



Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Monitor Vreemdelingenketen

Monitor Vreemdelingenketen

April 2014

Inhoudsopgave

	Voorwoord	6
	Samenvatting en conclusies	8
1	Inleiding	26
1.1	Aanleiding en doel	27
1.2	Afbakening	28
1.3	Toetsingskader	29
1.4	Uitvoering en tijdpad	29
1.5	Leeswijzer	31
2	Informatieoverdracht	32
2.1	Inleiding	33
2.2	M118	33
2.2.1	Toegezegde maatregelen	33
2.2.2	Het gebruik van het M118-formulier	34
2.2.3	Voortgang toegezegde maatregelen	39
2.2.4	Conclusie	44
2.3	Medische informatieoverdracht	45
2.3.1	Toegezegde maatregelen	45
2.3.2	Werkwijze medische informatieoverdracht	47
2.3.3	Voortgang toegezegde maatregelen	51
2.3.4	Conclusie	53
2.4	Digitalisering	55
2.4.1	Toegezegde maatregelen	55
2.4.2	Voortgang toegezegde maatregelen	56
2.4.3	Conclusie	62
2.5	Ketenservicelijn en piketdienst IND	63
2.5.1	Toegezegde maatregelen	63
2.5.2	Voortgang toegezegde maatregelen	64
2.5.3	Conclusie	66
3	INDiGO	68
3.1	Toegezegde maatregelen	69
3.2	Geschiedenis	70
3.3	Opschortende werking	72
3.4	Titels	73
3.5	Opvoeren beroepschrift	79
3.6	Opvoeren maatregel van bewaring	80
3.7	Conclusies	82

4	Bewaring en detentie: zorgvuldig handelen en het verlenen van zorg	86
4.1	Toegezegde maatregelen	87
4.2	Arrestantencomplexen	89
4.3	Zorgvuldig handelen HOV's tijdens bewaring	92
4.4	Detentiecentra	94
4.5	Conclusie	98
5	Aangeboden opleidingen	102
5.1	Toegezegde maatregelen	103
5.2	Werkconferentie informatieoverdracht	104
5.3	HOV	109
5.4	Conclusie	111
	Bijlage I Afkortingen	114
	Bijlage II Interviews	116

Voorwoord

Ruim een jaar geleden verscheen het inspectierapport over het overlijden van Alexander Dolmatov. Naar aanleiding van de bevindingen en conclusies is een fors aantal verbetermaatregelen in gang gezet. De Inspectie Veiligheid en Justitie is verzocht om de voortgang van de implementatie van deze maatregelen periodiek te monitoren. Dit alles heeft geleid tot een grote druk op de vreemdelingenketen. Medewerkers zijn geconfronteerd met in- en externe onderzoeken, adviezen en verbetertrajecten. Daarnaast moesten zij ‘gewoon’ hun dagelijkse werk uitvoeren. Hoewel al deze inspanningen waren gericht op het verbeteren van de prestaties van de keten, vormden deze een forse belasting voor de betrokken organisaties en functionarissen. Ik waardeer het daarom des te meer dat zij in het kader van deze monitor een constructieve en open houding hebben aangenomen.

Het doorvoeren van de vele uiteenlopende verbetermaatregelen in een keten die bestaat uit een groot aantal partners, is geen eenvoudige opgave. In het rapport dat voor u ligt concludeert de Inspectie VenJ dat er het afgelopen jaar forse stappen zijn gezet. Een aantal verbetermaatregelen is succesvol geïmplementeerd of volgens planning in gang gezet. Een aantal andere maatregelen vraagt echter om een extra inspanning. Dit geldt met name voor de informatieoverdracht binnen de keten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de ketenpartners ondersteund worden door goede (ICT-) voorzieningen, maar vooral dat de keten blijft investeren in het ketenbewustzijn van haar medewerkers.

Net als in de onderzoeken naar het overlijden van Alexander Dolmatov en de uitzetting van het Georgische meisje Renata, blijkt dat de wijze waarop de overdracht van medische informatie momenteel is georganiseerd, kwetsbaar is. In het oog springt de onduidelijkheid die zowel zorgprofessionals als andere functionarissen ervaren over de reikwijdte van de bevoegdheden om deze informatie te delen. Oplossingen hiervoor kunnen uitsluitend effectief zijn als functionarissen uit het vreemdelingendomein én vertegenwoordigers van de zorgprofessionals worden betrokken.

De vreemdelingenketen is de komende periode gebaat bij ‘richting’, ‘regie’ en ‘rust’: door gezamenlijk een duidelijke ontwikkelkoers uit te zetten kan de keten op integrale wijze doorgaan met het doorvoeren van de benodigde verbeteringen en de kwaliteit van de prestaties verhogen. Conform de afspraak met de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie zal de Inspectie dit met de Monitor Vreemdelingenketen blijven volgen. Dit sluit aan bij het doel van toezicht: het leveren van een bijdrage aan het bevorderen van de kwaliteit van de taakuitvoering en het naleven van wet- en regelgeving.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting en conclusies

Aanleiding

In de nacht van 16 op 17 januari 2013 overlijdt de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov in het Detentiecentrum Rotterdam als gevolg van suïcide. Dit tragische incident vormde de aanleiding voor het Inspectie-rapport *'Het overlijden van Alexander Dolmatov'*, dat op 18 april 2013 in de Tweede Kamer is besproken. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in dit debat, evenals in de schriftelijke beantwoording van Kamervragen en in zijn beleidsreactie¹, circa 65 verschillende verbetermaatregelen toegezegd.

Onderdeel van deze toegezegde maatregelen is dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) in 2013 en 2014 periodiek zal bezien of de toegezegde maatregelen goed worden uitgevoerd. De Inspectie VenJ geeft gevolg aan deze toezegging door middel van de Monitor Vreemdelingenketen. Dit rapport is hier de eerste weergave van.

Het doel van de Monitor Vreemdelingenketen is om in beeld te brengen of de aan de Tweede Kamer toegezegde maatregelen binnen de vreemdelingenketen zijn geïmplementeerd, conform de daarvoor gestelde termijnen. Onder de term 'geïmplementeerd' verstaat de Inspectie VenJ dat een maatregel in de praktijk daadwerkelijk wordt door- en uitgevoerd door organisaties en functionarissen. Hierbij is er oog voor de context waarbinnen de maatregelen dienen te worden uitgevoerd. De Inspectie VenJ bekijkt niet alleen of gebeurt wat is afgesproken, maar ook of de toegezegde maatregelen in de praktijk uitvoerbaar zijn.

Vraagstelling

De Monitor Vreemdelingenketen geeft antwoord op de volgende vraag:

"Zijn de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer toegezegde maatregelen, die betrekking hebben op de vreemdelingenketen, binnen de gestelde termijnen geïmplementeerd?"

De Inspectie VenJ heeft een prioritering gemaakt in haar monitoring van de implementatie van de toegezegde maatregelen. Deze prioritering is gebaseerd op de urgentie van het onderwerp, de doorlooptijden en de voorgestelde realisatietermijnen. De vreemdelingenketen is daarnaast dusdanig in ontwikkeling, dat de Inspectie VenJ in deze eerste monitor zich voornamelijk richt op de inspanningen die de vreemdelingenketen levert om te komen tot verbetering van de werkzaamheden die deze uitvoert.

¹ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport over het onderzoek naar het overlijden van Alexander Dolmatov (12 april 2013).

De Inspectie VenJ zal in een volgende ronde aan de hand van dossieronderzoek nader ingaan op de uitkomsten van deze inspanningen. Voor dit rapport heeft de Inspectie VenJ de maatregelen geclusterd in de volgende vier thema's:

- Informatieoverdracht
- INDiGO
- Bewaring en detentie
- Aangeboden opleidingen

Om de implementatie van maatregelen te kunnen beoordelen die toezien op de medische zorg en de overdracht van medische informatie, heeft de Inspectie VenJ samengewerkt met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ).

Centrale conclusie

De Inspectie VenJ komt tot de conclusie dat de vreemdelingenketen in het afgelopen jaar onder grote druk veel verschillende verbetertrajecten in gang heeft gezet. De organisaties en functionarissen zijn voortvarend en actief met de implementatie van de toegezegde maatregelen van start gegaan. Dit geldt voor alle onderzochte thema's. De casus-Dolmatov heeft geleid tot het intensiveren van de samenwerking. De ketenpartners zoeken op verschillende niveaus in toenemende mate toenadering en leren elkaar hierdoor steeds beter kennen. Hierdoor wordt de keten hechter.

In een aantal gevallen hebben de inspanningen reeds tot concrete resultaten geleid en zijn toegezegde maatregelen geïmplementeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatregelen die betrekking hebben op INDiGO, de bereikbaarheid van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de medische zorg in detentiecentra. Ook zijn de toegezegde opleidingen ontwikkeld en deels al uitgevoerd. Deze geïmplementeerde maatregelen kunnen grotendeels worden gezien als 'quick wins' en zijn vaak randvoorwaardelijk om te kunnen komen tot daadwerkelijke verbeteringen in het functioneren van de keten.

Voor verschillende maatregelen geldt dat het nog te vroeg is om te beoordelen of de implementatie geslaagd is. Er is weliswaar een start gemaakt met de implementatie, maar deze is nog niet afgerond. Voor een deel was dit voorzien, omdat de streefdata voor het implementeren van deze maatregelen in de toekomst liggen. Hierbij dient bijvoorbeeld te worden gedacht aan de digitalisering van de vreemdelingenketen en de uitvoering van de opleidingen voor hulpofficieren van justitie.

Voor een beperkt deel van de maatregelen geldt echter dat – anders dan beoogd – van (volledige) implementatie nog geen sprake is en een extra inspanning nodig is. Hierbij wijst de Inspectie VenJ vooral op de maatregelen die betrekking hebben op het verbeteren van de (medische) informatieoverdracht. Dit systeem is nog niet sluitend. Binnen de vreemdelingenketen is de hoop gevestigd op de digitalisering van de informatieoverdracht, maar het succes hiervan zal uiteindelijk afhankelijk zijn van het participeren van alle partners in (de ontwikkeling naar) een geautomatiseerd informatie-systeem en het ketenbewustzijn van de individuele medewerkers. Hier dient blijvend in geïnvesteerd te worden door opleidingen en gezamenlijke werkafspraken. De IGZ en de Inspectie VenJ wijzen erop dat met de huidige werkwijze adequate medische informatieoverdracht binnen de vreemdelingenketen onvoldoende is geborgd. Er is binnen de keten behoefte aan een handelingsperspectief, dat duidelijkheid biedt over de reikwijdte van de bevoegdheden van een ieder om medisch inhoudelijke dan wel medisch gerelateerde informatie te delen. In dit kader blijft het van belang te denken in mogelijkheden in plaats van in beperkingen. Ten slotte vraagt de Inspectie VenJ aandacht voor een onderwerp dat niet direct voortkomt uit één van de toegezegde maatregelen: de kwaliteit van de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels in INDiGO. Deze is volgens de metingen van de IND verbeterd. Op onderdelen geldt dit echter pas sinds kort en dit beeld wordt door de ketenpartners in zijn algemeenheid (nog) niet herkend. Hoewel volledige betrouwbaarheid een utopie zal zijn, blijft het kwetsbaar dat dagelijks enkele tientallen onjuiste titels worden bepaald.

De Inspectie VenJ ziet voor de toekomst twee grote risico's. Ten eerste dient de keten ervoor te waken dat de samenhang tussen de trajecten niet uit beeld raakt. Dit geldt voor de samenhang tussen de verschillende landelijke trajecten, maar ook voor de relatie tussen deze landelijke trajecten en ingezette regionale en lokale initiatieven. Hierbij is het belangrijk dat de keten en de individuele partners blijven investeren in de regiefunctie. Ten tweede kan het behalen van resultaten op de korte termijn ten koste gaan van de aandacht voor het doorvoeren van meer fundamentele verbeteringen, zoals het verhogen van het ketenbewustzijn, het waarborgen van de invoerdiscipline en het verbeteren van de kwaliteit. Hiertoe is het van belang dat alle ketenpartners met dezelfde urgentie blijven werken aan het verwezenlijken van dezelfde doelen. Met het oog op de toekomst heeft de vreemdelingenketen behoefte aan 'richting', 'regie' en 'rust': door gezamenlijk een duidelijke ontwikkelkoers uit te zetten kan de keten op integrale wijze doorgaan met het doorvoeren van de benodigde verbeteringen en de kwaliteit van de prestaties verhogen. De Inspectie VenJ zal dit met de Monitor Vreemdelingenketen blijven volgen.

Deelconclusies

1. Ten aanzien van de informatieoverdracht

Naar aanleiding van de casus-Dolmatov constateerde de Inspectie VenJ dat de wijze van informatieoverdracht in de vreemdelingenketen kwetsbaarheden kende. De voorhanden zijnde informatie was voor de individuele ketenpartners slechts gefragmenteerd beschikbaar en kwam nergens samen tot een compleet beeld. Naar aanleiding hiervan deed de Inspectie VenJ verschillende aanbevelingen en zegde de staatssecretaris van VenJ meerdere maatregelen toe. Deze hebben betrekking op het M118-formulier, de medische informatieoverdracht, de digitalisering van de keten en de bereikbaarheid van de IND.

M118

De maatregelen ten aanzien van het M118-formulier hebben betrekking op het gebruik van het meest actuele format, het instrueren over het gebruik van het M118-formulier en het belang van volledige informatieoverdracht, waarbij het formulier een dynamisch karakter dient te hebben. Specifiek onderdeel hiervan is het opnemen van de laatste bekende advoca(a)t(en). Daarnaast werd toegezegd dat het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) op korte termijn gebruik zou gaan maken van het M118-formulier.

Deze maatregelen zijn door de vreemdelingenketen actief opgepakt en voor een deel voltooid. De organisaties maken gebruik van het meest recente format en sturen met behulp van aangepaste werkinstructie en interne controles op het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit. Onderdeel hiervan is het noteren van de naam van de advoca(a)t(en) van de vreemdeling. De keten heeft daarnaast duidelijke afspraken gemaakt om ten behoeve van de plaatsing in een detentiecentrum niet alleen informatie van het COA, maar ook van de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) in het M118-formulier op te nemen. Deze werkwijze is vlak voor het uitvoeren van dit onderzoek ingevoerd, waardoor de Inspectie VenJ niet heeft kunnen constateren of de werkwijze goed verloopt.

De maatregelen die als doel hebben om de kwaliteit van het M118-formulier te verbeteren en dit formulier dynamisch te laten zijn, hebben nog niet tot het gewenste resultaat geleid. Hierdoor blijft deze wijze bijzonder kwetsbaar. Ondanks voornoemde zichtbare inspanningen, constateert de Inspectie VenJ dat de kwaliteit van het M118-formulier nog niet op het gewenste niveau is. De functionarissen spreken elkaar hierover ook niet actief aan. Hierdoor is er voor de verschillende ketenpartners weinig merkbare aanleiding om de kwaliteit te verbeteren. Ook is het M118-

formulier nog geen dynamisch document, waardoor nog altijd het risico bestaat dat informatie verloren gaat of verkeerd wordt overgenomen. Daarnaast zijn er momenten in de vreemdelingenketen waar relevante informatie over (het gedrag van) de vreemdeling wordt opgedaan, die nu nog niet hun weerslag vinden in het M118-formulier. Het gaat hier bijvoorbeeld om informatie over gezinnen die worden uitgezet of over vreemdelingen die vastzitten in het kader van het strafrecht. Dit komt mede doordat het M118-formulier in de regel uitsluitend wordt opgemaakt voor vreemdelingen die in bewaring worden gesteld (conform artikel 59 Vreemdelingenwet).

Momenteel wordt er gewerkt aan een digitale voorziening die het papieren M118-formulier moet gaan vervangen. Alle respondenten kijken hier reikhalzend naar uit. De Inspectie VenJ wil benadrukken dat deze mogelijke voorziening nog steeds van de keten verlangt dat er sprake is van ketenbewustzijn en invoerdiscipline. Hiervoor zal blijvend aandacht moeten zijn.

