


Nr. 1 Rapportage Incidentenregistratie in IBIS



COA Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Rapportage Incidentenregistratie in IBIS

Een onderzoek naar de wijze van registratie, de knelpunten en achterliggende oorzaken en factoren

datum:	November 2014
naam:	
bedrijfsonderdeel:	Unit Uitvoeringsprocessen
versie:	Concept 0.5



Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	4
1.1	Aanleiding onderzoek.....	4
1.2	Vraagstelling.....	5
1.3	Leeswijzer.....	5
2.	Methodologie en doelgroep	6
3.	Resultaten	8
3.1	Belang van incidentenregistratie in IBIS	8
3.2	Afspraken, kaders en sturing	8
3.2.1	Taken en verantwoordelijkheden.....	9
3.2.2	Tijdige registratie.....	9
3.2.3	Waar vindt registratie plaats	10
3.3	Categorisering.....	10
3.3.1	Aantallen.....	10
3.3.2	Wat wordt geregistreerd	11
3.3.3	Het nut van registratie.....	12
3.3.4	Rol beleving medewerker en achtergrond bewoner	12
3.3.5	Definiëring van ‘soort incidenten’	13
3.3.6	Aard van de betrokkene en ROV-maatregelen	14
3.3.7	Feitenonderzoek.....	15
3.4	Informatievoorziening en informatie-uitwisseling	15
3.4.1	Informatievoorziening en informatie-uitwisseling m.b.t. IBIS.....	15
3.4.2	Informatie-uitwisseling bij overdracht.....	16
3.4.3	Terugkoppeling.....	16
3.4.4	Informatie-uitwisseling binnen de Vreemdelingenketen	16
3.5	Gebruiksvriendelijkheid van IBIS	17
4.	Aanbevelingen.....	18
	Bijlage 1: Totaal aantal geregistreerde incidenten naar soort (1 januari – 1 september 2014)*	21



**Bijlage 2: Genoemde knelpunten en oplossingen m.b.t. technische aspecten van
IBIS23**

1. Inleiding

Het COA is voor de Nederlandse samenleving dé opvangorganisatie voor asielzoekers. Een van de kerntaken van het COA is het bieden van een beheersbare, veilige en leefbare omgeving. Soms kan de veiligheid en leefbaarheid op een locatie echter in gevaar komen doordat er incidenten plaatsvinden waar bewoners en/of medewerkers bij betrokken zijn. Medewerkers Uitvoering kunnen te maken krijgen met incidenten, variërend van verbale agressieve uitingen en vandalisme, tot (pogingen tot) suïcide en grootschalige gevechten tussen bewoners. Dergelijke incidenten zorgen voor onrust en overlast voor medewerkers, medebewoners en soms ook voor omwonenden. Daarnaast kan een incident als bijvoorbeeld ‘suïcide’ op landelijk niveau voor veel opschudding zorgen, zowel in de politiek als in de maatschappij.

Incidenten kunnen nooit volledig worden uitgesloten. Wel is het van belang dat zij zoveel mogelijk worden *voorkomen* en dat er accuraat wordt *gehandeld* indien een incident plaatsvindt. Een essentiële taak van de COA-medewerker betreft de registratie van incidenten¹ in het Integraal Bewoners Informatie Systeem (IBIS) in de incidentenmodule². Accurate registratie is om diverse redenen belangrijk op locatie-niveau (voor medewerkers en bewoners), op organisatorisch-niveau (het COA als organisatie) en op landelijk niveau (de Vreemdelingenketen). Zo draagt het bijvoorbeeld bij aan de opbouw van het dossier van de bewoner waardoor - indien noodzakelijk - passende maatregelen in het kader van de Regeling Onthouding Verstrekkingen (ROV) - genomen kunnen worden bij herhalende incidenten, het voorziet in een goede overdracht bij overplaatsing van een asielzoeker (binnen het COA en/of in relatie tot – of buiten- de Vreemdelingenketen) en voorts speelt het ‘lerend vermogen’ een rol; alleen bij een correcte incidentenregistratie kunnen (feitelijke en meetbare) trends en cijfers worden achterhaald, afwijkende zaken daadwerkelijk worden aangepakt en incidenten worden voorkomen. In de praktijk blijkt het voor medewerkers – om verschillende redenen- niet altijd eenvoudig om feitelijk, consistent en tijdig incidenten te registreren. Dit maakt het onder meer lastig om deze gegevens te verwoorden in heldere rapportages.

1.1 Aanleiding onderzoek

¹ De registratie van incidenten in het kader van arboret (cq. gericht tegen de medewerker) wordt hier buiten beschouwing gelaten.

² IBIS is het logistieke systeem, waarin alle zaken die te maken hebben met asielzoekers worden vastgelegd. Denk hierbij aan gesprekken in de gesprekken module, het feitenrelaas en in het logboek kunnen uiteenlopende gegevens worden vastgelegd van bewoners. Incidenten dienen specifiek te worden opgenomen in de module ‘Incidenten en Maatregelen’.

Met name de ‘Dolmatov-zaak (2013) plaatste het belang van zorgvuldige registratie hoog op de politieke agenda. Uit het onderzoek van de Inspectie Veiligheid en Justitie (2013) dat werd uitgevoerd naar aanleiding van het overlijden van de heer Dolmatov, blijkt onder meer dat de systemen, procedures en formulieren die in de Vreemdelingenketen worden gebruikt vaak summiere, onduidelijke en soms zelfs onjuiste informatie bevatten en tevens onderling onvoldoende accuraat en actueel op elkaar aansluiten. Deze conclusie trof evenzeer het COA. Om onduidelijkheden in de registratie zo veel mogelijk te beperken kwam vanuit het COA-bestuur de vraag om de registratie van incidenten nader onder de loep te nemen en te bezien hoe dit kan worden verbeterd. Specifiek is hierbij het doel om meer helderheid te verschaffen in de wijze van incidentenregistratie door COA-medewerkers, evenals de knelpunten en achterliggende factoren die hierbij een rol spelen.

