Helvik, 2014). In de beschreven studies hierboven namen gevangenen in de VS deel, terwijl in deze studie zowel immigranten als gevangenen in Noorwegen deelnamen. Deze studie onderzocht de relatie tussen taal en communicatie problemen met wangedrag. Wangedrag werd gedefinieerd zoals in Bjørkly (1995): “elk actie gericht op een andere persoon die leidt tot het verwonden, pijn doen, angst aanjagen, en/of lastig vallen zodat

deze persoon iets doet tegen zijn/haar wil of stopt met iets te doen". Wangedrag werd gemeten door immigranten en gevangenen te vragen 'Ben je gewelddadig geweest ten opzichte van andere mensen in de gevangenis?' (ja/nee). Zij namen hiermee een andere insteek dan de studies die tot nu toe zijn besproken door niet naar objectieve maten te kijken (bv. waargenomen wangedrag of geregistreerde waarschuwingen en rapporten), maar door de immigranten en gevangenen zelf te vragen (subjectieve zelf-rapportage). In lijn met Bjørkly (1995) en Monahan en Appelbaum (2000) gaven immigranten en gevangenen daarna aan welk geweld zij hebben gebruikt: 1) een fysieke aanval leidend tot een fysieke verwonding van een andere persoon, 2) het gebruik van een gevaarlijk object/wapen t.o.v. een andere persoon, 3) het dreigen een wapen te gebruiken t.o.v. een andere persoon, 4) het gebruik van fysieke kracht met seksuele schade t.o.v. een andere persoon, 5) een fysieke aanval richting een andere persoon, welke tot een verwonding had kunnen leiden, 6) een fysieke dreiging die duidelijk impliceert dat een fysieke aanval kan plaatsvinden, 7) een verbale dreiging die duidelijk impliceert dat een fysieke aanval kan plaatsvinden en 8) het gebruik van sociaal geweld (uitsluiting, sociale en professionele minachting, pesten, dupering en stigmatisering)

Een laatste publicatie die direct beheerslast, grensoverschrijdend gedrag of gerelateerde constructen operationaliseerde, focuste zich op agressie van gedetineerden met psychiatrische stoornissen in Nederland (Nijman & Geurkink, 2004). Dit werd gedaan door middel van een aangepaste versie van de 'Staff Observation Aggression Scale' van Palmstierna en Wistedt (1987). Gebruikmakend van deze schaal kunnen de volgende aspecten van agressie geregistreerd worden: 1) de aanleiding tot het incident, 2) de door de agressor gebruikte middelen, 3) het doelwit van de agressie, 4) de consequenties van het gedrag voor slachtoffers en 5) de maatregelen die genomen werden in directe reactie op de agressie.