Medische informatieoverdracht

De staatssecretaris van VenJ heeft toegezegd dat het bewustzijn in de keten om proactief relevante medische informatie uit te wisselen, moet worden vergroot en dat de mogelijkheden om deze uit te wisselen in beeld moeten worden gebracht. Tevens diende de overdracht van (medische) dossiers van vreemdelingen vanuit een arrestantencomplex² aan een detentiecentrum te worden geborgd en een samenwerkingsovereenkomst tussen COA, GC A³ en de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) te worden afgesloten.

In februari 2013 is een overeenkomst tussen het GC A en de Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) van DJI opgesteld, waarmee wordt beoogd om medische risico's zoveel mogelijk te beperken door hierover duidelijke afspraken te maken. Daarmee is aan deze toegezegde maatregel voldaan. Desalniettemin zijn respondenten kritisch op aspecten in de overeenkomst en de totstandkoming hiervan. De overige toegezegde maatregelen eisen nog meer aandacht van de vreemdelingenketen. De Inspectie VenJ constateert in dit kader dat de vreemdelingenketen actief op zoek is naar

² Het betreft hier de arrestantencomplexen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale politie.

³ Het COA maakt de vreemdeling wegwijst in het vinden van zorg, die voor deze doelgroep is ondergebracht bij het Gezondheidscentrum Asielzoekers (GC A). Het GC A is een landelijk gezondheidscentrum dat werkt vanuit ongeveer 40 zorglocaties in de buurt van of op een asielzoekerscentrum. Huisartsen uit de buurt van een asielzoekerscentrum worden door GC A gecontracteerd om op de opvanglocatie of daar in de buurt consulten te leveren.

oplossingen om de medische informatieoverdracht te verbeteren. Hierbij is echter onvoldoende sprake van landelijke regie.

De keten werkt samen met verschillende zorgaanbieders. Het COA en DJI werken hierbij met zogenaamde functionele eenheden: respectievelijk het GCA en de medische dienst. Binnen functionele eenheden kunnen zorgprofessionals medisch inhoudelijke informatie uitwisselen zonder toestemming van een vreemdeling. Wanneer de zorg aan de vreemdeling echter niet langer door deze functionele eenheid wordt geleverd – bijvoorbeeld bij een inbewaringstelling – is voor de uitwisseling van medische informatie wel toestemming van de vreemdeling nodig. Mede ten behoeve hiervan zijn meerdere organisaties bezig om een toestemmingsverklaring te ontwikkelen, die tijdens het verblijf in het arrestantencomplex kan worden ondertekend door de vreemdeling.

De Inspectie VenJ constateert dat de uitwisseling van medische informatie tussen de medische dienst van de detentiecentra en MediCare⁴ nog bijna niet is vorm gegeven. De Inspectie VenJ acht het van belang dat binnen de bredere discussie over medische informatie-uitwisseling ook hier aandacht voor komt.

Arrestantencomplexen werken samen met verschillende zorgaanbieders. Dit is niet landelijk, maar regionaal georganiseerd. Hierdoor verschilt het per eenheid hoe de medisch inhoudelijke informatie wordt vastgelegd en gedeeld. Positief is dat er regionale initiatieven ontstaan om de medische informatie-uitwisseling tussen de arrestantencomplexen en detentiecentra te verbeteren. Door de verschillen krijgen de zorgprofessionals van de detentiecentra echter telkens met andere werkwijzen te maken en is de overdracht van medische dossiers van vreemdelingen niet op uniforme wijze geborgd. De werkwijze van de arrestantencomplexen, waaronder de toegang naar en omgang met de zorg, zal meer gedetailleerd aan bod komen in het onderzoek naar de arrestantenzorg dat de Inspectie VenJ en de IGZ in 2014 uitvoeren.

Naast het realiseren van ondersteunende randvoorwaarden om medische informatie uit te wisselen, is het bewustzijn van de medewerkers om relevante informatie over te dragen minstens zo belangrijk. De keten heeft het belang hiervan onder de aandacht gebracht. Er wordt actief informatie opgevraagd. Door de afhankelijkheid van een toestemmingsverklaring van de vreemdeling is dit echter vrijwel altijd reactief. Een aandachtspunt

⁴ MediCare levert zorgprofessionals ten behoeve van de medische ondersteuning tijdens de uitzetting.

betreft de volledigheid van het noteren van de contactgegevens van de geconsulteerde danwel behandelend arts op het M118-formulier. Daarnaast dient er meer aandacht te komen voor de overdracht van medische bijzonderheden bij vervoersbewegingen of tijdelijke overplaatsingen.

De Inspectie VenJ constateert dat de respondenten behoefte hebben aan duidelijkheid over de reikwijdte van de bevoegdheden van een ieder om medisch inhoudelijke dan wel medisch gerelateerde informatie te delen. Dat is in deze keten juist van belang, omdat er op meerdere momenten sprake is van medische informatie-uitwisseling tussen zorgprofessionals en andere functionarissen. Dit is bijzonder kwetsbaar; onjuiste interpretatie of onvolledige overdracht van informatie is niet ondenkbaar.

Digitalisering

De staatssecretaris van VenJ zegde toe dat de vreemdelingenketen gaat werken met een automatiseringssysteem dat real-time de informatie over een vreemdeling weergeeft. Onderdeel hiervan is het realiseren van een gedigitaliseerd M118-formulier. Daarnaast wordt verwacht dat de IND en de rechtspraak geautomatiseerd informatie gaan uitwisselen, waarbij aan de digitale aanlevering van beroepschriften door het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) aan de IND urgentie is gegeven.

Voor de realisatie van deze maatregelen zijn geen concrete data geformuleerd. De Inspectie VenJ constateert dat de ketenpartners hier desondanks actief mee aan de slag zijn gegaan. Desalniettemin is volledige digitalisering pas op zijn vroegst in 2016 gerealiseerd. Dan moet de keten ook over een integraal vreemdelingenbeeld kunnen beschikken. Vooruitlopend hierop is de digitalisering van het M118-formulier in prioritering naar voren gehaald. De Inspectie VenJ is positief over de in gang gezette ontwikkeling van deze tussenoplossing. De voorlopige M118-voorziening voldoet aan de behoefte om te werken met een dynamisch en real-time digitaal systeem. Eerder opgenomen informatie zal hierdoor ook niet langer verloren gaan. De Inspectie VenJ constateert echter wel dat deze voorlopige voorziening nog niet ideaal is voor het minimaliseren van risico's ten aanzien van de registratie. De detentiecentra zullen in een later stadium op de voorziening aansluiten, waardoor de medewerkers aanvankelijk nog gedwongen zijn dubbel te registreren. Het COA en de Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O) sluiten hier nog helemaal niet op aan. Voor DV&O zou het gezien enkele grote interne ontwikkelingen nog een te grote aanpassing zijn en de informatie van het COA zal conform de huidige werkwijze door de KMar of de VP worden ingevoerd.

Drie maatregelen hebben betrekking op de digitalisering van de informatie-uitwisseling tussen de rechtspraak en de IND. Complex is dat de IND bij de verwezenlijking hiervan afhankelijk is van de implementatie van het wetsvoorstel tot modernisering van de rechtspraak. De rechtspraak heeft aangegeven niet voor de implementatie van de wet (begin 2016) volledig digitaal te kunnen procederen. Vanaf april 2015 zal wel worden gestart met geautomatiseerde digitale uitwisseling van de uitspraken en CIV-meldingen, mits in die zaak digitaal wordt geprocedeerd. Daarbij is men afhankelijk van de gefaseerde implementatie en de professioneel gemachtigde. Er zijn stappen gezet om de CIV-meldingen frequenter aan te leveren bij de IND. Dit vindt echter voorlopig nog altijd per fax en binnen kantoor tijd plaats. Naar verwachting zullen de CIV-meldingen vanaf oktober 2014 worden gescand. Deze gescande meldingen zullen vervolgens – binnen kantoor uren – digitaal aan de IND worden verzonden. Het is op het moment van schrijven nog niet mogelijk om deze meldingen digitaal – en dus real-time – door te zetten. De Inspectie VenJ constateert derhalve dat er nog geen sprake is van (versnelde) implementatie van de digitale aanlevering van de beroepschriften door het CIV.

De vreemdelingenketen is vanuit diverse projecten bezig om toe te werken naar volledig digitaal samenwerken en het zoveel mogelijk real-time toegankelijk maken van de voor de ketenpartners relevante informatie over de vreemdeling. De diversiteit aan projecten brengt kwetsbaarheden met zich mee; duidelijke afstemming en het houden aan de planning is een vereiste om elkaar niet te belemmeren. Pas wanneer iedereen hetzelfde doel, dezelfde mijlpalen en dezelfde einddatum nastreeft, zal de investering zich uitbetalen. Faciliteiten, zoals het integrale vreemdelingenbeeld, komen pas echt goed tot hun recht als alle partijen hun input (kunnen) leveren. Feit is dat alle respondenten op uitvoeringsniveau reikhalzend uitkijken naar één geautomatiseerd informatiesysteem, mede omdat zij risico's in de huidige – gefragmenteerde – werkwijze signaleren. De Inspectie VenJ onderschrijft deze behoefte en vraagt hier blijvend hoge prioriteitstelling voor bij alle betrokken organisaties.

Ketenservicelijn en piketdienst IND

Naar aanleiding van de casus-Dolmatov heeft de staatssecretaris van VenJ toegezegd dat de IND continu bereikbaar zal zijn, zodat de ketenpartners de IND altijd kunnen en moeten bevragen wanneer zij voornemens zijn een vreemdeling in bewaring te stellen. Als een ketenpartner de IND belt, dient de IND minimaal de beschikking en de daarbij behorende vertrek- en beroepstermijnen te raadplegen.

De Inspectie VenJ constateert dat de ketenpartners proactief contact opnemen met de IND voordat zij overgaan tot een ingrijpende beslissing, zoals een inbewaringstelling of uitzetting. Om hen hierin te faciliteren, is de IND voortvarend aan de slag gegaan met het verwezenlijken van continue bereikbaarheid. De toegezegde maatregelen hieromtrent zijn dan ook verwezenlijkt.

Buiten kantooruren kunnen de ketenpartners de nieuw opgerichte piketlijn benaderen. Hier zijn de ketenpartners zeer over te spreken. Tijdens kantooruren nemen de organisaties in principe contact op met de Ketenservicelijn. Bij de medewerkers van de Ketenservicelijn is extra onder de aandacht gebracht dat het belangrijk is om alle mogelijke stukken te raadplegen alvorens zij informatie verstrekken. De Inspectie VenJ constateert echter dat de ketenpartners niet tevreden zijn over de kwaliteit die de Ketenservicelijn levert: deze varieert sterk. Omdat de ketenpartners onvoldoende vertrouwen hebben in de juistheid van het antwoord bewandelen zij zo mogelijk andere paden naar de – in hun ogen – beter gekwalificeerde IND-medewerkers op andere afdelingen. De Inspectie VenJ acht het van belang dat de IND met de ketenpartners toewerkt naar verbetering van het vertrouwen in de dienstverlening van de Ketenservicelijn. Hierbij is het van belang dat de ketenpartners eventuele klachten actief terugkoppelen.

2. *Ten aanzien van INDiGO*

In het rapport over het overlijden van Alexander Dolmatov zijn meerdere aanbevelingen over INDiGO opgenomen. De door de staatssecretaris van VenJ toegezegde maatregelen hebben betrekking op het waarborgen dat, indien van toepassing, te allen tijde op juiste wijze en direct de ‘opschortende werking’ wordt ingevoerd. Daarnaast dient er sprake te zijn van actuele registratie van beroepschriften in INDiGO en een versnelde implementatie van de digitale aanlevering van het beroepschrift door het CIV. Ook is toegezegd dat moet worden voorkomen dat vreemdelingen in INDiGO automatisch, zonder menselijke toets, de status ‘geen rechtmatig verblijf’ kunnen krijgen.

Invoering INDiGO

Voordat de Inspectie VenJ een goed beeld kan weergeven over de implementatie van deze maatregelen, is het allereerst van belang om te schetsen hoe de invoering van INDiGO is verlopen. De invoering van INDiGO is namelijk een majeure operatie geweest. Het ging niet alleen om de invoering van een nieuw ICT-systeem, maar om het invoeren van een geheel nieuwe manier van werken binnen de IND. De Inspectie VenJ concludeert dat de impact

hiervan aanvankelijk is onderschat. De opleidingen om met INDiGO te werken sloten onvoldoende aan op het tijdstip van de invoering ervan. Daarnaast richtten deze zich voornamelijk op de technische kant van het systeem; er was onvoldoende aandacht voor het bredere gedachtegoed achter de invoering van INDiGO. Door deze onderschatting was er op operationeel niveau te weinig besef van de gevolgen van het eigen handelen voor de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels van vreemdelingen en van de impact van de eigen registraties op het handelen van de ketenpartners. Door de casus-Dolmatov werd dit voor de individuele medewerkers echter duidelijk zichtbaar. Sindsdien is binnen de IND fors geïnvesteerd in (aanvullende) interne opleidingen en het aanpassen van werkinstructies. Dit is door de medewerkers als zeer nuttig ervaren.

Toegezegde maatregelen

Ten aanzien van de toegezegde verbetermaatregelen concludeert de Inspectie VenJ dat de IND deze heeft doorgevoerd. Ten eerste kan het veld 'opschortende werking' door een technische aanpassing niet langer worden overgeslagen. Medewerkers moeten een bewuste keuze tussen 'ja' en 'nee' maken. Aandachtspunt hierbij is dat medewerkers nog meer gefaciliteerd kunnen worden in het behalen van het gewenste (juridische) kennisniveau om deze keuze beargumenteerd te maken. Ten tweede wordt een bij de IND binnengekomen beroepschrift niet langer eerst gedigitaliseerd, voordat deze in INDiGO wordt ingevoerd. Hierdoor is binnen de keten sneller bekend dat een beroepschrift is ingediend. Voor de snelheid van de registratie van de beroepschriften is de IND overigens ook afhankelijk van de aanlevering van de beroepschriften door het CIV. Zoals eerder beschreven worden deze weliswaar in een hogere frequentie aangeleverd, maar gebeurt dit nog altijd uitsluitend binnen kantooruren. Ten derde controleren administratief medewerkers van de IND consequent bij het opvoeren van een maatregel van bewaring of er ten aanzien van de betreffende vreemdeling nog gerechtelijke procedures openstaan in een toelatingszaak.

Titelkwaliteit

Naar aanleiding van de vele opmerkingen van ketenpartners over de kwaliteit van de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels, en de relatie tussen de maatregelen en deze titels, heeft de Inspectie VenJ hier nader onderzoek naar gedaan. De Inspectie VenJ concludeert dat het vertrouwen van de ketenpartners in de titelkwaliteit laag is. Om deze reden wordt de Basisvoorziening Vreemdelingen (BVV)⁵ in de praktijk niet of nauwelijks geraadpleegd om kennis te nemen van de titels, maar wordt direct contact

⁵ De BVV zorgt voor de verbinding tussen de primaire processystemen van de organisaties in de vreemdelingenketen.

opgenomen met medewerkers van de IND. Hoewel de IND een ander beeld heeft van de omvang ervan, wordt de problematiek wel erkend en is een titeltaskforce opgericht. De oorzaken van de problemen met de titelkwaliteit zijn divers en kunnen gevonden worden in de invoer (het ‘gebruik’) en de werking van het systeem (de ‘techniek’). Daarnaast is in sommige gevallen veel tijd nodig om een fout te ontdekken en vervolgens te herstellen. Ook de complexiteit van het aantal mogelijke titels (81 verwijderbaarheidstitels en 40 verblijftitels) en vooral de combinaties daarvan speelt een rol. Dit leidt tot risico’s in zowel de techniek als in het gebruik. Zowel binnen als buiten de IND blijkt dat functionarissen moeite hebben met de duiding van de titels.