1.2 Vraagstelling

De volgende onderzoeksvraag staat in dit onderzoek centraal:

Hoe geven COA-medewerkers invulling aan de incidentenregistratie in IBIS, welke knelpunten spelen hierbij een rol en welke achterliggende factoren liggen hieraan ten grondslag?

Om hierop antwoord te kunnen geven, zijn de volgende onderzoeksvragen opgesteld:

1. Wat registeren COA-medewerkers op locaties als incident en waarom?
2. Welke knelpunten ondervinden medewerkers bij de registratie van incidenten in IBIS?
3. Welke achterliggende factoren liggen aan deze knelpunten ten grondslag?
4. Hoe kunnen de knelpunten worden ondervangen?

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit vier hoofdstukken. Het nu volgende hoofdstuk bespreekt de methodologie. Vervolgens komen in hoofdstuk drie de resultaten aan bod, waarbij aandacht is voor het belang van registratie, afspraken, kaders en sturing, categorisering van incidenten, informatievoorziening en technische knelpunten. Het vierde hoofdstuk gaat in op de aanbevelingen die hieruit voortkomen.

2. Methodologie en doelgroep

Alvorens te starten met het veldwerk is een quick-scan gedaan van de beschikbare (interne) literatuur waarbij werd gekeken welke informatie reeds beschikbaar was over de incidentenregistratie bij het COA. Op basis van deze quick-scan is een aantal onderwerpen geselecteerd die in dit onderzoek zijn behandeld, namelijk: 1) 'wijze van registratie', 2) 'categorisering van incidenten' ('soort incident'), 3) 'ernst/zwaarte van de incidenten', 4) 'informatievoorziening' en 5) 'registratie binnen de vreemdelingenketen'.

Voor dit onderzoek is triangulatie van onderzoeksmethoden gebruikt.³ Om alle COA-medewerkers Uitvoering die te maken hebben met de registratie van incidenten de kans te geven om hierover hun mening te geven is een online-enquête opgesteld. Deze vragenlijst is van 7 juli t/m 30 juli 2014 online geweest. Medewerkers zijn hiervan via diverse wegen op de hoogte gesteld; op de Portal is twee weken van te voren een nieuwsbericht geplaatst, in het postoverzicht is hierover een bericht geplaatst en een week voorafgaand aan de sluiting van de online-enquête hebben loma's (locatiemanagers) een intern memo ontvangen met de vraag om de medewerkers op locatie te helpen herinneren aan hun deelname. 153 COA-medewerkers zijn gestart met de enquête; uiteindelijk hebben 107 personen deze volledig afgerond. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat de enquête automatisch werd gestopt, wanneer er enige tijd geen activiteit meer plaatsvond, bijvoorbeeld doordat medewerkers plotseling andere werkzaamheden moesten oppakken.

De groep respondenten was zeer gevarieerd en representatief voor de COA-medewerker. Specifiek bestond de groep respondenten voor 59 procent (63 personen) uit vrouwen, 41 procent (44 personen) was man. De leeftijd van de medewerkers die deelnamen aan het onderzoek varieerde van 23 tot 63 jaar met een gemiddelde van 43 jaar. Het merendeel was woonbegeleider (N=47)⁴, gevolgd door programmabegeleiders (N=28), amv-medewerkers (N=19) en casemanagers (N=10). Andere functies die werden genoemd zijn: senior medewerker ondersteuning (N=1), medewerker bijzondere ondersteuning (N=1) en een locatiemanager (N=1). Zij waren werkzaam bij verschillende locaties in het land. Zestien procent werkte minder dan een jaar bij het COA, gevolgd door 19 procent tussen de 1-5 jaar, 9 procent tussen de 5-10 jaar en 21 procent tussen de 10-15 jaar. Maar liefst 36 procent werkte langer dan 15 jaar bij het COA (gemiddeld 20 jaar).

³ Bij 'triangulatie' worden kwalitatieve en kwantitatieve dataverzamelmethode gecombineerd in één onderzoekszet, wat de geldigheid van onderzoeksresultaten verhoogd.

⁴ In kwantitatief onderzoek wordt 'N' gebruikt om het aantal mee aan te duiden.



Ten behoeve van een volledig beeld over incidentenregistratie, zijn er daarnaast een-op-een gesprekken gevoerd met medewerkers (woonbegeleiders, programmabegeleiders en case-managers) op een achttal locaties. Het betrof een random selectie, waarbij rekening werd gehouden met de grootte van de locatie, het type locatie (bv. pol, glo) en een evenredige spreiding over het land. In totaal is met 25 medewerkers gesproken; meestal in groepsverband (gemiddeld 3 medewerkers), soms betrof dit één medewerker. Hierbij werd gebruik gemaakt van een semi-gestructureerde vragenlijst; de gesprekken duurden gemiddeld een uur. Sommige medewerkers die deelnamen aan de online-enquete gaven na afloop hiervan aan graag meer informatie te willen geven over de incidentenregistratie. Als gevolg van tijdsnood is uit deze groep met slechts enkele (random geselecteerde) personen na sluiting van de enquête een telefonisch gesprek gevoerd.

De kwantitatieve data (afkomstig uit de online-enquete) is geanalyseerd middels SPSS⁵. De kwalitatieve data uit de interviews is handmatig geanalyseerd door middel van 'codering'⁶.

⁵ Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) is een statistisch computerprogramma ontwikkeld voor de sociale wetenschappen.

⁶ Het categoriseren van antwoorden op open vragen. Hieraan worden begrippen (codes) gehecht, waarna vergelijkingen en tellingen plaatsvinden en verschillen en verbanden worden geanalyseerd.

3. Resultaten

3.1 Belang van incidentenregistratie in IBIS

De registratie van gegevens is een belangrijke taak van de opvangmedewerker, maar ziet de medewerker dit zelf ook zo? Indien dit inderdaad het geval is, waarom vindt men dit dan belangrijk? En zo niet, waar komt dit dan door? Deze vragen komen in deze paragraaf aan de orde.

Alle respondenten van de online-enquete zien het belang van incidentenregistratie in IBIS, de redenen die hiervoor worden gegeven variëren echter wel (*meerdere antwoorden mogelijk*); De belangrijkste genoemde redenen zijn:

- dat er informatie voorhanden is over bewoners bij overplaatsing (82%);
- kennisdeling onder medewerkers m.b.t. wat er met een bewoner is voorgevallen (81%);
- voorkomen van calamiteiten (40%);
- het COA maakt deel uit van de Vreemdelingenketen (33%);
- kunnen opstellen van trendrapportages (19%).

Wat hierbij opvalt, is dat de respondenten met name het belang van registratie lijken te zien op locatieniveau. Ook in de interviews komt dit naar voren; registratie van incidenten in IBIS wordt belangrijk geacht bij overplaatsing en/of ontvangst van een nieuwe bewoner. Slechts zeer sporadisch wordt het belang ten behoeve van de realisatie van (trend)rapportages en/of informering van partners in de Vreemdelingenketen genoemd. 'Den Haag' staat ver bij de medewerker in de Uitvoering vandaan. In dit verband wordt 'De Staatssecretaris moet blindelings kunnen vertrouwen op cijfers' slechts door vijf procent van de respondenten aangemerkt als zijnde belangrijk. Een respondent zegt hierover: "*Over het algemeen denkt men niet aan de keten bij de invoering van incidenten, de beheersbaarheid op het centrum is belangrijk, de rest is van ondergeschikt belang.*"

3.2 Afspraken, kaders en sturing

Een belangrijk knelpunt betreft het ontbreken van heldere COA-brede afspraken en kaders ten behoeve van de registratie van incidenten in IBIS. Voorts geven medewerkers aan dat er sturing, centraal toezicht en (centrale) monitoring mist op de registratie. Een van de gevolgen is volgens respondenten dat incidenten hierdoor inconsequent worden ingevoerd zowel binnen een locatie als tussen locaties.

3.2.1 *Taken en verantwoordelijkheden*

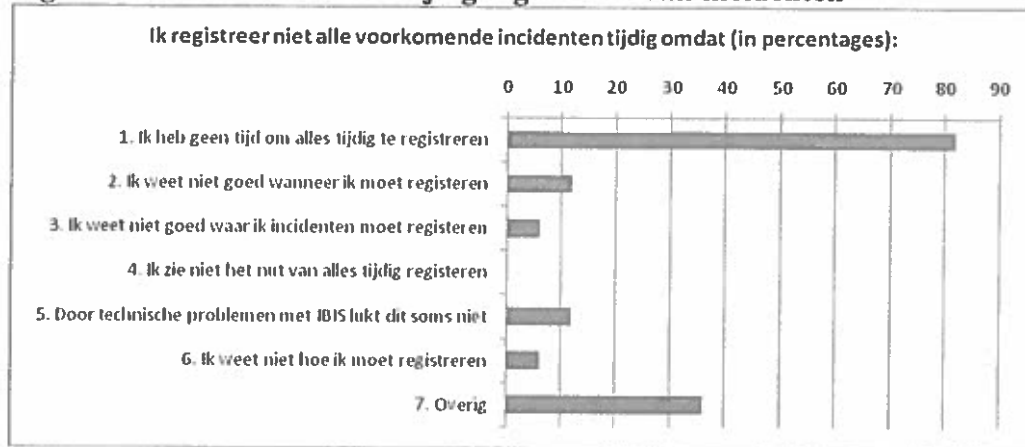
Voor het gros van de respondenten (93%) is het duidelijk wie verantwoordelijk is voor de registratie van incidenten in IBIS. In de interviews wordt aangegeven dat de medewerker die bij het incident betrokken was eveneens de registratie voltooit. Indien meerdere medewerkers hierbij betrokken waren wordt onderling afgestemd wie registreert. Respondenten geven aan dat hierbij wordt gekeken 'hoe handig iemand is met IBIS' in verband met de invoersnelheid, 'in hoeverre iemand in staat is om te registreren na een –soms heftig- incident' en of iemand 'tijd heeft om te registreren' in verband met diensttijden.

De belangrijkste oorzaken voor onduidelijkheid omtrent deze verantwoordelijkheid die respondenten (7%) in de online-enquête aangeven zijn: geen (duidelijke) communicatie en informatievoorziening hierover, afwezigheid van supervisie en een duidelijk beleid, evenals duidelijke afspraken met betrekking tot 'taken en verantwoordelijkheden'. In de interviews wordt in dit verband het belang van 'sturing' door de LOMA genoemd. Zowel uit de survey als de interviews blijkt dat hierin verschillen te bestaan tussen locaties. Meerdere respondenten gaven in het interview aan dat er onvoldoende sturing en aandacht is voor incidentenregistratie op hun locatie. In teamverband wordt slechts sporadisch gesproken over het belang van incidentenregistratie en een leidraad over 'hoe te registreren' ontbreekt veelal (Voorbeelden van genoemde zaken in de enquête: "*Er moet veel meer op toegezien worden door leidinggevendenden dat men de eigen verantwoordelijkheid hier voor neemt*", "*Medewerkers moeten het belang zien van goed registreren van zaken, met name incidenten. Lijkt mij vooral een taak van de managers*"). Wat wel gebeurt is dat (ernstige) incidenten en/of casussen in teamverband worden besproken.