De Inspectie VenJ constateert dat de IND, sinds de casus-Dolmatov, fors heeft geïnvesteerd in de titelkwaliteit. Uit de metingen van de IND blijkt dat dit heeft geleid tot een toename van de kwaliteit. De vele interne controles dragen hier zeker aan bij. Inmiddels zijn de betrouwbaarheidspercentages ten aanzien van de titels die door de klantdirecties Asiel, Regulier Sociaal en Regulier Economisch worden gegenereerd, zeer hoog te noemen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de metingen van de afwijzingen statistisch beperkt betrouwbaar zijn en dat de cijfers zijn gebaseerd op de periode nadat het Koppelingsbureau⁶ al zijn controles heeft uitgevoerd. De betrouwbaarheidspercentages ten aanzien van de titels die door de directie Procesvertegenwoordiging worden gegenereerd, waren in de periode september – oktober 2013 zorgelijk laag. Deze zijn sindsdien echter sterk verbeterd. De Inspectie VenJ acht het kwetsbaar dat de geconstateerde foutieve titels die niet direct kunnen worden hersteld, voor de ketenpartners niet als zodanig herkenbaar zijn. Daarnaast vormen de door de IND zelf geconstateerde verschillen tussen de bevindingen van de functionarissen die de metingen uitvoeren een aandachtspunt.

Als de genoemde betrouwbaarheidspercentages worden vertaald naar absolute aantallen, is nog altijd sprake van een grote groep foutieve titels. Dit betekent dat dagelijks enkele tientallen onjuiste verwijderbaarheids- en verblijftitels worden bepaald. Hoewel 100 procent betrouwbaarheid een utopie zal zijn, is het van belang dat de IND blijft streven naar het verbeteren van de betrouwbaarheid van de titels. In dit kader acht de Inspectie VenJ het wenselijk om de betrouwbaarheidspercentages op een eenduidige en integrale wijze te meten en te presenteren. Door dit (inclusief de gegevens

⁶ Het Koppelingsbureau monitort of, op basis van hetgeen een beslismedewerker heeft ingevoerd, de juiste wijziging in de titel is bepaald en geëffectueerd. De controle gebeurt zowel proactief (gestructureerd op basis van bekende risicofactoren en via steekproeven) als reactief (op aangeven van medewerkers en ketenpartners).

van het Koppelingsbureau) op uniforme wijze weer te geven zal beter zichtbaar worden waar de risico's op het genereren van verkeerde titels het grootst zijn en waar de verbeterinitiatieven zich primair op moeten richten.

De Inspectie VenJ acht het zorgelijk dat de beelden van de IND en de ketenpartners over de omvang van de problemen met de titelkwaliteit fors uiteenlopen. Het vertrouwen van de ketenpartners in de kwaliteit van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels is lager dan op basis van de cijfers van de IND mag worden verondersteld. De Inspectie VenJ meent dat het van belang is om hierover in ketenverband in gesprek te gaan, teneinde in gezamenlijkheid te bepalen wat hier de oorzaken en mogelijke oplossingen voor zijn.

3. *Ten aanzien van bewaring en detentie: zorgvuldig handelen en het verlenen van zorg*

Naar aanleiding van de casus-Dolmatov plaatste de Inspectie VenJ enkele kanttekeningen bij het zorgvuldig handelen ten tijde van zijn insluiting in het arrestantencomplex en constateerde zij dat de Vreemdelingenpolitie ten aanzien van de rechtsbijstand onzorgvuldig handelde. Ten slotte oordeelde de IGZ dat de kwaliteit van de (organisatie van de) zorg, zoals die door (individuele hulpverleners van) het detentiecentrum Rotterdam werd geboden, niet voldeed aan de eisen van verantwoorde zorg. De Inspectie VenJ heeft in deze monitor de maatregelen ten aanzien van het zorgvuldig handelen door de nationale politie (NP) beoordeeld, de IGZ de maatregelen ten aanzien van de verleende zorg in detentiecentra.

Inspectie VenJ: zorgvuldig handelen door de nationale politie

Voor vreemdelingen die ingevolge de Vreemdelingenwet in een arrestantencomplex zijn ingesloten, geldt dat zij alleen van hun vrijheid zijn beroofd en uitsluitend uit veiligheidsoverwegingen beperkingen mogen ondervinden. In de praktijk blijkt echter dat het regime voor ingesloten vreemdelingen in principe gelijk is aan het regime voor reguliere arrestanten. Door de werkdruk en een gebrek aan voorzieningen (zoals dagverblijven) is het vaak niet mogelijk om aan een afwijkend regime invulling te geven. Wel besteden de medewerkers van arrestantencomplexen – als zij hieraan toekomen – extra aandacht aan ingesloten vreemdelingen. Binnen de NP wordt weliswaar gesproken over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan een afwijkend regime en over het invoeren van een uniform huishoudelijk reglement, maar hiervoor is nog geen concreet voorstel gedaan. De Inspectie VenJ zal hier vanuit het in 2014 uit te voeren onderzoek naar de arrestantenzorg aandacht voor blijven houden.

De korpsleiding heeft door middel van een interne memo de eenheidsleidingen verzocht om ook de Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg te wijzen op de verbetermaatregelen. Ten tijde van het onderzoek heeft dit in één van de drie onderzochte eenheden geleid tot toegenomen aandacht voor de maatregelen. De voorzitter van het landelijk centrum Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg is niet op de hoogte van een verzoek van de korpsleiding. Deze maatregel is derhalve nog onvoldoende geborgd.

De Inspectie VenJ concludeert dat bij de respondenten in principe voldoende bekend is hoe en wanneer een forensisch arts moet worden ingeschakeld. Zij lopen hierbij echter aan tegen praktische knelpunten. Dit geldt vooral voor het inschakelen van een forensisch arts na een ‘poging tot suïcide’. Het is aan de arrestantenverzorgers om hier een eerste inschatting van te maken. Dit wordt als een grote verantwoordelijkheid voor deze doelgroep gezien. De respondenten geven zelf aan behoefte te hebben aan heldere uitgangspunten om hier hun handelen op te baseren. Zo is het volgens hen noodzakelijk dat deze term nader wordt gedefinieerd. Daarnaast is het van belang om binnen de arrestantencomplexen tot een eenduidige werkwijze te komen voor het inschakelen van een arts.

Daarnaast heeft de Inspectie VenJ de maatregelen ten aanzien van het zorgvuldig handelen van de hulpofficieren van justitie (HOV's) tijdens de detentie onderzocht. Hiervoor is binnen de NP en de Koninklijke Marechaussee (KMar) zowel formeel als informeel aandacht gevraagd. De Inspectie VenJ concludeert daarnaast dat dit onderdeel is geworden van de ingevoerde opleidingen en opfriscursussen voor HOV's. Hiermee is deze aandacht ook op een meer structurele wijze geborgd. Om de effecten van deze inspanningen te beoordelen is tijd nodig. Daarom gaat de Inspectie VenJ hier in deze rapportage nog niet op in. Zij is voornemens dit in de volgende monitor wel te doen, met name met betrekking tot de daadwerkelijke kwaliteit van de verslaglegging van het handelen van de HOV's.

IGZ: medische zorgverlening in de detentiecentra

Ten aanzien van de medische zorgverlening aan ingeslotenen in de detentiecentra concludeert de IGZ dat de zorg verantwoord is. Dit is in lijn met wat de IGZ concludeerde in haar in februari 2014 uitgebrachte rapport ‘Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra’. De informatieverzameling en medische intake bij binnenkomst vinden tijdig en op een zorgvuldige manier plaats en er zijn afspraken over het inschakelen van een arts en/of psycholoog. Die afspraken worden in de praktijk ook nageleefd. Daarnaast zijn protocollen, werkinstructies en informatiestromen duidelijker en beter op elkaar afgestemd, en is er geïnvesteerd in de deskundigheid van medewerkers van de verschillende disciplines.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verduidelijkt, maar een professioneel statuut met afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden is nog in de maak en moet nog verder geoperationaliseerd worden in de uitvoeringspraktijk. Naar verwachting is het professioneel statuut in juni 2014 in concept gereed.

Er is veel aandacht voor psychische kwetsbaarheid, maar het beoordelen van de psychische gesteldheid bij ingesloten en gebeurd nog onvoldoende systematisch en vastlegging van bevindingen blijkt een (inmiddels opgepakt) aandachtspunt. Verdere implementatie van de multidisciplinaire richtlijn krijgt vorm in de DBV-brede multidisciplinaire scholingsdag in april 2014, gericht op suïcidepreventie.

De IGZ toetst, zoals reeds aangekondigd in haar rapport 'Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra', de implementatie van het professioneel statuut en de implementatie van de uitgangspunten zoals beschreven in de multidisciplinaire richtlijn diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag in de loop van 2014 door middel van onaangekondigde bezoeken aan de detentiecentra.

4. *Aangeboden opleidingen*

Verskillende toegezegde maatregelen hebben betrekking op trainingen en opleidingen. Het gaat om drie categorieën: trainingen gericht op het beïnvloeden van de cultuur en bewustwording in de keten, trainingen gericht op het M118-formulier en trainingen en opleidingen voor HOV's.

Werkconferentie informatieoverdracht

Aanvankelijk waren het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ), de KMar, de NP, de DT&V en DJI voornemens om een 'M118-training' te ontwikkelen, waarbij alleen de ketenpartners deelnemen die hiervan gebruik maken. Al snel is echter besloten een serie van werkconferenties te organiseren. Deze 'werkconferentie informatieoverdracht' zou een breder bereik binnen de keten hebben en ook gericht zijn op het ketenbewustzijn. Daardoor werd meer nadruk gelegd op het vergroten van de kennis over dossiervorming en van het ketenbewustzijn in relatie tot informatieoverdracht in de keten. De Inspectie VenJ constateert dat de keten met deze werkconferenties in relatief korte tijd een grote groep medewerkers van de betrokken ketenpartners heeft bereikt. Logistiek is dit een knappe prestatie. Veel van de medewerkers hebben het daarnaast als positief ervaren om met de ketenpartners in gesprek te zijn: dit leidde al direct tot nieuwe inzichten en voldeed zonder meer aan een behoefte. Hiermee is voor een deel

invulling gegeven aan de toegezegde maatregelen ten aanzien van trainingen en opleidingen.

De Inspectie VenJ signaleert echter ook verbeter- en aandachtspunten. Zo heeft de focus op snelheid gevolgen gehad voor de voorbereiding en daarmee de kwaliteit van de werkconferentie. Deze was aanvankelijk te laag, maar nam toe naarmate de tijd vorderde. Door de in de ogen van de Inspectie VenJ te snelle start zijn niet alle ketenpartners in dezelfde mate betrokken geweest bij de opzet en inhoud, en konden medewerkers van het COA, de IND en DV&O pas later aansluiten bij de werkconferentie. Hun aanvankelijke afwezigheid is door verschillende deelnemers als een gemis ervaren. Dit is mede het gevolg geweest van de verschuivende doelen van de werkconferentie.

Daarnaast waren de ketenpartners vrij in de keuze wie namens de verschillende organisaties zouden deelnemen, waardoor er grote verschillen zijn geweest in het aantal deelnemers per organisatie en in het niveau van de deelnemers. Door op voorhand duidelijkheid te scheppen over het doel van de werkconferentie en hier bij de samenstelling van de deelnemerslijst rekening mee te houden, had hier meer in gestuurd kunnen worden. Nu werkte de verwarring over de doelen door in de afvaardiging van de deelnemers: van operationele functionarissen van de NP die actief het M118-formulier vullen tot leidinggevendenden van de IND die uitgingen van een focus op het ketenbewustzijn.

De Inspectie VenJ meent dat de ketenpartners hebben getracht om verschillende toezeggingen en doelen in één werkconferentie te concentreren, maar dat dit tot verwarring heeft geleid onder deelnemers en daarmee afbreuk heeft gedaan aan het lerend vermogen. Het is daarnaast de vraag of de deelname aan één werkconferentie recht kan doen aan de verschillende, complexe leerdoelen die uiteindelijk in de keten zijn geformuleerd. Het investeren in bewustzijn over elkaars behoeften en verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening is een kwestie van een lange adem. De Inspectie VenJ verwijst hierbij naar de opmerkingen van de staatssecretaris over het repetitief karakter van de training. Op het moment van schrijven is nog niet definitief besloten of de werkconferentie daadwerkelijk een repetitief karakter zal krijgen. De Inspectie VenJ acht het van belang dat de partijen – in welke vorm dan ook – doorgaan met het investeren in het ketenbewustzijn door de medewerkers met elkaar in contact te laten komen. De in de evaluatie geformuleerde voorstellen sluiten hierop aan.

HOvJ-opleidingen

Ten aanzien van de opleiding van de HOvJ's concludeert de Inspectie VenJ dat zowel de NP als de KMar een verdiepende opleiding heeft ontwikkeld voor HOvJ's die actief zijn in het vreemdelingendomein. Hierbij is duidelijk uitgesproken dat het vreemdelingenrecht een specialisme is. Dit wordt door alle betrokkenen als een wenselijke en waardevolle ontwikkeling ervaren. De organisaties investeren daarnaast actief in blijvende aandacht voor kennisoverdracht. De investering in de kennis van de HOvJ's is door de casus-Dolmatov in een stroomversnelling geraakt. De toezeggingen op dit gebied zijn derhalve gerealiseerd. Hierbij plaatst de Inspectie VenJ wel de kanttekening dat zij de daadwerkelijke inhoud van de verdiepende HOvJ-opleidingen en de effecten ervan nog niet heeft kunnen beoordelen.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Aanleiding

In de nacht van 16 op 17 januari 2013 overlijdt de Russische asielzoeker Alexander Dolmatov in het Detentiecentrum Rotterdam als gevolg van suicide. Dit tragische incident vormde de aanleiding voor het Inspectie-rapport *'Het overlijden van Alexander Dolmatov'*. Dit rapport is op 18 april 2013 in de Tweede Kamer besproken. De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in dit debat, evenals in de schriftelijke beantwoording van Kamervragen en in de beleidsreactie⁷, circa 65 verschillende verbetermaatregelen toegezegd.

Onderdeel van deze toegezegde maatregelen is dat de Inspectie Veiligheid en Justitie (Inspectie VenJ) in 2013 en 2014 periodiek zal bezien of de toegezegde maatregelen goed worden uitgevoerd. De Inspectie VenJ geeft gevolg aan deze toezegging door middel van de Monitor Vreemdelingenketen. Dit rapport is hier de eerste weergave van.

Doel

Het doel van de Monitor Vreemdelingenketen is om in beeld te brengen of de aan de Tweede Kamer toegezegde maatregelen binnen de vreemdelingenketen zijn geïmplementeerd, conform de daarvoor gestelde termijnen. Onder de term 'geïmplementeerd' verstaat de Inspectie VenJ dat een maatregel in de praktijk daadwerkelijk wordt door- en uitgevoerd door organisaties en functionarissen. Hierbij is er oog voor de context waarbinnen de maatregelen dienen te worden uitgevoerd. De Inspectie VenJ bekijkt niet alleen of gebeurt wat is afgesproken, maar ook of de toegezegde maatregelen in de praktijk uitvoerbaar zijn.

Centrale onderzoeksvraag

De Monitor Vreemdelingenketen geeft antwoord op de volgende vraag:

"Zijn de door de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer toegezegde maatregelen, die betrekking hebben op de vreemdelingenketen, binnen de gestelde termijnen geïmplementeerd?"

Om deze centrale onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de Inspectie VenJ een overzicht opgesteld van alle toegezegde maatregelen. Dit overzicht is afgestemd met het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ) van het ministerie van Veiligheid en Justitie, zodat voor alle

⁷ Brief van de staatssecretaris aan de Tweede kamer naar aanleiding van het rapport over het onderzoek naar het overlijden van Alexander Dolmatov (12 april 2013).

betrokkenen duidelijk is welke toezeggingen de Inspectie VenJ in haar monitor opneemt.

1.2 Afbakening

Zoals gezegd heeft de staatssecretaris naar aanleiding van de casus-Dolmatov circa 65 maatregelen toegezegd. De Monitor Vreemdelingenketen heeft echter een dynamisch karakter, waardoor de te monitoren lijst van maatregelen kan krimpen (indien is geconstateerd dat maatregelen zijn geïmplementeerd) of juist kan uitbreiden (indien in het kader van andere onderzoeken in de vreemdelingenketen nieuwe maatregelen worden toegezegd).