3.2.2 *Tijdige registratie*

Alle respondenten zijn van mening dat een incident zo snel mogelijk; het liefst direct na een incident en anders diezelfde dag, geregistreerd dient te worden. Uit het onderzoek blijkt echter dat er verschillen bestaan op het gebied van tijdige invoer. Het moment waarop een incident wordt geregistreerd verschilt per medewerker en is sterk afhankelijk van de omstandigheid waarin het incident plaatsvond. De meeste incidenten worden dezelfde dag (na evaluatie met de betrokken medewerkers) geregistreerd. Dit is echter wel afhankelijk van de hoeveelheid tijd die een medewerker heeft (zie figuur 1) evenals het tijdstip en dag waarop het incident plaatsvond. Wanneer dit vlak voor het aflopen van de avonddienst is en/of in het weekend kan het gebeuren dat de registratie wordt uitgesteld tot na het weekend of dat de weekenddienst –die niet bij het incident betrokken was- de registratie invoert. Hierin schuilt echter het gevaar dat bepaalde feiten niet of onjuist worden geregistreerd.

Figuur 1: Redenen voor niet tijdig registreren van incidenten



Uit figuur 1 blijkt verder dat respondenten soms niet goed weten waar zij incidenten moeten registreren waardoor de ‘registratie’ blijft liggen of technische problemen met IBIS spelen hierbij een rol. Als ‘overige redenen’ noemen werknemers dat zij een incident soms simpelweg vergeten te registreren of dat de registratie van een incident soms enkele dagen kan blijven liggen wanneer het een minder zwaar incident betreft. Respondenten zijn zich ervan bewust dat dit niet de juiste gang van zaken is, maar geven aan in een dergelijk geval op te gaan in de waan van de dag en te maken te hebben met andere werkzaamheden die hun inziens prioriteit hebben. Daarnaast zegt een nieuwe medewerker pas recent te weten dat incidenten apart genoteerd dienen te worden waardoor de registratie van incidenten er tot op heden bij in is geschoten.

3.2.3 Waar vindt registratie plaats

Ten behoeve van verslaglegging naar buiten toe en voor een helder overzicht van het aantal en het soort incidenten, is in IBIS een module ‘Incidenten en Maatregelen’ ingericht waarin incidenten dienen te worden ingevoerd. Uit de interviews met medewerkers blijkt echter dat het gros van de incidenten wordt geregistreerd in het logboek. Sommigen geven aan slechts 20 procent van de incidenten als zijnde ‘incident’ te registreren. Dit is –aldus de respondenten– gemakkelijker, minder tijdrovend en wijzigbaar, en tegelijkertijd zichtbaar voor alle medewerkers.

3.3 Categorisering

3.3.1 Aantallen

Wanneer wordt gekeken naar het aantal geregistreerde incidenten in IBIS per locatie voor de periode 1 januari tot 1 september 2014 valt op dat het aantal

registraties sterk verschilt (van 184 tot 1 registratie). Driekwart van de locaties registreerde tenminste 35 incidenten in de laatste acht maanden (1 januari – 1 september 2014). De locatie Dronten registreerde de meeste incidenten met 184 registraties, gevolgd door Echt (N=148) en Winterswijk (N=104). Er zijn echter evenzeer locaties die het laatste half jaar minder dan 5 incidenten registreerde, wat opvalt is dat dit pol en glo-locaties betreffen. De locaties Arnhem-Vreedenburgh, Bellingwolde (pol), Drachten (poa), Gilze en Rijen, Katwijk (glo), Luttelgeest (pol), en St. Annaparochie (pol) registreerden bijvoorbeeld allen slechts 1 incident.

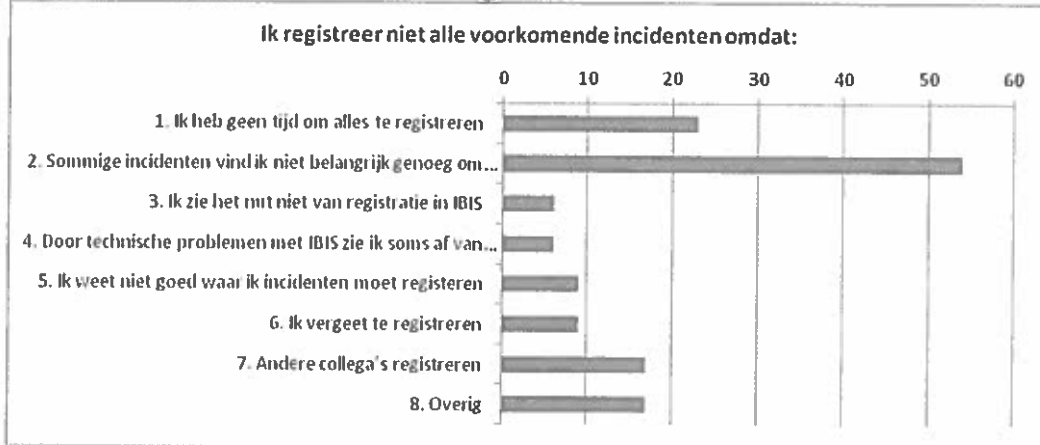
Genoemde redenen hiervoor zijn dat bewoners relatief kort op een pol verblijven waardoor minder incidenten voorkomen. Daarbij geven medewerkers aan dat er relatief weinig incidenten voorkomen op deze opvanglocaties omdat mensen nog aan het begin van hun procedure staan en dus nog relatief optimistisch en positief gestemd zijn. Een argument dat wordt genoemd voor relatief weinig incidenten op eenglo is dat bewoners de rust willen behouden ten behoeve van de kinderen (cq. Voorbeeldfunctie) waardoor minder overtredingen voorkomen. Echter, onder de locaties met meer dan 35 registraties, bevinden zich eveneens pol en glo-locaties. Een vraag die dan ook optreedt, is of een relatief laag aantal registraties komt doordat er minder incidenten zijn, of dat er minder incidenten worden geregistreerd. Mogelijk heeft dit verschil in aantal registraties dan ook te maken met wat medewerkers op een locatie aanmerken als zijnde 'incident'. Daarnaast kan het aantal opvangplaatsen op een locatie van invloed zijn op het aantal registraties.

3.3.2 Wat wordt geregistreerd

Uit de interviews komt naar voren dat wat al dan niet wordt geregistreerd sterk verschilt per persoon (zie figuur 2). Ernstige incidenten (cq. calamiteiten) bijvoorbeeld een grote vechtpartij of een honger- of dorststaking, worden vrijwel altijd geregistreerd. Respondenten geven in dit verband aan dat zij veelal registreren als de politie bij het incident betrokken was. Wat opvalt, is dat met name de minder ernstige incidenten niet consistent worden geregistreerd door medewerkers op locaties. Uit de enquête blijkt dat medewerkers sommige incidenten niet belangrijk genoeg vinden om te registreren (zie figuur 2). Een middelvinger of een woordenwisseling wordt bijvoorbeeld vrijwel nooit geregistreerd. In de meeste gevallen geven medewerkers aan dat dit wordt 'opgelost' door met de bewoner in gesprek te gaan. Daarnaast geven medewerkers aan dat de registratie van alle incidenten te tijdrovend is en ervaren sommigen een registratie in IBIS veeleer als 'straf' ("*een notitie [incidentenregistratie] is zo zwaar en kan niet zomaar gewist worden*") en dit daarom niet gepast vinden bij sommige lichte incidenten. Overige redenen die worden genoemd om niet te registreren zijn bijvoorbeeld 'het is erg omslachtig',

‘er tot dusverre weinig mee wordt gedaan’, ‘ik ervaar weinig incidenten’ en ‘in de glo worden geen incidenten geregistreerd’.

Figuur 2: Redenen voor het niet registreren van incidenten



3.3.3 Het nut van registratie

Uit de enquête blijkt verder dat medewerkers niet alle voorkomende incidenten registreren omdat zij het nut hier niet altijd van inzien (zie figuur 2). Sommige medewerkers brengen de registratie van incidenten soms (uitsluitend) in verband met het ROV-beleid. Zo geven sommige geïnterviewde medewerkers specifiek aan niet het nut van registratie in te zien wanneer zij van mening zijn dat een incident (te) ‘licht’ is om hieraan een maatregel te koppelen (bv. bij het opsteken van een middelvinger). De directe koppeling van incidentenregistratie en ROV-beleid komt eveneens terug in de opmerking (meerdere malen genoemd als ‘toelichting’ in de enquête) dat een registratie incompleet is wanneer hier geen maatregel aan gehangen is⁷.

Ook zijn er medewerkers die aangeven het niet nuttig te vinden om ieder klein incident van een bewoner te registreren. Men is zich hierbij echter wel bewust van het feit dat er hierdoor geen opbouw van het dossier plaatsvindt.

3.3.4 Rol beleving medewerker en achtergrond bewoner

Verschillende aspecten spelen een rol bij de wijze van registratie van een incident door een medewerker. Uit de interviews blijkt dat de beleving van een incident (cq. gevoelswaarde) en de (achtergrond) van een bewoner (cq. ken je bewoner) hierbij een rol spelen. De beleving van een incident door een medewerker blijkt van grote invloed op de (wijze van) registratie van een

⁷ Dit is echter een misvatting, ook een stapeling van (kleinere) incidenten kan uiteindelijk leiden tot een maatregel.



incident in IBIS. Zo kan eenzelfde incident verschillend worden ervaren door verschillende medewerkers. In dit verband spreken medewerkers over 'de mate van bedreiging' die zij ervaren bij het voorvallen een incident. Ook geven geïnterviewde medewerkers aan dat de 'acceptatie-grens na verloop van tijd wordt opgerekt, waardoor bepaalde zaken op den duur niet (meer) als 'incident' worden gezien. Andere incidenten worden überhaupt niet als zijnde 'incident' aangemerkt. Bij opname in het ziekenhuis wordt bijvoorbeeld vaak niet de link gelegd met incidentenregistratie (*"Bij een incident dacht ik aan agressie en niet aan beroerd worden"*).

Verder blijkt de mate van kennis over een bewoner en diens geschiedenis van invloed te zijn op de registratie. Over het algemeen worden incidenten eerder geregistreerd bij nieuwe bewoners die de medewerkers niet kennen dan bij 'oude bewoners'. Dit, omdat beter zicht is op de persoonlijkheid en achtergrond van deze laatste groep. Wanneer een relatief 'rustige bewoner' bijvoorbeeld door omstandigheden een keer 'door het lint gaat', wordt hiervan niet altijd een melding gedaan.

In dit verband geeft een kwart van de respondenten in de enquête aan dat de automatische categorisering niet overeenkomt met de praktijksituatie (zie tijdsvlak).

"De categorisering is onderhevig aan subjectiviteit. Wat de ene medewerker als ernstig aanmerkt, is voor de andere medewerker iets kleins."

"Door de omstandigheden van een incident. Er kunnen bijvoorbeeld verzachtende omstandigheden zijn. Andersom kan het ook zijn dat IBIS iets categoriseert als lichte overlast (bijv. discriminatie), terwijl dit toch grote problemen veroorzaakt en eventueel in een groot incident uitmondt."

3.3.5 Definiëring van 'soort incidenten'

Bij de registratie van incidenten kunnen medewerkers kiezen uit 63 'soort incidenten'. Een groot aantal incidenten wordt slechts sporadisch gebruikt (zie Bijlage 1). Een degelijke analyse is niet mogelijk met deze data.