De Inspectie VenJ heeft een prioritering gemaakt in haar monitoring van de implementatie van de toegezegde maatregelen. Deze prioritering is gebaseerd op de urgentie van het onderwerp, de doorlooptijden en de voorgestelde realisatietermijnen. Niet alle voorgestelde maatregelen zijn immers per direct geïmplementeerd. De Inspectie VenJ houdt hierbij wel nadrukkelijk de vinger aan de pols: als een datum verschuift, of volgens de Inspectie VenJ in relatie tot het belang ervan erg ver in de tijd ligt, dan signaleert zij dit. De vreemdelingenketen is daarnaast dusdanig in ontwikkeling, dat de Inspectie VenJ in deze eerste monitor zich voornamelijk richt op de inspanningen die de vreemdelingenketen levert om te komen tot verbetering van de werkzaamheden die deze uitvoert. De Inspectie VenJ zal in een volgende ronde aan de hand van dossieronderzoek nader ingaan op de uitkomsten van deze inspanningen.

Voor deze rapportage heeft de Inspectie VenJ de maatregelen – aan de hand van de prioritering – geclusterd in de volgende thema's:

- Informatieoverdracht
- INDiGO⁸
- Bewaring en detentie
- Aangeboden opleidingen

Om de implementatie van maatregelen te kunnen beoordelen die toezien op de medische zorg en de overdracht van medische informatie, heeft de Inspectie VenJ samengewerkt met de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Naast de Monitor Vreemdelingenketen lopen verschillende andere onderzoeken naar aanleiding van het rapport over het overlijden van

⁸ Het geautomatiseerd informatiesysteem van de IND.

Alexander Dolmatov. Zo voert de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) een onderzoek uit binnen de vreemdelingenketen. De Inspectie VenJ heeft hierover periodiek afstemming gezocht met de OvV. Ook heeft zij intensief contact onderhouden met het programma 'Follow-up Dolmatov'⁹ van DGVZ over de stand van zaken ten aanzien van de implementatie van individuele maatregelen en de resultaten van de door dit programma uitgevoerde interne onderzoeken, waaronder de eveneens door de staatssecretaris toegezegde kwetsbaarheidsanalyse.

1.3 Toetsingskader

Waar de Inspectie VenJ in haar onderzoeken over het algemeen gebruik maakt van een uitgewerkt toetsingskader op basis van wet- en regelgeving, is dat in de Monitor Vreemdelingenketen niet het geval. De Inspectie VenJ beoordeelt nadrukkelijk de implementatie van de toegezegde maatregelen: deze vormen haar kader. Wel is dit afgezet tegen de geldende wet- en regelgeving, zoals de Vreemdelingenwet 2000, de Politiewet 2012 en de Penitentiaire Beginselenwet.

Het toetsingskader dat de IGZ bij dit onderzoek hanteert is gebaseerd op de Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Kwaliteitswet zorginstellingen (KWZI). Het gaat hierbij ook om de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het leveren van verantwoorde zorg. Zorgaanbieders worden geacht verantwoorde zorg te bieden. Onder verantwoorde zorg wordt verstaan zorg van goed niveau, die doeltreffend, veilig, doelmatig en patiëntgericht is.

1.4 Uitvoering en tijdspad

De Inspectie VenJ is vrijwel direct na het debat over het rapport '*Het overlijden van Alexander Dolmatov*' gestart met de voorbereidingen voor de Monitor Vreemdelingenketen. Hierbij is gebruik gemaakt van deskresearch en oriënterende interviews met sleutelfunctionarissen bij de betrokken organisaties.

De deskresearch diende twee doelen. Om de lijst met toegezegde maatregelen op te stellen is gebruik gemaakt van het rapport '*Het overlijden van Alexander Dolmatov*', de beleidsreactie van de staatssecretaris van VenJ aan de

⁹ Binnen dit programma zijn er drie onderdelen: het Verbeterprogramma Vreemdelingenketen, de Kwetsbaarheidsanalyse en de Review Keteninformatisering.

Tweede Kamer naar aanleiding van dit rapport, de schriftelijke beantwoording van vragen van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de verslagen van het debat in de Tweede Kamer. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ van de ketenpartners verscheidene documenten ontvangen die ingaan op de implementatie van de toegezegde maatregelen. Deze zijn bestudeerd en dienden, waar nodig, als broninformatie voor verdiepende interviews. In de oriënterende interviews is ingegaan op de prioritering van de maatregelen binnen de diverse organisaties en op het verloop van de implementatie ervan, alsmede de verdere planning.

Op basis van de uit deskresearch en de oriënterende interviews verkregen informatie, heeft de Inspectie VenJ vervolgens bepaald met welke functionarissen binnen de vreemdelingenketen verdiepende interviews gehouden moesten worden. Kern is dat het onderzoek praktijkgericht diende plaats te vinden. Dit houdt onder andere in dat in de onderzoeksperiode oktober 2013 - maart 2014 interviews zijn gehouden in verschillende geledingen van de organisaties binnen de vreemdelingenketen. In het kader van de eerste monitor zijn uiteindelijk circa 60 verdiepende individuele en groepsinterviews afgenomen binnen de volgende organisaties:¹⁰

- Ministerie van Veiligheid en Justitie
 - Programma Keteninformatisering, onderdeel van de Directie Regie i.o.
 - Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)
 - * Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV)
 - * Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken (BCV)
 - * Dienst Vervoer en Ondersteuning (DV&O)
 - Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)
 - Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
 - Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)
- nationale politie (NP)
- Koninklijke Marechaussee (KMar)
- Raad voor de Rechtspraak (RvdR)

Daarnaast zijn op verschillende locaties M118-formulieren ingezien en is onder andere in het systeem INDiGO meegekeken op welke wijze technische oplossingen zijn doorgevoerd. De verdiepende interviews vormen samen met de toegezonden documenten en de inzage in systemen en formulieren de basis voor de analyse en de conclusies. De Inspectie VenJ heeft de gespreksverslagen aan betrokkenen voorgelegd en zonodig bijgesteld. Daarnaast hebben de betrokken organisaties de gelegenheid gekregen om

¹⁰ Zie voor een uitgebreide lijst bijlage II.

eind maart 2014 het concept-rapport voor wederhoor op de feitelijke bevindingen in te zien.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 staat de informatieoverdracht binnen de vreemdelingenketen centraal. Hier komen de maatregelen aan bod die betrekking hebben op het M118-formulier, de medische informatie-uitwisseling, de digitalisering en de bereikbaarheid van de IND. In hoofdstuk 3 komen de maatregelen aan bod die op het systeem INDiGO van toepassing zijn. Hoofdstuk 4 gaat in op de het zorgvuldig handelen van de functionarissen die werkzaam zijn in vreemdelingenbewaring en -detentie en het verlenen van zorg aan de vreemdelingen. Hoofdstuk 5 geeft de inspanningen in de vreemdelingenketen ten aanzien van opleidingen weer.

2

Informatieoverdracht

2.1 Inleiding

De vreemdelingenketen bestaat uit meerdere organisaties. Elke individuele ketenpartner heeft informatie over de vreemdeling. In het belang van zowel de vreemdeling als de keten is het noodzakelijk dat de informatieoverdracht tussen organisaties goed verloopt en de organisaties zich bewust zijn van het belang van elkaars informatie. De Inspectie VenJ heeft in dit kader aanbevolen te investeren in het ketenbewustzijn. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de inspanningen die zijn gepleegd om dit ketenbewustzijn te versterken.

Elke organisatie registreert zijn bevindingen over de vreemdeling primair in een eigen geautomatiseerd informatiesysteem. Deze systemen zijn via de BVV¹¹ op elkaar aangesloten. Om de informatie te delen worden daarnaast andere middelen gebruikt, zoals persoonlijk of telefonisch contact, overdrachtsdossiers en het M-118 formulier.

Naar aanleiding van de casus Dolmatov constateerde de Inspectie VenJ dat de wijze van informatieoverdracht kwetsbaarheden kent, omdat *“de voorhanden zijnde informatie voor de individuele ketenpartners slechts gefragmenteerd beschikbaar is. De informatie komt nergens samen tot een compleet beeld”*.¹² Hiertoe deed de Inspectie VenJ verschillende aanbevelingen.

Vervolgens heeft de staatssecretaris van VenJ meerdere maatregelen toegezegd om de informatieoverdracht in de vreemdelingenketen te verbeteren. De verbetermaatregelen ten aanzien van de informatieoverdracht zijn op te splitsen naar de volgende onderwerpen: het delen van informatie door middel van het M118-formulier (paragraaf 2.2), het delen van medische informatie (paragraaf 2.3), de verdere digitalisering en uniformering van de informatiestromen (paragraaf 2.4) en de continue bereikbaarheid van de IND (paragraaf 2.5).

2.2 M118

2.2.1 Toegezegde maatregelen

Het M118-formulier dient voor de aanmelding van een vreemdeling bij DJI en ter voorbereiding van de KMar op een uitzetting. De KMar bepaalt op

¹¹ De Basis Voorziening Vreemdelingen (BVV) zorgt voor de verbinding tussen de primaire processystemen van de organisaties in de vreemdelingenketen.

¹² Rapport ‘Het overlijden van Alexander Dolmatov’. Inspectie Veiligheid en Justitie (28 maart 2013).

basis van de informatie of al dan niet escorts moeten worden ingezet. Daarbij is het van belang dat relevante informatie over de vreemdeling bekend is, zoals ziekte of suicidaliteit. Bijna alle partners gebruiken het M118-formulier met de intentie om, in de breedste zin van het woord, informatie over de vreemdeling te delen. Het verschilt per ketenpartner welke rol zij hierbij hebben.

De Inspectie VenJ constateerde dat de kwaliteit van het desbetreffende M118-formulier in de casus-Dolmatov onvoldoende was. Informatie was onvolledig of bleef achterwege, zoals de contactgegevens van de advocaat, en men koppelde dit onvoldoende terug aan de zendende partij. Tevens constateerde de Inspectie VenJ dat het M118-formulier door de keten niet als groeidocument werd gebruikt, waardoor eerdere informatie gemakkelijk verloren kon gaan. Daarnaast bleken er binnen de keten verouderde formats voor het M118-formulier te worden gebruikt. De staatssecretaris van VenJ heeft hieromtrent de volgende maatregelen toegezegd:

- Maak altijd gebruik van het meest recente format van het M118-formulier en zorg dat dit compleet is ingevuld.
- De ketenpartners blijven hun medewerkers instrueren ten aanzien van het gebruik van het M118-formulier. Hierbij dient het belang van juiste en volledige informatieoverdracht te worden benadrukt.
- In het M118-formulier is/zijn de laatst bekende advoca(a)t(en) opgenomen.
- Vooruitlopend op het invoeren van een gedigitaliseerd M118-formulier, dragen de ketenpartners er zorg voor dat het M118-formulier een dynamisch document is. Eerder opgenomen informatie gaat niet verloren, maar wordt geactualiseerd of aangevuld.
- Het COA maakt op korte termijn gebruik van het M118-formulier.

Om de ontwikkeling van de toegezegde maatregelen goed weer te geven, vindt de Inspectie VenJ het belangrijk om eerst te schetsen welke rol de ketenpartners hebben ten aanzien van het M118-formulier en hoe dit formulier door de keten heen gaat (paragraaf 2.2.2). Vervolgens wordt in paragraaf 2.2.3 weergegeven hoe de voortgang van de toegezegde maatregelen verloopt. In paragraaf 2.2.4 komt de Inspectie VenJ tot haar conclusie.

2.2.2 Het gebruik van het M118-formulier

Rol organisaties bij M118-formulier

In de vreemdelingenketen is het M118-formulier op twee overdrachtsmomenten van cruciaal belang. Dit is ten eerste het moment dat de vreemdeling in bewaring is gesteld. De vreemdelingenpolitie (VP) en de KMar stellen

dan het M118-formulier op in het kader van de overplaatsing naar een detentiecentrum. Het tweede cruciale overdrachtsmoment is wanneer de vreemdeling vanuit het detentiecentrum wordt overgedragen aan de KMar ten behoeve van de uitzetting. DT&V stelt in deze fase het M118-formulier op en levert dit aan bij de KMar. Dit betekent dat de KMar, VP en DT&V het M118-formulier actief vullen. De overige organisaties raadplegen het M118-formulier, zetten dit door of leveren input ter vulling hiervan. De IND heeft hier geen rol in.

Fase van inbewaringstelling

De vreemdelingenketen kent twee soorten inbewaringstelling; de geplande en de ongeplande inbewaringstelling. De wijze waarop het M118-formulier in deze fases wordt gevuld verschilt.

De geplande inbewaringstelling is aan de orde wanneer het besluit is genomen om de vreemdeling uit te zetten. Ten behoeve hiervan treffen de ketenpartners (VP, COA en DT&V) elkaar in het lokale terugkeeroverleg (LTO).¹³ Zij bereiden de geplande inbewaringstellingen voor en delen met elkaar de informatie die over de vreemdeling bekend is. De VP haalde aanvankelijk in het LTO voor deze doelgroep de input voor het M118-formulier en nam dit op in het eigen geautomatiseerde informatiesysteem. Sinds oktober 2013 moeten het COA en de DT&V de informatie voor het M118-formulier in gestandaardiseerde formats aanleveren bij de VP en KMar.

Het grootste deel van de inbewaringstellingen is echter ongepland. Dit is bijvoorbeeld aan de orde wanneer een illegale vreemdeling wordt staande gehouden door de politie in het kader van reguliere politietaken of door de KMar in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid. De VP en de KMar kunnen via de BVV zien of de vreemdeling een verleden heeft in Nederland, maar beschikken dan nog niet over inhoudelijke informatie. Hierover dienen zij de overige ketenpartners (IND, COA en DT&V) te bevragen. Omdat de VP en de KMar degenen zijn die weten dat een vreemdeling in bewaring is gesteld, is besloten om voor hen een haalplicht in te voeren bij de ongeplande inbewaringstelling.

De VP en de KMar sturen het M118-formulier bij aanvang van de inbewaringstelling naar BCV om zo snel mogelijk over te kunnen gaan tot plaatsing in een detentiecentrum. In verband met de ophoudingstermijn van maximaal

¹³ Sinds februari 2014 neemt de IND deel aan het LTO. De frequentie van aanwezigheid hangt af van de behoefte van het LTO. (Gerealiseerde maatregelen Kwetsbaarheidsanalyse IND, 28 januari 2014).

zes uur (zoals gesteld in artikel 50 van de Vreemdelingenwet), is er weinig tijd voor de VP en de KMar om informatie te vergaren. Hierdoor is de informatie op het M118-formulier in dit stadium vaak nog beperkt.

Tijdens de inbewaringstelling verblijft de vreemdeling onder verantwoordelijkheid van de VP of de KMar in een arrestantencomplex¹⁴. Van de VP en KMar wordt verwacht dat zij ook tijdens de inbewaringstelling relevante informatie aan de BCV doorgeven, zodat BCV op basis van complete en actuele informatie een beslissing kan nemen over de plaatsing in een detentiecentrum. De VP en de KMar onderhouden tijdens deze fase echter slechts beperkt contact met de vreemdeling. De arrestantenverzorgers, die wel met de vreemdelingen contact hebben, vullen het M118-formulier echter niet. Hierdoor moeten de VP en de KMar de relevante informatie over de vreemdeling bij het arrestantencomplex opvragen.

Het verschilt per arrestantencomplex en per eenheid/brigade van de VP/KMar hoeveel contact er onderling is tijdens de inbewaringstelling; de één heeft helemaal geen contact meer met het arrestantencomplex, de ander onderhoudt op reguliere basis telefonisch contact. De VP kan, in tegenstelling tot de KMar, aanvullende informatie uit de arrestantenmodule in de Basisvoorziening Handhaving (BVH)¹⁵ inzien. Daarnaast zijn er lokale initiatieven om zorg te dragen voor een volledige informatieoverdracht van het arrestantencomplex naar BCV. De VP in Utrecht stuurt bijvoorbeeld sinds 1 december 2013 bij wijze van experiment een volledig afschrift van de arrestantenmodule in de BVH als bijlage bij het M118-formulier naar BCV. Hiervoor bestaat landelijk nog geen uniforme werkwijze.

Plaatsing

Voor BCV is het belangrijk dat het M118-formulier actuele, duidelijke en zo volledig mogelijke informatie bevat. BCV geeft aan dat zij sinds de casus-Dolmatov nog nadrukkelijker let op de kwaliteit van de informatie op het M118-formulier. BCV belt in ieder geval bij onduidelijkheden naar de locatie waar de vreemdeling zich bevindt of naar de opsteller van het M118-formulier. Wanneer de aanvullende informatie vervolgens wel helder is, vraagt BCV om een aangepast M118-formulier, inclusief de nieuwe informatie. Bij de geïnterviewde VP-eenheden is het al vanzelfsprekender dat zij een aangepast M118-formulier naar BCV opsturen als er sprake is van nieuwe

¹⁴ Het betreft hier de arrestantencomplexen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de nationale politie.

¹⁵ De Basisvoorziening Handhaving is het geautomatiseerde informatiesysteem voor alle kernprocessen van de Nederlandse Politie en voor sturings-, informatie- en ondersteuningsdoeleinden. Medewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken.

informatie. Bij de geïnterviewde KMar-brigades is dit minder vanzelfsprekend. BCV stuurt als de plaatsing rond is het M118-formulier in een pdf-format op naar het detentiecentrum waar de vreemdeling heen gaat.

Fase van vreemdelingendetentie

In het detentiecentrum ontvangen de bevolkingsadministratie (BVA) en de medewerker vreemdelingzaken (MVZ), meestal een dag voor de inkomst, het M118-formulier van de BCV per e-mail. In twee detentiecentra hebben de BVA en de MVZ een signalerende functie voor de andere functionarissen. Zij zetten de relevante informatie naar de andere functionarissen door, zoals het afdelingshoofd en de medische dienst.

Het detentiecentrum Rotterdam heeft een nieuwe werkwijze geïmplementeerd om de interne informatiestroom voor de nieuwe vreemdeling effectiever te laten verlopen. De MVZ plaatst dagelijks rond hetzelfde tijdstip het M118-formulier in een digitale groepsmap die voor alle medewerkers toegankelijk is. Iedere medewerker is zelf verantwoordelijk om het M118-formulier te raadplegen. Op deze wijze wordt het formulier ook gearchiveerd en blijft het na de uitplaatsing te raadplegen. Dit is in het geautomatiseerde informatiesysteem van de detentiecentra (TULP)¹⁶ niet mogelijk. Ten tijde van onderhavig onderzoek werd deze nieuwe werkwijze met de andere detentiecentra gedeeld om te bepalen of deze werkwijze ook daar ingevoerd kan worden.

In de detentiecentra registreert de MVZ de informatie in TULP. De MVZ haalt de benodigde informatie niet alleen uit het M118-formulier, maar raadpleegt ook het geautomatiseerde informatiesysteem ISTV¹⁷ van de DT&V. Als het M118-formulier onduidelijk is, nemen sommige MVZ'ers contact op met de opsteller van het M118-formulier.

Ook de medische dienst van het detentiecentrum heeft belang bij een goede informatieoverdracht via het M118-formulier, bijvoorbeeld over de vraag of een arts is geconsulteerd. De wijze waarop de medische dienst omgaat met de informatie op het M118-formulier komt aan bod in paragraaf 2.3.

Rol DT&V

DT&V ontvangt tijdens de inbewaringstelling het M118-formulier van de VP of de KMar. Indien een vreemdeling wordt overgeplaatst naar een detentiecentrum, ontvangen de regievoerders op die betreffende locatie het M118-formulier. Doordat de regievoerders van DT&V het M118-formulier in

¹⁶ TULP: tenuitvoerlegging persoonsgebonden straffen.

¹⁷ ISTV: informatiesysteem terugkeer en vertrek.

een pdf-format ontvangen, kunnen zij dit niet aanvullen met hun eigen informatie, maar moeten zij de informatie overnemen in ISTV. Indien mogelijk voegen zij dit bij de al binnen de DT&V bekende informatie over de betreffende vreemdeling. De regievoerders van DT&V nemen niet altijd alle informatie over van het ontvangen M118-formulier, maar focussen zich op de – in hun ogen – relevante informatie.

Om de uitzetting goed voor te kunnen bereiden, spreekt DT&V gedurende de vreemdelingenbewaring in het detentiecentrum meerdere malen met de vreemdeling. Voor DT&V zijn ook de medewerkers van het detentiecentrum een belangrijke bron van informatie; zij hebben gedurende de vreemdelingenbewaring immers intensief contact met de vreemdeling. DT&V heeft autorisatie om TULP in te zien. De regievoerders selecteren naar eigen inzicht de belangrijkste informatie. Met deze nieuwe informatie actualiseren zij de reeds voorhanden zijnde gegevens. De respondenten van de detentiecentra vinden dit een risico; zij hebben geen regie op de informatie die DT&V selecteert en daardoor geen zicht op de juistheid en volledigheid van de gegevens. Zij zouden dan ook liever zien dat zij, al dan niet in samenspraak, de informatie actief aan DT&V aanleveren. De DT&V stelt uiteindelijk het M118-formulier op dat de KMar tijdens de uitzetting gebruikt.

Rol KMar in fase van uitzetting

De KMar is tijdens de fase van uitzetting het sluitstuk van de keten. De KMar gebruikt het M118-formulier als input voor de risico-inschatting en het bepalen van de benodigde begeleiding tijdens de uitzetting.

De afdeling Procesbegeleiding van de KMar organiseert de uitzetting. Zij ontvangt van de afdeling Boeking van DT&V de aanvraag voor de vlucht en het overdrachtdossier. Dit overdrachtdossier bevat onder andere het M118-formulier en een voorblad waarop zowel de belangrijkste gegevens over de betreffende vreemdeling staan, als een inschatting van de benodigde escorts van de KMar.

De afdeling Procesbegeleiding beoordeelt of de inschatting van Boeking logisch voortvloeit uit de informatie op het M118-formulier. Volgens de afdeling Procesbegeleiding komt het regelmatig voor dat er onduidelijkheden in het M118-formulier staan of dat de informatie op het voorblad en in het M118-formulier tegenstrijdig is. Zij neemt dan contact op met de afdeling Boeking of met de regievoerder van DT&V in het detentiecentrum. Als voor de afdeling Procesbegeleiding het beeld van de vreemdeling rond is, neemt zij een beslissing over de betrokkenheid van het aantal escorts tijdens de uitzetting.

De KMar ontvangt van DT&V eventueel nog een aangepast M118-formulier nadat zij de vreemdeling heeft geïnformeerd over de laatste stand van zaken omtrent de uitzetting. Deze versie kan nog actuele informatie bevatten over bijvoorbeeld de mate van berusting van de vreemdeling in zijn uitzetting. Dit is een belangrijke voorspeller voor het verdere verloop van de uitzetting. Deze laatste informatie over de vreemdeling wordt tijdens een mondelinge briefing voorafgaande aan de vlucht gedeeld met de escorts van de KMar.

De detentiecentra vinden het een gemis dat de KMar informatie over een mislukte uitzetting, en met name het gedrag van de vreemdeling, niet opneemt in het M118-formulier. De detentiecentra krijgen namelijk daarna de vreemdeling terug op de afdeling. Daarnaast is deze informatie niet veiliggesteld voor de keten. Het detentiecentrum ontvangt van de KMar wel een korte terugkoppeling door middel van een fax, maar verdere informatie over de reden(en) van het niet doorgaan van de uitzetting moeten zij zelf bij de KMar opvragen.

Samenwerking met DV&O

BCV krijgt ook een deel van de vervoersopdrachten voor DV&O binnen. Dit betreft bijvoorbeeld het vervoer van een vreemdeling vanuit een arrestantencomplex naar een detentiecentrum of naar presentaties bij een ambassade. Alle vervoersopdrachten worden door de afdeling logistiek van DV&O gepland; de inzet van hun personeel en middelen voor het vervoer van vreemdelingen wordt onder andere gebaseerd op het M118-formulier dat zij van BCV krijgt. Elke transportgeleider stelt voor het afdelingshoofd van DV&O een verslag op in de dagrapportage. De dagrapportage wordt niet gedeeld met BCV of het detentiecentrum. Indien zich bijzonderheden tijdens de rit voordoen (bijvoorbeeld toepassing van dwangmiddelen), dan komt dit in de dagrapportage terecht, maar wordt dit ook doorgegeven in het persoonlijk contact met de Receptie Ingeslotenen van het detentiecentrum. Wanneer zich calamiteiten voordoen of er zaken zijn die meldingswaardig zijn conform de piketinstructie, dan worden deze doorgegeven aan de meldkamer van DV&O.

2.2.3 Voortgang toegezegde maatregelen

Recent format M118-formulier

De vreemdelingenketen werkt met een format voor het M118-formulier. Als er wijzigingen moeten worden doorgevoerd in het format, dan is de DT&V namens de vreemdelingenketen de 'regievoerder'. De IND is verantwoordelijk voor het plaatsen van het meest recente format in de Vreemdelingen-circulaire. Vervolgens is elke organisatie zelf verantwoordelijk om het

nieuwe format in het eigen geautomatiseerde informatiesysteem op te nemen.

De Inspectie VenJ constateert dat de ketenpartners inhoudelijk hetzelfde, meest recente format hanteren. De lay-out verschilt echter dusdanig tussen de VP en de KMar, dat veel respondenten de formats als verschillend ervaren. De oorzaak hiervan is dat het format in de eigen geautomatiseerde informatiesystemen wordt geïmplementeerd.

De enige wijziging die sinds de casus-Dolmatov in het format is doorgevoerd, betreft een adreswijziging.¹⁸ Overige aanpassingen hebben de organisaties in de eigen geautomatiseerde informatiesystemen doorgevoerd. Naar aanleiding van de casus-Dolmatov zijn verschillende tekstvakken uitgebreid. Hiervoor was met name behoefte bij de categorie welke advocaat is geraadpleegd, omdat dit tekstvak voorheen te klein was om meerdere namen te noteren. De respondenten vinden deze aanpassing een verbetering.

Instructies

De ketenpartners die het M118-formulier vullen, hebben hiervoor ieder vanuit hun eigen perspectief een aangepaste werkinstructie opgesteld.¹⁹ Zij hebben de verschillende werkinstructies op elkaar afgestemd. Onder de aanpassingen vallen het eerder aangegeven actief halen en brengen van informatie tijdens de (on)geplande inbewaringstelling. De VP heeft in oktober 2013 in de werkinstructie opgenomen dat tot aan de uitplaatsing naar een detentiecentrum contact moet worden onderhouden met het arrestantencomplex over eventuele bijzonderheden omtrent de vreemdeling. Ook is beschreven dat de contactgegevens van een geraadpleegde arts moeten worden genoteerd en in deze gevallen de toestemmingsverklaring moet worden voorgelegd aan de vreemdeling (zie paragraaf 2.3.1). De KMar heeft in oktober en december 2013 wijzigingen doorgevoerd in de werkinstructie. Deze hielden onder andere dat er contact moet worden onderhouden met het arrestantencomplex over eventuele bijzonderheden, zoals medische gegevens of de contactgegevens van een geraadpleegde arts, en dat deze moeten worden genoteerd. Tevens is het belang van het noteren van de contactgegevens van een gekozen of piketadvocaat hierin opgenomen. Beiden benadrukken in de werkinstructie het voorkomen van

¹⁸ Publicatie in Staatscourant op 1 oktober 2013 (nr. 27548).

¹⁹ Werkinstructie politie. Voorbereiden uitzetting – M118 – keteninformatie verzorgen. (23 januari 2014);
Werkinstructie KMar. M118 – aanmeldformulier vreemdeling. (17 december 2013);
Werkinstructie DT&V. Aanpassing werkwijze opstellen Model M118 bij inbewaringstelling van asielzoekers. (18 oktober 2013).

onduidelijkheden en het belang van vooruitdenken: wat kan in een latere fase van belang zijn voor de ketenpartners, ook al lijkt dat in eerste instantie misschien niet het geval.

Volledigheid informatie

Naar aanleiding van de casus-Dolmatov is de inhoudelijke kwaliteit van het M118-formulier in alle organisaties hoog op de agenda gezet. Naast het investeren in het aanpassen van instructies en werkwijzen, is ook aandacht geweest voor de bewustwording, bijvoorbeeld door in briefings aandacht te vragen voor de problematiek en de invoerdiscipline.

Om de kwaliteit van het M118-formulier en het overdrachtdossier te verbeteren, werkt zowel de VP als de KMar met interne controles. Ook zijn er initiatieven om te werken met checklists, zodat er geen informatie over het hoofd wordt gezien. Bij de VP controleert een kwaliteitscontroleur het M118-formulier, als onderdeel van de controle op het gehele overdrachtdossier. Bij een aantal brigades van de KMar wordt ook op deze wijze gewerkt. Om de uniformiteit en kwaliteit van het M118-formulier te borgen, is in sommige regio's één persoon verantwoordelijk voor het daadwerkelijk opstellen van het M118-formulier.

Respondenten van de VP, KMar en DT&V geven aan dat zij alerter zijn geworden op het volledig invullen van het M118-formulier. Volgens hen neemt de kwaliteit van de M118-formulieren langzaam toe, maar is dit nog lang niet op het gewenste niveau. Regelmatig ontbreekt informatie of is deze onduidelijk of tegenstrijdig. Dit geldt voor de hele keten: er zijn volgens hen geen grote verschillen tussen ketenpartners of de verschillende fasen van het uitzetproces. Een aantal respondenten geeft aan dat zij contact opneemt met de afzender wanneer zij deze gebreken constateert, maar dit is geen vaste werkwijze.

Voorbeelden van gegevens die de respondenten missen zijn de contactgegevens van een contactpersoon bij het arrestantencomplex of VP/KMar waar de vreemdeling van afkomstig is of van een geconsulteerde arts, volledigheid omtrent persoonlijke bezittingen of beheersing van meerdere talen. Daarnaast missen zij regelmatig duidelijke toelichtingen bij de beantwoording: alleen een 'ja' of een 'nee' blijkt vaak niet afdoende. De respondenten hebben het idee dat de ketenpartners onvoldoende kunnen inschatten wat de volgende partners in de keten nodig hebben. Volgens hen zou het helpen als er sprake zou zijn van verplicht in te vullen velden, en als de medewerker die informatie toevoegt, ook zijn contactgegevens en de datum van de toevoeging noteert.

Naast dat verschillende respondenten aangeven dat er te weinig informatie in het formulier is opgenomen, blijkt dat er ook sprake is van het andere uiterste; namelijk dat zoveel mogelijk, ongeacht de relevantie, op het M118-formulier wordt genoteerd. Niet alle respondenten zien dit als een positieve ontwikkeling.

BCV is de eerste schakel die belang heeft bij kwalitatief goede M118-formulieren. De respondenten van het BCV constateren dat de VP en de KMar in toenemende mate informatie delen, maar dit verschilt per regio. Het komt daarom regelmatig voor dat BCV ter verduidelijking contact opneemt met het arrestantencomplex of de VP/KMar waar de vreemdeling van afkomstig is. De VP en de KMar bevestigen dat BCV assertiever is in het doorvragen op aanvullende informatie. Desalniettemin zijn de detentiecentra kritisch over de werkwijze van BCV, omdat zij regelmatig nog zelf achter informatie aangaan vanwege onduidelijkheden op het M118-formulier. Deze onduidelijkheden hadden naar hun mening al door BCV onderschept kunnen worden. Desgevraagd geven de respondenten aan dat zij dit niet op casusniveau terugkoppelen aan BCV.