Uit het survey-onderzoek blijkt dat medewerkers problemen ondervinden bij de registratie omdat het niet altijd duidelijk is onder welke categorie een incident geplaatst dient te worden, dit omdat de categorie omschrijving de complexiteit van het incident niet ondervangt. In dit verband spreken medewerkers van 'een grijs gebied'. Anderen geven aan dat een incident soms uit meerdere sub-incidenten kan bestaan, zoals een grootschalige vechtpartij waarbij wordt gescholden (verbale agressie), geschopt (non-verbale agressie), bedreigd etc.

Sommige respondenten plaatsen een incident in dit geval onder een ‘soort incident’ die zij het meest toepasselijk vinden, anderen kiezen meerdere typen. Een ander belangrijk knelpunt dat hierbij een rol speelt is dat het voor medewerkers veelal onduidelijk is wat precies wordt bedoeld met sommige soorten incidenten (bijvoorbeeld, het verschil tussen ‘onaangepast gedrag’ en ‘verbaal onacceptabel gedrag’).

Wanneer specifiek wordt gekeken naar het aantal geregistreerde ‘suicide’ incidenten gedurende dit afgelopen half jaar (1 januari tot 1 september 2014) valt op dat van de 13 geregistreerde suicides er slechts in twee gevallen bij de toelichting expliciet wordt gesproken over daadwerkelijke ‘ontneming van het leven’. In de andere gevallen betreft het ofwel een poging tot suicide of dreiging hiermee. Ook bij de laatstgenoemde twee categorieën kloppen de gekozen opties niet altijd, zo blijkt uit de toelichting, zo wordt een ‘dreiging’ soms genoteerd als zijnde een ‘poging’.

De operationalisering van belangrijke terminologieën kan hierbij uitkomst bieden. Om binnen de Vreemdelingenketen bepaalde terminologieën te stroomlijnen is op 14 september 2014 het Gegevenswoordenboek Vreemdelingenketen (GVK) online gelanceerd. “Het doel van het GVK is het ondersteunen van het op een juiste manier interpreteren van informatie die wordt uitgewisseld in en/of gerapporteerd over de vreemdelingenketen”.⁸ Ook binnen het COA is aandacht voor de definiëring van belangrijke terminologieën. In het verleden is er een COA-woordenboek ingericht om de definities van termen helder te hebben voor de medewerker. Dit zogeheten ‘COA-woordenboek’ dateert echter van 1 januari 2004 en is sterk verouderd. In dit verband is een Platform opgericht met een redactieraad dat zich hiermee zou gaan bezighouden. In de praktijk blijkt het tot op heden echter lastig om deze bijeenkomst doorgang te laten vinden.

3.3.6 Aard van de betrokkene en ROV-maatregelen

Uit de interviews blijkt verder dat medewerkers het ook moeilijk vinden om in sommige situaties de keuze te moeten maken bij de categorie ‘aard betrokkene’. Bijvoorbeeld, bij een incident waarbij meerdere bewoners betrokken zijn of bij poging tot suicide bestaat soms onduidelijkheid over hetgeen ingevuld dient te worden: ‘slachtoffer’ of ‘dader’.

Voorts blijkt dat er onduidelijk is over welke maatregelen gegeven dienen te worden na een bepaald incident. Dit heeft tot gevolg dat er op verschillende locaties voor hetzelfde incident (bijvoorbeeld ‘roken op de kamer’) een andere ROV-maatregel kan worden opgelegd.

⁸ <http://gvk.vk.rijksweb.nl/gvk/home/>.

3.3.7 Feitenonderzoek

Respondenten geven aan dat de zaken die worden genoteerd in een feitenrelaas vaak te summier of niet aanwezig is. Bovendien is dit niet altijd feitelijk, maar veeleer subjectief van aard. Geïnterviewde medewerkers geven aan dat zij hiervoor te weinig handvatten hebben gekregen. De informatie dient juridisch van aard te zijn, echter hierin is men niet opgeleid. Hierdoor hebben medewerkers bijvoorbeeld moeite om een gedegen aanklacht te formuleren, waardoor het voor kan komen dat een rechtszaak wordt verloren wanneer de bewoner in kwestie in beroep gaat.

3.4 Informatievoorziening en informatie-uitwisseling

3.4.1 Informatievoorziening en informatie-uitwisseling m.b.t. IBIS

Uit de verzamelde data blijkt dat medewerkers verschillend denken over de kwaliteit van de informatievoorziening omtrent incidentenregistratie in IBIS. Uit het online survey-onderzoek blijkt dat tweederde van de respondenten (67%) aangeeft goed te worden geïnformeerd over (de werkwijze van) IBIS. Genoemde bronnen van informatie zijn: via collega's en specifiek de leidinggevende (mondeling, per mail), de COA-portal, IBIS en vakberichten.

Wanneer medewerkers vragen hebben over de registratie van incidenten in IBIS geeft het merendeel van de respondenten (62%) in de online enquête aan te weten bij wie/waar zij terecht kunnen: collega's worden het vaakst genoemd, gevolgd door de ICT service desk.

Een derde van de respondenten (33%) is van mening niet goed te worden geïnformeerd. Genoemde redenen hiervoor zijn dat men hierover onvoldoende informatie ontvangt tijdens de (in)werkperiode (informatie is te summier). Op vrijwel alle bezochte locaties geven geïnterviewde medewerkers aan dat nieuwe medewerkers 'in het diepe' worden gegooid en van collega's informatie ontvangen over hoe en wat te registreren. De manier van registratie is dan ook sterk afhankelijk van de persoon die de nieuwe medewerker inwerkt. Een belangrijk gevolg is dat er geen sprake is van eenduidige registratie, noch op locatie, noch COA-breed. *"Vaak is het de bedoeling dat nieuwe medewerkers meelopen, maar doordat iedereen druk is met de waan van de dag worden medewerkers heel snel los gelaten en moeten ze het zelf maar uitzoeken."*

Daarnaast werd in de interviews gezegd dat veranderingen in IBIS niet altijd helder worden gecommuniceerd en zorgen voor verwarring (*"Nieuwe dingen zijn niet altijd een verbetering"*). Hierbij dient te worden opgemerkt dat ook de



werkdruk hierbij een rol speelt; geïnterviewde medewerkers geven aan geen tijd te hebben om alle e-mails en/of veranderingen die in IBIS worden aangegeven (grondig) te lezen.