De Inspectie VenJ heeft bij meerdere partijen en op verschillende locaties inzage gehad in M118-formulieren. De bevindingen sluiten aan op de constatering van de respondenten. Informatie wordt summier weergegeven, is onduidelijk, multi-interpretabel en/of tegenstrijdig. Ook zijn vaak niet alle gevraagde categorieën ingevuld, waaronder voor de hand liggende categorieën zoals (een schatting van) lengte en gewicht van de persoon. Daarnaast heeft de Inspectie VenJ nog formulieren zonder contactgegevens van de advocaat aangetroffen. Waar melding wordt gemaakt van het bezoek van een arts ontbreken meerdere malen diens contactgegevens.

Het M118-formulier wordt in de regel opgemaakt voor vreemdelingen die in bewaring worden gesteld (conform artikel 59 Vreemdelingenwet). De respondenten missen het M118-formulier en de daarbij behorende informatieoverdracht echter bij een aantal doelgroepen, waardoor relevante informatie verloren gaat. Het gaat hier bijvoorbeeld om gezinnen die worden uitgezet of om vreemdelingen die aan de grens zijn geweigerd (artikel 6 Vreemdelingenwet). Voor deze laatste groep is eind 2013 ingevoerd dat hier wel een M118-formulier voor wordt opgesteld. Tevens missen de respondenten het M118-formulier voor de vreemdelingen in het strafrecht (VRIS). De penitentiaire inrichting (PI) maakt een dergelijk formulier niet op. DT&V is aanvankelijk niet in beeld omdat er nog geen sprake is van terugkeer. Wanneer hier wel sprake van is, zal DT&V een M118-formulier aanmaken. De VRIS-doelgroep komt bij DT&V in beeld als een vreemdeling

wordt gehoord in het kader van het VRIS-protocol en DT&V een overdrachtsdossier ontvangt van de VP.

Dynamisch document

De VP en de KMar voegen in principe aan hun eigen gegevens de informatie van het COA, de DT&V en de arrestantencomplexen toe die zij schriftelijk of mondeling hebben verkregen. Vervolgens mailen zij het M118-formulier – in het niet te wijzigen bestandsformat pdf – naar BCV. De VP en de KMar dienen vervolgens ook eventuele aanvullende informatie door te geven aan BCV. BCV kan de aanvullende informatie vanwege het reeds ontvangen pdf-bestand van het M118-formulier niet zelf aanvullen, waardoor VP/KMar een herziene versie op moeten sturen.

DT&V ontvangt het M118-formulier per e-mail als een pdf-bestand. Hoewel ook DT&V het M118-formulier actief vult, kan zij hierdoor niet in hetzelfde bestand werken. DT&V moet de tekst overschrijven in het eigen geautomatiseerde informatiesysteem. DT&V neemt hierin de ruimte om zelf te bepalen welke informatie zij overneemt. Daarnaast bepaalt DT&V zelf welke informatie hieraan wordt toegevoegd vanuit de beschikbare andere bronnen, waaronder TULP van DJI.

De geschetste gang van zaken illustreert dat er geen sprake is van een dynamisch document. Door het gebruik van het pdf-format is dit niet mogelijk. Daarnaast bepalen drie ketenpartners welke informatie van anderen volgens hen wel of niet relevant is en dus wel of niet wordt overgenomen. Om een meer dynamisch document te verwezenlijken, is de keten bezig met de ontwikkeling van een digitale (tussen)oplossing (zie paragraaf 2.4).

Participatie COA

De toegezegde maatregel luidt dat het COA op korte termijn gebruik gaat maken van het M118-formulier. Maar ook de DT&V had nog geen actieve rol in het aanleveren van informatie tijdens de fase van inbewaringstelling. Voor zowel de geplande als de ongeplande inbewaringstellingen zijn voor COA, DT&V, VP en KMar werkinstructies opgesteld. Tijdens een geplande inbewaringstelling moeten COA en DT&V op de onderdelen ‘gedrag/medisch’ en ‘incidenten’ in een format de informatie aanleveren bij de VP of de KMar. De werkwijze bij een ongeplande inbewaringstelling verloopt anders. Hier moeten de KMar en de VP op deze onderdelen informatie opvragen bij DT&V en COA. Deze werkinstructie heeft de KMar op 15 oktober 2013 laten ingaan en de VP op 1 november 2013. Om aan de nieuwe werkinstructie invulling te kunnen geven, zijn bij COA en DT&V bereikbaar-

heidsdiensten ingevoerd voor buiten de kantooruren, zodat zij 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar zijn.

Het COA heeft recent voor een systeemtechnische aanpassing van het geautomatiseerde informatiesysteem IBIS gezorgd. Hierdoor is de input voor het M118-formulier op een eenvoudige manier uit IBIS te halen en kan deze op gestandaardiseerde wijze worden aangeleverd.

Voor deze ontwikkelingen geldt dat de respondenten hier ten tijde van de interviewronde nog amper ervaring mee hadden.

2.2.4 Conclusie

De toegezegde maatregelen ten aanzien van het M118-formulier zijn door de vreemdelingenketen actief opgepakt en voor een deel voltooid. De organisaties maken gebruik van het meest recente format. De organisaties die het M118-formulier opstellen, sturen op het verbeteren van de inhoudelijke kwaliteit van het M118-formulier, mede door aangepaste werkinstructies en interne controles. Onderdeel hiervan is het noteren van de naam van de advocaat of advocaten van de vreemdeling. De keten heeft daarnaast duidelijke afspraken gemaakt om ten behoeve van de plaatsing in een detentiecentrum niet alleen de informatie van het COA, maar ook van de DT&V in het M118-formulier op te nemen. De werkwijze hieromtrent is vlak voor het uitvoeren van dit onderzoek ingevoerd, waardoor de Inspectie VenJ nog niet heeft kunnen constateren of deze werkwijze ook goed verloopt.

De maatregelen die als doel hebben om de kwaliteit van het M118-formulier te verbeteren en dit formulier dynamisch te laten zijn, hebben nog niet tot het gewenste resultaat geleid. De wijze waarop het M118-formulier vanaf de inbewaringstelling tot aan de uitzetting wordt overgedragen, is hierdoor nog altijd bijzonder kwetsbaar. Ondanks voornoemde zichtbare inspanningen, constateert de Inspectie VenJ dat de kwaliteit van het M118-formulier nog niet op het gewenste niveau is. De functionarissen spreken elkaar hierover ook niet actief aan. Hierdoor is er voor de verschillende ketenpartners weinig merkbare aanleiding om de kwaliteit te verbeteren. Ook is het M118-formulier nog geen dynamisch document, waardoor nog altijd het risico bestaat dat informatie verloren gaat of verkeerd wordt overgenomen. Daarnaast zijn er momenten in de vreemdelingenketen waar relevante informatie over (het gedrag van) de vreemdeling wordt opgedaan, die nu nog niet hun weerslag vinden in het M118-formulier. Dit komt mede doordat het M118-formulier in de regel uitsluitend wordt opgemaakt voor vreemdelingen die in bewaring worden gesteld (conform artikel 59 Vreemdelingenwet).

Alle respondenten kijken, mede hierdoor, reikhalzend uit naar de beloofde digitale voorziening die het papieren M118-formulier moet gaan vervangen (zie paragraaf 2.4). De Inspectie VenJ wil benadrukken dat deze mogelijke voorziening nog steeds van de keten verlangt dat er sprake is van ketenbewustzijn en invoerdiscipline, hiervoor zal blijvend aandacht moeten zijn. De Inspectie VenJ zal in de volgende monitor weer aandacht besteden aan de kwaliteit.

2.3 Medische informatieoverdracht

2.3.1 Toegezegde maatregelen

In het onderzoek naar het overlijden van Alexander Dolmatov bleek de overdracht van medische informatie gebrekkig, waardoor informatie ‘weglekte’. De IGZ stelde dat de interpretatie van het medisch beroepsgeheim om terughoudendheid te betrachten bij het delen van medische informatie in de keten daarbij mogelijk een rol speelde. De IGZ onderschreef het belang van de medische geheimhoudingsplicht en zag de spanning die kon ontstaan wanneer informatie gedeeld moet worden zonder expliciete toestemming van de vreemdeling zelf. Zij stelde echter ook dat het (adequaat kunnen) verlenen van noodzakelijke zorg altijd het uitgangspunt moet zijn. In het belang van de verbetering van de medische informatieoverdracht in de vreemdelingenketen heeft de staatssecretaris van VenJ de volgende maatregelen toegezegd:

- Het borgen van de overdracht van (medische) dossiers van vreemdelingen vanuit een arrestantencomplex aan een detentiecentrum.
- Het vergroten van het bewustzijn in de keten ten aanzien van het belang en de mogelijkheden van het proactief delen van relevante informatie over de gezondheidstoestand van een vreemdeling.
- Het afsluiten van een samenwerkingsovereenkomst ten behoeve van de medische overdracht tussen COA, DJI en GC A²⁰.
- Het in beeld brengen van de mogelijkheden om medische informatie uit te wisselen en het maken van afspraken hierover met ketenpartners.

Niet alleen in het onderzoek naar het overlijden van Alexander Dolmatov stond de medische informatieoverdracht centraal. Sindsdien hebben meerdere onderzoeken plaatsgevonden waar dit onderwerp aan de orde

²⁰ Het Gezondheidscentrum voor Asielzoekers (GC A) is een landelijke huisartsenpraktijk waar de centraal georganiseerde Praktijklijn, de GC A-medewerkers en de huisartsen op locatie onderdeel van zijn. Het GC A fungeert als eerste aanspreekpunt voor medische zorg voor alle asielzoekers in de opvang van het COA. Het GC A contracteert huisartsen voor het leveren van huisartsenzorg aan bewoners. Het COA informeert asielzoekers over de wijze waarop zorg in Nederland en lokaal is georganiseerd.

kwam, waaronder het onderzoek naar de uitzetting van het Georgische meisje Renata.²¹ In deze casus, die zich overigens enkele maanden voor het overlijden van Dolmatov afspeelde, concludeerden de Inspectie VenJ en de IGZ eveneens dat sprake is geweest van gebrekkige medische informatieoverdracht. De Inspecties gaven de staatssecretaris van VenJ in overweging te onderzoeken of het mogelijk is dat vreemdelingen bij een overplaatsing hun medisch dossier zelf meenemen, en zo zelf verantwoordelijkheid dragen voor het volledig informeren van hun nieuwe zorgverlener. In de Kwetsbaarheidsanalyse²² wordt aanbevolen om een informatievoorziening te treffen die duidelijk maakt dat de vreemdeling een medisch dossier heeft en daarnaast om een proactieve werkwijze met een instemmingsverklaring in te voeren. Deze onderzoeken hebben binnen de vreemdelingenketen geleid tot continue aandacht voor de problematiek en het zoeken naar mogelijke oplossingen. De Inspecties vinden het daarom belangrijk om deze ontwikkelingen mee te nemen in onderhavig rapport, mede omdat zij raken aan de toegezegde maatregelen ten behoeve van de medische informatieoverdracht.

In paragraaf 2.2 kwam reeds aan bod dat een vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland met diverse organisaties te maken heeft, waardoor goede informatieoverdracht van belang is. Dit geldt ook voor de medische informatieoverdracht. Een vreemdeling kan te maken krijgen met verschillende zorgverleners. Op de locaties van het COA is dit het GCA, tijdens de inbewaringstelling in een arrestantencomplex wordt de GGD, forensische dienst of GGZ ingeschakeld (waarbij de zorgaanbieder verschilt per regio), en in een detentiecentrum krijgt de vreemdeling te maken met de medische dienst van DJI. Daarnaast kan, tijdens de uitzetting, MediCare²³ medische zorg leveren.²⁴ Om de juiste zorg te verlenen en zorg te dragen dat zorgprofessionals rekening kunnen houden met de gezondheidstoestand van een vreemdeling, is het noodzakelijk dat de informatie-uitwisseling tussen en binnen betrokken organisaties goed verloopt.

Om een beeld te krijgen van de medische informatieoverdracht in de vreemdelingenketen, staat in paragraaf 2.3.2 centraal hoe deze vanaf de inbewaringstelling tot aan de uitzetting verloopt. Daarnaast wordt er ingegaan op de complexiteit van deze overdracht, die ook tussen zorgpro-

²¹ Brief onderzoek 'Uitzetting ziek Georgisch meisje'. Inspectie Veiligheid en Justitie (19 november 2013).

²² Kwetsbaarheidsanalyse Vreemdelingenketen. Verbeterprogramma Vreemdelingen DG VZ (16 december 2013).

²³ MediCare levert zorgprofessionals ten behoeve van de medische ondersteuning tijdens de uitzetting.

²⁴ De daadwerkelijke uitzetting valt buiten de scope van de toegezegde maatregelen en maakt derhalve geen onderdeel uit van deze monitor.

professionals en andere functionarissen plaatsvindt. In paragraaf 2.3.3 wordt weergegeven hoe de voortgang van de toegezegde maatregelen verloopt. In paragraaf 2.2.4 komt de Inspectie VenJ tot haar conclusie.

2.3.2 Werkwijze medische informatieoverdracht

Arrestantencomplex

De respondenten van de VP/KMar en de arrestantencomplexen geven aan dat zij in de fase vlak voor en bij aanvang van de inbewaringstelling, alert zijn op de noodzaak om zorg in te schakelen. Zij bevragen de vreemdeling actief of deze behoefte er is. Hierbij is het ook aan de vreemdeling zelf om eventueel om zorg te vragen.

De in dit onderzoek onderzochte arrestantencomplexen kennen verschillende wijzen waarop het verlenen van medische zorg is georganiseerd. In het ene arrestantencomplex komt de forensisch medische dienst op afroep. Dit is bijna dagelijks aan de orde. Op een andere locatie houdt een GGD-arts dagelijks spreekuur. Op de derde locatie komt er niet standaard een arts in huis, maar tweemaal per dag een verpleegkundige die beoordeelt of een arts de vreemdeling moet zien. Deze werkwijze wijkt af van de Ambtsinstructie voor de politie, waarin staat dat voor medische bijstand een arts moet worden geraadpleegd.²⁵ Uniform is dat bij psychiatrische bijzonderheden een crisisdienst wordt ingeschakeld.

Wanneer er sprake is van een medisch consult, dienen deze bevindingen – in het belang van het verlenen van verantwoorde zorg – te worden gedeeld. Dit gebeurt zowel medisch inhoudelijk tussen zorgprofessionals (bijvoorbeeld de daadwerkelijke ziekte) als medisch gerelateerd tussen zorgprofessionals en andere functionarissen (bijvoorbeeld medicatiegebruik). De arrestantencomplexen gaan hier in elke regio anders mee om. Dit komt mede door de verschillende zorgaanbieders en lokale initiatieven om de overdracht te optimaliseren. Dit heeft tevens een gevolg voor de handelswijze bij een overplaatsing van de vreemdeling naar een andere locatie; dit varieert van het nieten van een overdrachtsformulier met eventuele medische bijzonderheden aan een fouilleringszak, tot het meegeven van een gesloten envelop aan DV&O, voorzien van de voorgeschreven medicatie en de contactgegevens van de arts. Het verschilt ook per arrestantenverzorger hoe proactief deze is in het doorgeven van bijzonderheden omtrent het gedrag of de gezondheid aan de medische dienst van het detentiecentrum.

²⁵ Artikel 32 Ambtsinstructie voor politie, Koninklijke Marechaussee en andere opsporingsambtenaren.

Aankomst in detentiecentrum

De detentiecentra kunnen op twee verschillende manieren signalen ontvangen dat er bij de vreemdeling sprake is van medische bijzonderheden; via het M118-formulier en van DV&O. De daadwerkelijke medische informatieoverdracht vindt plaats tussen de zorgprofessionals.

Het M118-formulier, afkomstig van BCV en opgesteld door de VP of KMar, wordt nog voordat de vreemdeling wordt overgeplaatst door BCV verzonden naar het detentiecentrum. Hierop kunnen medische bijzonderheden zijn vermeld. Het betreft echter nooit medisch inhoudelijke informatie. In de praktijk moet de informatie op het M118-formulier de medische dienst van het detentiecentrum aanleiding geven om medisch inhoudelijke informatie op te vragen bij de geconsulteerde arts in het arrestantencomplex en/of de behandelend arts bij het GC A.

De detentiecentra hebben duidelijke werkwijzen opgesteld over de wijze waarop informatie over nieuw binnenkomende vreemdelingen wordt gedeeld met de verschillende functionarissen. In paragraaf 2.2.2 kwam reeds aan bod dat detentiecentrum Rotterdam hiervoor een nieuwe werkwijze heeft ontwikkeld, waaraan ook de medische dienst deelneemt.

Medische informatieoverdracht binnen het detentiecentrum

De drie detentiecentra kennen meerdere overlegvormen om medische bijzonderheden intern te delen. Hierbij zijn niet alleen verschillende functionarissen van het detentiecentrum aanwezig, maar veelal ook vertegenwoordigers van de ketenpartners, zoals DT&V, die op dezelfde locatie werkzaam zijn. De detentiecentra kennen onder andere een dagelijks ochtendoverleg waarin zowel bijzonderheden van de afgelopen 24 uur worden besproken, als vooruit wordt geblikt. De geplande binnenkomst van nieuwe vreemdelingen en uitzettingen zijn hier onder andere onderwerp van gesprek.

De detentiecentra werken met overzichten van bijzondere medische dossiers (BMD). De personen die als BMD zijn aangemerkt worden geagendeerd tijdens de overlegvormen en zijn in TULP terug te vinden.

Einde inbewaringstelling

Relevante informatie waarover de medische dienst van een detentiecentrum beschikt, moet uiteindelijk bij de DT&V en bij de KMar terecht komen. DT&V dient op basis van deze informatie te bepalen of een 'fit to fly'-keuring nodig is. De KMar gebruikt deze informatie vervolgens om in te schatten of medische begeleiding tijdens de uitzetting nodig is.

Net als bij de arrestantencomplexen zoeken ook de detentiecentra naar efficiënte(re) werkwijzen om medische gegevens uit te wisselen. In het detentiecentrum Schiphol draait een pilot waarbij via codes wordt duidelijk gemaakt of er sprake is van ‘bekendheid medische dienst’, ‘fit to fly’, ‘medicatie’ en ‘medische escortering’. Op deze wijze hoeft de medisch vertrouwelijke informatie niet gedeeld te worden, maar weet de ontvangende partij of er aanleiding is om bepaalde acties in gang te zetten. De desbetreffende respondenten geven wel aan dat zij nog zoekende zijn of dit een werkbare oplossing is.

Bij de opheffing van de inbewaringstelling krijgt de vreemdeling standaard een formulier mee met ICPC-codes²⁶ en indien nodig medicatie voor twee weken. Een aantal respondenten geeft aan dat de vreemdeling, indien deze erom vraagt, het gehele medisch dossier meekrijgt. Het is geen standaard werkwijze om de vreemdeling proactief te informeren over de mogelijkheid om een kopie van het medisch dossier mee te krijgen.

Overdracht informatie tussen zorgprofessionals en overige functionarissen
Op meerdere plekken in de vreemdelingenketen wordt er van zorgprofessionals verwacht dat zij medische informatie delen met andere functionarissen en vice versa. Dit is allereerst aan de orde in het arrestantencomplex; de arrestantenverzorgers krijgen summier medische informatie van de geconsulteerde arts. Deze informatie moeten zij doorgeven aan de VP/KMar ten behoeve van het M118-formulier. BCV – waar geen zorgprofessionals werken – gebruikt de informatie uit dit M118-formulier voor het plaatsingsbesluit. De arrestantenverzorgers worden zowel door BCV als door de medische dienst van de detentiecentra gebeld ter verduidelijking van de medische bijzonderheden die op het M118-formulier zijn genoteerd. De respondenten van de arrestantencomplexen ervaren dit als belastend; zij beschikken namelijk niet over de medisch inhoudelijke informatie. De geconsulteerde arts deelt deze informatie niet met hen vanwege het medisch beroepsgeheim.

De respondenten van de medische dienst zijn op hun beurt kritisch over de wijze waarop zij de medische informatie moeten opvragen. Het is voor hen niet altijd duidelijk wie de geconsulteerde arts is, omdat contactgegevens op het M118-formulier ontbreken (zie ook paragraaf 2.2.2). Hierdoor moeten zij voor medische informatie de arrestantenverzorgers benaderen. Daarnaast geven de respondenten van de medische dienst aan dat de informatie op het M118-formulier niet altijd klopt of dat deze onvolledig is;

²⁶ De ‘International Classification of Primary Care code’ (ICPC-code) is de standaard voor het coderen en classificeren van klachten, symptomen en aandoeningen.

zij vermoeden dat dit mede komt doordat het M118-formulier op deze onderwerpen door medewerkers wordt ingevuld die geen zorgprofessional zijn. Voorbeelden die de respondenten geven zijn een notitie van suïcidaal gedrag zonder toelichting, het foutief registreren van de voorgeschreven medicatie en het meegeven van medicatie zonder dat dit op het M118-formulier is opgenomen.

De respondenten van de medische dienst zijn ook kritisch op de informatie-uitwisseling ten behoeve van de uitzetting die via DT&V naar de KMar verloopt; de medische dienst mag ten eerste geen medisch inhoudelijke informatie met DT&V delen, en ten tweede vinden zij het kwetsbaar dat functionarissen van de DT&V en vervolgens de KMar – die geen zorgprofessionals zijn – bepalen welke (algemene) medische bijzonderheden bij MediCare terechtkomen. Omdat het volgens de respondenten van de medische dienst niet altijd bekend is of MediCare wordt ingezet tijdens de vlucht, kunnen zij hen niet proactief benaderen.

Meerdere respondenten geven aan dat er onduidelijkheid is over de term medische informatie: wanneer is iets medisch vertrouwelijke informatie en wat is voor de functionarissen die geen zorgprofessional zijn minimaal noodzakelijk om hun taken verantwoord in te kunnen vullen? De zorgprofessionals zijn vanuit hun medisch beroepsgeheim terughoudend in het verstrekken van medische informatie aan derden. Vanuit ieders rol wordt er verschillend gekeken naar dit spanningsveld. Uit meerdere interviews komt naar voren dat men wil weten hoe ver een ieder mag gaan en wat men van een ander mag verwachten. Een voorbeeld dat wordt genoemd, is wanneer tijdens de inbewaringstelling duidelijk wordt dat een vreemdeling naar een ziekenhuis moet worden overgeplaatst. In dat geval wil BCV hiervoor een medische indicatie, de VP kan deze echter niet verstrekken. De geconsulteerde arts kan dit wel, maar doet dit niet omdat dit onder het medisch beroepsgeheim valt. Een ander voorbeeld betreft de medicatie die de KMar meekrijgt tijdens een uitzetting. Het is hen niet altijd duidelijk wanneer en hoe vaak zij dit moeten toedienen aan de vreemdeling. De medische dienst maakt dit omwille van de vertrouwelijkheid niet kenbaar. Daarnaast komt het voor dat medewerkers soms voor verrassingen komen te staan, bijvoorbeeld bij het ophalen (DV&O) of ontvangen (arrestantencomplex/detentiecentrum) van vreemdelingen waarbij blijkt dat er door de andere partij voorzorgsmaatregelen (zoals mondkapjes) zijn getroffen tegen een eventuele besmettelijke ziekte, terwijl hierover bij de andere partij geen informatie bekend is.

2.3.3 Voortgang toegezegde maatregelen

Overdracht arrestantencomplex naar detentiecentrum

De overdracht van medische informatie tussen het arrestantencomplex en de samenwerkende zorgverleners verschilt per regio. Een aantal respondenten van de arrestantencomplexen geeft aan dat zij landelijke regie missen om dit meer eenduidig te organiseren. Ten behoeve hiervan zijn op landelijk niveau namelijk wel verschillende verbetertrajecten ingezet, maar deze hebben nog geen concrete resultaten opgeleverd en staan volgens de respondenten onvoldoende in verbinding met de reeds bestaande lokale initiatieven. Dit is ook van invloed op de wijze waarop de medische dienst van het detentiecentrum bij het arrestantencomplex of de geconsulteerde arts medisch inhoudelijke informatie op kan vragen. Een aantal respondenten van de detentiecentra noemt het gebrek aan uniformiteit ten aanzien van de informatieoverdracht vanuit de arrestantencomplexen; zij ontvangen de medische informatie uiteindelijk wel, maar dit verloopt niet eenvoudig en eenduidig.

Bewustzijn proactieve informatie-uitwisseling

De wijze waarop en in welke mate de organisaties medische gegevens uitwisselen, wordt in toenemende mate in ketenverband besproken. Zo is dit een onderwerp van gesprek geweest tijdens de Werkconferenties Informatieoverdracht (zie paragraaf 5.2). Ook is het belang van informatie-deling voor de zorgprofessionals aan bod gekomen tijdens een scholingsdag voor verpleegkundigen die de DBV²⁷ organiseerde. De medische diensten van de detentiecentra investeren tevens in verdere afstemming van de werkwijzen. De respondenten zijn hierover tevreden. Desalniettemin geven de respondenten vanuit meerdere organisaties aan dat de ketenbrede onduidelijkheid over de reikwijdte van medische informatieoverdracht nog niet is opgelost.

Samenwerkingsovereenkomst GCA en DBV

Een vreemdeling kan, voordat hij in bewaring wordt gesteld, op een COA-locatie hebben verbleven. In het belang van de continuïteit van zorg hebben het GCA en de DBV een samenwerkingsovereenkomst afgesloten.²⁸ De medische dienst van een detentiecentrum kan volgens de overeenkomst de huisarts die verbonden is aan het GCA bevragen of het medisch dossier opvragen. De vreemdeling moet hier wel toestemming voor te geven. Het

²⁷ De Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV) van DJI heeft de verantwoordelijkheid voor aan de grens geweigerde vreemdelingen, illegale vreemdelingen en drugskoeriers (www.dji.nl).

²⁸ Samenwerkingsovereenkomst overdracht medische gegevens Directie Bijzondere Voorzieningen en Gezondheidscentrum Asielzoekers (13 februari 2013).

medisch dossier dient bij spoed binnen 24 uur en bij een normale aanvraag binnen vijf dagen te worden aangeleverd. De respondenten van de medische dienst vinden vijf dagen te lang en pleiten voor aanscherping van deze termijn.

Indien de vreemdeling bekend is bij het COA en er sprake is van medische bijzonderheden, neemt de medische dienst van het detentiecentrum contact op met het GC A. Volgens de medische dienst is het voor het GC A lastig om proactief contact te zoeken met een detentiecentrum, omdat het GC A niet weet dat een vreemdeling in bewaring is gesteld. Dit geldt vooral bij ongeplande inbewaringstellingen. De respondenten van het COA vinden het hierbij een gemis dat zij niet zijn meegenomen in de samenwerkingsovereenkomst. Zij horen namelijk via de VP of de KMar of een vreemdeling in bewaring is en/of wordt gesteld en kunnen zodoende voor het GC A als trigger dienen, zodat het GC A zo snel mogelijk een overdrachtdossier gereed kan maken.

Mogelijkheden medische informatieoverdracht

Het uitwisselen van medisch inhoudelijke informatie kan worden opgesplitst in informatieoverdracht binnen een functionele eenheid en informatieoverdracht tussen functionele eenheden. Binnen een functionele eenheid, zoals bij detentiecentra of de artsen die onder het GC A vallen, vindt medische informatieoverdracht in principe plaats zonder toestemming van de vreemdeling. Wanneer er tussen deze functionele eenheden medische informatieoverdracht moet plaatsvinden, is wel toestemming van de vreemdeling nodig. Uit de interviews blijkt dat meerdere organisaties bezig zijn een werkwijze te ontwikkelen voor een toestemmingsverklaring die de vreemdeling tijdens het verblijf in het arrestantencomplex kan ondertekenen, zodat uitwisseling van medische gegevens met de detentiecentra beter verloopt.

De vreemdeling kan op meerdere momenten gevraagd worden toestemming te geven voor de medische informatieoverdracht. In de ene fase van vreemdelingenbewaring is dit al vanzelfsprekender dan in de andere fase. Zo dient de vreemdeling altijd schriftelijk toestemming te geven voor de informatie-uitwisseling tussen GC A en DBV, tenzij er bijvoorbeeld sprake is van een situatie waarbij er concreet gevaar of schade voor de gezondheid van de vreemdeling of anderen bestaat. Ook wanneer een vreemdeling tijdens zijn verblijf in een detentiecentrum op de BMD-lijst wordt opgenomen, dient de vreemdeling toestemming te geven voor medisch gerelateerde informatie-uitwisseling tussen de medische dienst en de regievoerders van DT&V. De vreemdeling moet apart toestemming verlenen voor

medisch inhoudelijke informatie-uitwisseling tussen de medische dienst en bijvoorbeeld een 'fit-to-fly'-arts of zorgprofessional van MediCare.

Bijzonder aan het detentiecentrum Schiphol is dat de medische dienst inzagemogelijkheid heeft in het geautomatiseerde informatiesysteem Formatis van GGD Amsterdam. Wanneer een vreemdeling uit die regio afkomstig is, kan de medische dienst van detentiecentrum Schiphol – zonder toestemming van de vreemdeling – de medische gegevens inzien.

De VP heeft een toestemmingsverklaring voor de uitwisseling van medische gegevens ontwikkeld en ingevoerd. In de eerder aan bod gekomen M118-werkinstructie van de VP is opgenomen dat aan de vreemdeling wordt gevraagd of hij na een consult van een arts deze toestemmingsverklaring wil ondertekenen. In de interviews heeft de Inspectie VenJ nog geen ervaringen met deze werkwijze gehoord, vermoedelijk omdat deze is ingevoerd tijdens de interviewronde van deze monitor. De KMar werkt nog niet met een toestemmingsverklaring. Zij heeft opmerkingen geplaatst bij de toestemmingsverklaring die de VP hanteert en deze voorgelegd aan DBV. De KMar heeft aangegeven dat zij met de toestemmingsverklaring gaat werken zodra hierover overeenstemming is bereikt. De VP geeft desgevraagd aan er bewust voor te kiezen om alvast hiermee te werken, omdat er geen alternatief is.

Deze ontwikkeling gaat gepaard met de bredere oriëntatie van de vreemdelingenketen om invulling te geven aan de aanbeveling die voortkwam uit de Kwetsbaarheidsanalyse en het onderzoek naar het de uitzetting van het Georgische meisje Renata. De keten is bezig om uit te zoeken waar eventuele juridische knelpunten en mogelijkheden zitten ten aanzien van de privacyregelgeving en het medisch beroepsgeheim. Een definitieve oplossing voor het proactief delen van de medische informatie en het vergemakkelijken en versnellen van de overdracht van het medisch dossier is er ten tijde van het schrijven van onderhavig rapport nog niet.

2.3.4 Conclusie

De Inspectie VenJ constateert dat de vreemdelingenketen actief op zoek is naar oplossingen om de medische informatieoverdracht te verbeteren. Om voortvarendheid te bewerkstelligen, is het van belang dat de keten blijft kijken naar de mogelijkheden, en niet naar beperkingen.

In februari 2013 is een overeenkomst tussen het GC A en de DBV opgesteld, daarmee is aan die maatregel voldaan. Desalniettemin zijn de respondenten kritisch op aspecten in de overeenkomst en de totstandkoming hiervan. De overige maatregelen, die zich richten op de overdracht van medische

informatie, het in beeld brengen van de mogelijkheden tot proactief handelen en het maken van afspraken hierover, alsmede het vergroten van het bewustzijn van medewerkers in de keten om deze informatie-uitwisseling goed te laten verlopen, eisen nog meer aandacht van de vreemdelingenketen.

Een complicerende factor om medische informatie in de vreemdelingenketen te kunnen uitwisselen, is dat de keten samenwerkt met verschillende zorgaanbieders. Binnen functionele eenheden kunnen zorgprofessionals medisch inhoudelijke informatie uitwisselen zonder toestemming van de vreemdeling. Wanneer de zorg aan de vreemdeling echter niet langer door deze functionele eenheid wordt geleverd – bijvoorbeeld bij een inbewaringstelling – is voor de uitwisseling van medische informatie is wel toestemming van de vreemdeling nodig.