In dit verband is er onder medewerkers in de Uitvoering een sterke behoefte voor jaarlijkse (bijspijker-)trainingen en informatie uitwisseling via workshops en/of informatieve bijeenkomsten door een deskundige op locatie. De trainingen die de COAcademy in het verleden gaf bestaan niet meer⁹. Verder is er onder medewerkers aan een korte informatieve handleiding (de huidige handleiding is – aldus de medewerkers- te uitgebreid en sterk verouderd).

3.4.2 Informatie-uitwisseling bij overdracht

Ondanks dat respondenten aangeven dat de registratie van incidenten van belang is voor de overdracht van bewoners, geven medewerkers tegelijkertijd aan dat de communicatie tussen locaties bij de overdracht niet altijd goed verloopt.

Sommige belangrijke zaken die in IBIS staan (bijvoorbeeld een zeer ernstig incident zoals verkrachting/aanranding van medewerkers; zeer gewelddadig verleden- met een bewoner die wordt overgeplaatst) worden bijvoorbeeld niet altijd gecommuniceerd.

Medewerkers kunnen de achtergrond van een bewoner zelf nalopen in IBIS, echter wegens tijdgebrek gebeurt dit vaak niet. Hierbij speelt ook mee dat sommige medewerkers er bewust voor kiezen om deze informatie niet in te zien, omdat zij de bewoner ‘blanco’ willen ontvangen op locatie.

3.4.3 Terugkoppeling

Uit de interviews blijkt dat medewerkers graag betere terugkoppeling zouden ontvangen van Bureau veiligheid, Juridische zaken (JZ) en de Helpdesk Uitvoering maar ook van ketenpartners zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en/of de politie. Bijvoorbeeld, door een terugkoppeling over ongegrond verklaarde aanklachten of rechtelijke uitspraken over incidenten, met uitleg over wat er mis was met de ROV-maatregel kan men leren van de gemaakte fouten wat zal leiden tot verbetering van de registratie, aldus de respondenten.

3.4.4 Informatie-uitwisseling binnen de Vreemdelingenketen

Uit de online-enquete blijkt dat de informatie-uitwisseling tussen medewerkers in de Uitvoering en partners van de Vreemdelingenketen vrijwel nihil is. Een argument dat respondenten in de online-enquete hiervoor noemen is dat de

⁹ Eind 2011 hebben enkel medewerkers van de de kleinschalige opvang nog een IBIS-training ontvangen.



ketenpartners met verschillende registratiesystemen werken die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Echter, dit kan eveneens te maken hebben met het feit dat er nog onvoldoende sprake is van ‘ketenbewustzijn’ en er van een ‘hechte’ keten nog geen sprake is, aldus de Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014: 9)¹⁰.

3.5 Gebruiksvriendelijkheid van IBIS

De meningen over de gebruiksvriendelijkheid van IBIS lopen sterk uiteen tussen de medewerkers in de Uitvoering. Uit de online enquête blijkt dat sommigen hierover ‘tevreden’ zijn en het ‘een prima systeem’ vinden dat tevens is verbeterd door de jaren heen. Het gros van de respondenten is echter relatief negatief over de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Er worden in dit verband verschillende knelpunten genoemd, zoals teveel wijzigingen, toenemende complexiteit en teveel handelingen. Ook zou het systeem volgens respondenten omslachtig en traag zijn. Bijlage 2 voorziet in een uitgebreide toelichting op genoemde technische knelpunten en oplossingen door medewerkers uit de Uitvoering.

¹⁰ <http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/566/35f9d09a0e79rapport-vreemdelingen-interactief.pdf>

4. Aanbevelingen

In dit onderzoek is gekeken naar de wijze van incidentenregistratie in IBIS door medewerkers Uitvoering. Hierbij zijn diverse knelpunten aan het licht gekomen, die hebben geleid tot aanbevelingen ten behoeve van een verbetering van de incidentenregistratie.

Aanbeveling 1. Waarom registreren wij?

Waarom registreren wij incidenten in IBIS? Uit dit onderzoek blijkt dat deze vraag lang niet altijd even duidelijk is voor de medewerker. In dit kader is het van belang om helder te maken wat het *belang*, het *doel* en het *nut* is van incidentenregistratie in IBIS. Een goede *visie op registratie* is hierbij onontbeerlijk.

De vraag die hierbij opspeelt is: *Wat willen wij precies met de ingevoerde informatie, wat wordt ermee gedaan en voor wie zijn deze bedoeld?* In dit verband is het van belang om, indien een incident is opgepakt- of heeft geleid tot vervolgacties door externe partijen en/of CB-afdelingen, medewerkers te voorzien van een heldere terugkoppeling hierover.

Verder dient aandacht te zijn voor het feit dat de registratie van incidenten belangrijk is op *meerdere niveaus*; voor de locatie, maar eveneens voor het COA als geheel, alsmede voor de vreemdelingenketen¹¹.

Aanbeveling 2. Het begint bij de basis

Een belangrijke conclusie in dit onderzoek is dat een *eenduidige incidentenregistratie ontbreekt*. Niet alleen is sprake van verschillen in wijze van registratie tussen locaties, maar ook binnen een team op een locatie kan het voorkomen dat medewerkers incidenten verschillend registreren. Vanuit de Uitvoering is behoefte aan een *basis* of *leidraad* en *sturing*. *Heldere kaders* maar ook een *actueel beleid op registratie* dienen te worden ontwikkeld. Hierbij zal meer aandacht moeten zijn voor de vraag 'wat accepteren wij binnen het COA', *wat is de norm?* Daarnaast dienen er afspraken te worden gemaakt met betrekking tot de *tijdigheid* (wanneer registreren wij) en –zo nodig- de verschillende opvangmodaliteiten.

¹¹ Dit sluit aan bij een aanbeveling van de Onderzoeksraad voor Veiligheid. URL:

<http://www.onderzoeksraad.nl/uploads/phase-docs/566/35f9d09a0e79rapport-vreemdelingen-interactief.pdf>



Aanbeveling 3: De rol van bestuur, unittafel en centrale monitoring

Voorts is het van belang dat er op alle lagen van het COA aandacht is voor de registratie van incidenten en dat hierop gestuurd wordt. Dit kan door op alle locaties –bijvoorbeeld tijdens het teamoverleg- **structureel** aandacht te besteden aan het belang van incidentenregistratie en aandacht te hebben voor knelpunten die hierbij optreden¹². Om dit te waarborgen dient een **duidelijk signaal uit te gaan vanuit het Bestuur en de Unittafel**. Om de eenduidigheid in de registratie zoveel mogelijk te waarborgen is het verder van belang dat er **een persoon wordt aangewezen als eindverantwoordelijke** voor de registratie van incidenten in IBIS die de **centrale (overkoepelende) monitoring** voor zijn/haar rekening neemt.

[Discussiepunt: Het idee hierachter is dat er op dit moment blijkt dat er sturing mist en eenduidige informatievoorziening, maar ook dat er zaken verkeerd worden geregistreerd zoals een suicidedreiging als daadwerkelijke suicide. Als je 1 persoon eindverantwoordelijk maakt dan kan deze de vragen vanuit Uitvoering oppakken, de registraties langslopen en de medewerkers van (meer actieve) terugkoppeling voorzien. Op deze wijze ontvangt iedereen, ongeacht de locatie, dezelfde informatie. Desnoods richt je zo iets tijdelijk in. Het is m.i. van belang om de Uitvoering alerter te maken op de juiste wijze van registratie]

Aanbeveling 4. Kennis is de sleutel

Uit dit onderzoek blijkt dat medewerkers in de Uitvoering onvoldoende (centrale informatie) ontvangen over de wijze van incidentenregistratie in IBIS. De meeste medewerkers worden door directe collega's geïnformeerd over hoe te registreren in IBIS. Dit heeft tot gevolg dat er geen sprake is van een eenduidige (basis) kennis over IBIS. De **informatievoorziening dient centraal gerealiseerd te worden**, waardoor de registratie gestructureerder en consistentere zal plaatsvinden. Een **IBIS-training en/of workshops op locatie door een expert** (met nadruk op de incidentenregistratie) is noodzakelijk om alle medewerkers in de Uitvoering van de juiste informatie te voorzien. Voorts zal het –ten behoeve van de borging van deze kennis- van belang zijn om deze **jaarlijks te geven** zodat mensen op de hoogte blijven van de laatste ontwikkelingen binnen IBIS en tevens ‘scherp’ blijven op de juiste wijze van registratie. Daarnaast kan een (korte en bondige) **handleiding** uitkomst bieden. Zowel de training als de handleiding moeten aansluiten bij eventuele verschillen in registratie tussen de typen opvangmodaliteiten.

Voorts zal het goed zijn als medewerkers **inzicht krijgen in het (consistent) toepassen van een ROV-maatregel en het opstellen van een feitenrelaas**, bijvoorbeeld middels een **training**¹³. In het laatste geval zal dit mede tot gevolg

¹² Dit is eveneens een aanbeveling in het recent (oktober 2014) verstuurd ‘interne memo’ m.b.t. incidentenrapportages.

¹³ In het verleden verzorgden JZ-medewerkers verschillende trainingen, o.a. “Juridische aspecten in het werk”.



hebben dat de informatie middels het gebruik van de juiste terminologie op papier komt te staan, waardoor onder meer aanklachten beter geformuleerd kunnen worden.

Aanbeveling 5. Technische aspecten van IBIS

Uit dit onderzoek blijkt dat er diverse technische aspecten van IBIS zijn waar medewerkers Uitvoering tegenaan lopen (bv. onduidelijkheid over ‘soort categorieën’, ‘aard van de betrokkenen’ etc.) waardoor de registratie van incidenten soms niet goed verloopt (zie bijlage 2). Aangezien deze groep de incidenten in IBIS invoert is het van belang om hun knelpunten en aanbevelingen kritisch in ogenschouw te nemen en zo nodig technische aanpassingen door te voeren in IBIS. Op dit moment wordt reeds aandacht besteed aan het ***actualiseren van het COA-woordenboek***. Er dient ***prioritering te worden gegeven aan een snelle realisatie hiervan***. Een heldere operationalisering van voor COA belangrijke termen (o.a. die in IBIS voorkomen) zal tot gevolg hebben dat medewerkers eveneens meer duidelijkheid hebben over hetgeen wordt bedoeld met de verschillende benamingen in IBIS. Dit zal COA-breed een consequentere registratie tot gevolg hebben.

Aanbeveling 6. Ken je (nieuwe) bewoner

Wanneer een overdracht plaatsvindt van een bewoner, kiezen sommige medewerkers van de ontvangende locatie er soms bewust voor om de achtergrond informatie van een bewoner niet in te zien, omdat zij de bewoner blanco op de locatie willen ontvangen. Ten behoeve van de leefbaarheid, veiligheid en beheersbaarheid voor (mede)bewoners en medewerkers is het echter van groot belang dat medewerkers op de hoogte zijn van eventuele ernstige incidenten die evt. met de bewoner in het verleden hebben plaatsgevonden. ***Er dient aandacht te worden besteed aan een goede overdracht, waarbij dergelijke communicatie altijd wordt gecommuniceerd en ontvangen***. Een COA-richtlijn hieromtrent zal uitkomst bieden.