Mede ten behoeve hiervan zijn meerdere organisaties bezig om een toestemmingsverklaring te ontwikkelen, die tijdens het verblijf in het arrestantencomplex kan worden ondertekend door de vreemdeling. De Inspectie VenJ ziet de voortvarendheid van de VP om deze in te voeren. De Inspectie VenJ mist hierop echter landelijke regie binnen de keten ten behoeve van een breder draagvlak en gelijktijdige invoering. Met meer landelijke regie worden verschillen in werkwijzen tussen organisaties met dezelfde verantwoordelijkheden kleiner. Daarnaast wil de Inspectie VenJ de individuele ketenpartners stimuleren om hierin ook meer gezamenlijk op te trekken.

Ook tussen de arrestantencomplexen wordt er samengewerkt met verschillende zorgaanbieders in regionale samenwerkingsverbanden. Een van de bezochte arrestantencomplexen geeft een eigen invulling aan de Ambtsinstructie voor de politie. Deze samenwerkingsverbanden hebben als gevolg dat het per arrestantencomplex verschilt hoe er medisch inhoudelijke informatie wordt vastgelegd en gedeeld. Positief is dat er regionale initiatieven ontstaan om de medische informatie-uitwisseling te verbeteren, tevens in samenwerking met de detentiecentra. Daarbij ontstaat er echter ook verruiming van de interpretatie van de wet. Door deze verschillen krijgen de zorgprofessionals van de detentiecentra telkens met andere werkwijzen te maken, waardoor het voor hen lastig is om tot uniforme afspraken te komen. De Inspectie VenJ onderkent de behoefte van de respondenten naar meer landelijke regievoering op het niveau van de arrestantencomplexen en de samenwerkende zorgaanbieders. De werkwijze van de arrestantencomplexen, waaronder de toegang naar en omgang met de zorg, zal meer gedetailleerd aan bod komen in het onderzoek naar de arrestantenzorg dat de Inspectie VenJ en de IGZ in 2014 uitvoeren.

Naast het realiseren van ondersteunende randvoorwaarden om medische informatie uit te wisselen, is het bewustzijn van de medewerkers om relevante informatie over te dragen minstens zo belangrijk. De keten heeft het belang hiervan onder de aandacht gebracht. Er wordt actief informatie opgevraagd. Door de afhankelijkheid van een toestemmingsverklaring van de vreemdeling is dit echter vrijwel altijd reactief. Een aandachtspunt betreft het noteren van de contactgegevens van de geconsulteerde danwel behandelend arts op het M118-formulier. Dit maakt een meer pro-actieve handelswijze mogelijk. Daarnaast dient er meer aandacht te komen voor de overdracht van medische bijzonderheden bij vervoersbewegingen of tijdelijke overplaatsingen.

De Inspectie VenJ constateert dat de respondenten behoefte hebben aan duidelijkheid over de reikwijdte van de bevoegdheden van een ieder om medisch inhoudelijke dan wel medisch gerelateerde informatie te delen. Dat is in deze keten ook van belang, omdat er op meerdere momenten sprake is van medische informatie-uitwisseling tussen zorgprofessionals en andere functionarissen. Dit brengt kwetsbaarheden met zich mee; onjuiste interpretatie of onvolledige overdracht van informatie is niet ondenkbaar. Binnen de detentiecentra is men hierin al verder; daar zijn multidisciplinaire overlegvormen waaraan zowel zorgfunctionarissen, overige functionarissen van het detentiecentrum als ketenpartners aan deelnemen. Het delen van informatie tussen locaties (van COA-locatie via arrestantencomplex en detentiecentrum, naar partners betrokken bij de daadwerkelijke uitzetting) blijft vooralsnog kwetsbaar.

De Inspectie VenJ constateert dat de uitwisseling van medische informatie tussen de medische dienst van de detentiecentra en MediCare nog bijna niet is vorm gegeven. Dit brengt het risico met zich mee dat relevante informatie niet op de juiste plek terecht komt. De Inspectie VenJ acht het van belang dat binnen de bredere discussie over medische informatie-uitwisseling ook hier aandacht voor komt.

2.4 Digitalisering

2.4.1 Toegezegde maatregelen

In haar rapport oordeelde de Inspectie VenJ dat de wijze waarop de informatieoverdracht binnen de keten is georganiseerd, kwetsbaarheden kende. De veelheid aan systemen, die deels wel en deels niet aan elkaar gekoppeld zijn, bemoeilijkten het delen van informatie ernstig. Daarnaast was het gebruik van faxen en het in sommige gevallen handmatig overtypen van informatie tijdrovend en werkte dit onzorgvuldigheden in de hand. In

dit kader zijn door de staatssecretaris van VenJ verschillende toezeggingen gedaan, die variëren in mate van concreetheid:

- Het invoeren van een gedigitaliseerd M118-formulier, dat de mogelijkheid biedt aanvullende informatie op te nemen, herleidbaar tot de verantwoordelijke ketenpartner.
- Het versneld implementeren van de digitale aanlevering van beroepschriften door het Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken (CIV) aan de IND.
- Het verkennen van de mogelijkheid om de uitspraak van de rechtbank direct digitaal naar de IND te verzenden, waarna de IND zowel de essentie van de uitspraak als de uitspraak zelf via BVV beschikbaar stelt.
- Het realiseren van volledig geautomatiseerde gegevensuitwisseling tussen de IND en de rechtspraak.
- Het real-time beschikbaar maken van alle over de vreemdeling bekende informatie voor alle ketenpartners met behulp van een automatiseringssysteem.

In paragraaf 2.4.2 zal allereerst worden ingegaan op de wijze waarop de vreemdelingenketen nu omgaat met de geautomatiseerde informatiesystemen en de verschillende projecten die lopen om de volledige digitalisering van de informatiestromen in de totale vreemdelingenketen te realiseren. Daarna staat de Inspectie VenJ stil bij de stand van zaken van de toegezegde maatregelen. In paragraaf 2.4.3 volgt een conclusie over de in gang gezette ontwikkeling ten aanzien van de toegezegde maatregelen.

2.4.2 Voortgang toegezegde maatregelen

lederen eigen systeem

In de vreemdelingenketen heeft elke organisatie een eigen geautomatiseerd informatiesysteem. Het doel van deze systemen is de eigen primaire processen te ondersteunen. De primaire processystemen gebruiken de BVV als ketenvoorziening die hen in staat stelt om gegevens – op abstract niveau – te raadplegen die door andere ketenpartners worden geregistreerd.

Alle respondenten geven aan dat zij af willen van de gefragmenteerde informatiestromen; zij ervaren het als een gemis dat er geen ketenbrede informatie voorhanden is en signaleren risico's in het verkeerd interpreteren danwel verliezen van relevante informatie. Om hier enigszins in tegemoet te komen, is een aantal organisaties geautoriseerd om het processysteem van een andere organisatie te raadplegen; DT&V (ISTV) en de detentiecentra (TULP) kunnen bijvoorbeeld bij elkaar in het systeem kijken.

Desalniettemin zouden alle respondenten graag zien dat de keten zo spoedig mogelijk gaat werken met één geautomatiseerd informatiesysteem.

Drie digitaliseringsprojecten

Door de toegezegde maatregelen naar aanleiding van de casus-Dolmatov is er meer urgentie gekomen om de informatiestromen binnen de vreemdelingenketen te digitaliseren. Om de ontwikkeling van de toegezegde maatregelen op dit onderwerp goed in perspectief te kunnen plaatsen, is het noodzakelijk om eerst drie grootschalige programma's hieromtrent uiteen te zetten. Deze zijn deels al voor de casus-Dolmatov gestart.

Ten eerste het Programma Keteninformatisering. Dit valt onder de Directie Regie i.o. van het Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ). Het Programma Keteninformatisering richt zich op het optimaliseren van de informatiestromen binnen de gehele vreemdelingenketen. Naast het voorzien in managementinformatie gaat het hierbij ook om het digitaal uitwisselen van operationele informatie. Binnen het Programma Keteninformatisering realiseert het Project Digitaal Werken de centrale voorzieningen waarmee de ketenpartners documenten digitaal uit kunnen wisselen als uitbreiding op de bestaande digitale uitwisseling van gegevens.

Ten tweede is de zogenaamde 'Kleine Keten', bestaande uit de IND, DT&V en COA, bezig om de onderlinge informatie-uitwisseling te verbeteren. Zij maken daartoe grotendeels gebruik van de centrale voorzieningen die door het Programma Keteninformatisering worden gerealiseerd. De Kleine Keten heeft het Masterplan Informatievoorziening Kleine Keten opgesteld.²⁹ Dit Masterplan beschrijft de trajecten die ten behoeve van een betere informatievoorziening worden ingezet. Dit verloopt via drie sporen; het documentenloket, het gegevensloket en het participatieportaal. Het documentenloket zorgt voor de digitale uitwisseling van ongestructureerde gegevens (documenten), zoals de uitspraken van de rechtbanken, de beschikkingen van de IND naar het COA en het overdrachtdossier tussen IND en DT&V. Het gegevensloket zorgt voor verbetering van de uitwisseling van gestructureerde gegevens. Het participatieportaal zorgt ervoor dat derden, zoals advocaten en NGO's³⁰, informatie digitaal kunnen aanleveren die vervolgens geautomatiseerd worden verwerkt in de primaire processystemen van de ketenpartners.

²⁹ Masterplan Informatievoorziening Kleine Keten (september 2013).

³⁰ Niet-gouvernementele organisaties zijn onafhankelijk van de overheid en werken bijvoorbeeld in het belang van de vreemdeling, zoals VluchtelingenWerk.

Ten derde loopt het door de minister van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de Rechtspraak opgezette programma Kwaliteit en Innovatie rechtspraak (KEI). Het doel hiervan is om de rechtspraak in Nederland te digitaliseren en daarmee de rechtsgang te verbeteren. De rechtbanken vallen niet onder de regie van de DGVZ en handelen hierin dus autonoom. De juridische grondslag voor het programma KEI ligt in het wetsvoorstel tot modernisering van de rechtspraak, dat naar verwachting in 2015 van kracht zal zijn.

Deze drie programma's raken elkaar onderling. De Directie Regie i.o. heeft de regie om de digitalisering in de vreemdelingenketen te stroomlijnen. Als kleiner geheel hierin, neemt de Kleine Keten tevens haar verantwoordelijkheid om gezamenlijk de onderlinge processen te digitaliseren. Beide projecten zijn echter ook deels afhankelijk van de planning en de fasering van het programma KEI, met name door de directe samenwerking tussen de rechtspraak en de IND.³¹ Door de afhankelijkheid van ieders planning en voortgang, kan een uitloop in tijd of een verkeerde technische keuze van invloed zijn op het grotere geheel.

De voortgang van de maatregelen

De samenhang tussen de projecten heeft tevens gevolgen voor de snelheid waarmee de implementatie van de toegezegde maatregelen plaatsvindt. De voortgang van de maatregelen wordt hieronder beschreven. Eerst komt de ontwikkeling van het integrale vreemdelingenbeeld aan bod, dat vanuit de Directie Regie i.o. wordt gecoördineerd. Daarna wordt de tijdelijke oplossing voor het M118-formulier, als voorloper op het integrale vreemdelingenbeeld, beschreven. Ten slotte wordt ingegaan op de maatregelen die de digitalisering tussen de IND en de rechtspraak aangaan.

Integraal vreemdelingenbeeld

In het programma Keteninformatisering wordt gewerkt aan het volledig digitaal samenwerken binnen de vreemdelingenketen en het zoveel mogelijk real-time toegankelijk maken van de voor de ketenpartners relevante informatie over de vreemdeling. Uit de interviews blijkt dat het de intentie is om de informatiestromen en dossiervoering binnen de gehele vreemdelingenketen volledig digitaal te laten verlopen. Ten behoeve hiervan wordt er sinds begin 2013 gewerkt aan een voorziening die een integraal vreemdelingenbeeld kan weergeven. In het Topberaad

³¹ Nota Topberaad Vreemdelingenketen. Digitalisering KEI Rechtspraak-IND en effecten op de digitalisering in de vreemdelingenketen (20 februari 2014).

Vreemdelingenketen³² van 5 september 2013 is besloten hoe het integrale vreemdelingenbeeld er daadwerkelijk uit moet komen te zien en is het bijbehorende tijdspad vastgesteld om dit te realiseren.³³ De planning is dat deze voorziening in 2015 gereed is en dat in 2016 alle partners hierop zijn aangesloten.

Tijdelijke oplossing: M118-voorziening

De aansluiting in 2016 van alle organisaties binnen de vreemdelingenketen op het beoogde integrale vreemdelingenbeeld, voldoet niet aan de ambitie van de keten om op korte termijn met een dynamisch en digitaal M118-formulier te werken, mede omdat dit door de keten en de staatssecretaris van VenJ als prioriteit is benoemd. Daarom is besloten om voorrang te geven aan het digitaliseren van het M118-formulier.

In het Topberaad Vreemdelingenketen van 17 oktober 2013 is ingestemd met het realiseren van een tijdelijke M118-voorziening die zoveel mogelijk aansluit bij het uiteindelijke integrale vreemdelingenbeeld.³⁴ Het uitgangspunt is dat de ketenpartners vanuit hun eigen geautomatiseerde informatie-systeem op deze M118-voorziening aansluiten, zodat medewerkers maar eenmaal de informatie hoeven te registreren. Deze M118-voorziening moet als een logboek fungeren, waarbij duidelijk is wie op welk moment informatie heeft toegevoegd. Daarnaast gaat ingevoerde informatie niet verloren; medewerkers kunnen alleen hun eigen ingevoerde gegevens aanpassen en informatie toevoegen.

De VP, KMar, DT&V en DJI (detentiecentra en BCV) zullen in eerste instantie met de tijdelijke voorziening gaan werken. In de Product Vision over de M118-voorziening³⁵ staat dat het COA en de DV&O (nog) niet gaan werken met deze voorlopige M118-voorziening. Voor DV&O geldt dat BCV de gegevens uit de M118-voorziening zal printen en meesturen met de vervoersopdracht. Voor deze werkwijze is in eerste instantie gekozen, omdat er binnen DV&O meerdere ontwikkelingen gaande zijn en het implementeren van een nieuwe werkwijze, waarin de medewerker zelf de M118-

³² In het Topberaad Vreemdelingenketen zijn alle ketenpartners vertegenwoordigd, onder voorzitterschap van de Directeur Generaal Vreemdelingenzaken. Het Topberaad Vreemdelingenketen is het platform voor het bespreken van en besluiten over strategische vraagstukken in de vreemdelingenketen (Ketenplan Vreemdelingenketen 2013-2017, 9 september 2013).

³³ Nota Topberaad Vreemdelingenketen. M118 – tijdelijke oplossing (30 september 2013).

³⁴ Tijdelijke oplossing M118 (10 oktober 2013).

³⁵ Product Vision Tijdelijke Voorziening M118. Programma Keteninformatisering. Versie 0.7 concept (22 januari 2014).

voorziening raadpleegt, op dit moment een te grote aanpassing zou zijn. Ook het COA valt buiten de scope van deze ontwikkeling; informatie die door het COA wordt aangeleverd zal conform de huidige werkwijze (zie paragraaf 2.2.2) door de KMar of de VP worden ingevoerd in de M118-voorziening.

In januari 2014 is gestart met de bouw van de M118-voorziening. De planning is dat deze voorziening rond de zomer van 2014 gereed is. Feit is wel dat de ketenpartners dan nog de koppeling met hun eigen systeem moeten realiseren, en hier dus nog niet direct op aangesloten zijn. De voorziening is pas werkend als deze koppelingen zijn gerealiseerd. De VP, KMar en DT&V gaan de koppeling vanuit respectievelijk PSH-V³⁶, VBS³⁷ en ISTV vormgeven, zodat automatisch en real-time de ingevoerde informatie wordt doorgezet naar de M118-voorziening. DJI werkt toe naar een geautomatiseerde koppeling maar onderzoekt dit nog vanwege de complexiteit van de koppeling met het eigen systeem TULP. Aangezien DJI wel al met de M118-voorziening zal gaan werken, impliceert dit dat de medewerkers van DJI – aanvankelijk – dubbele registratielast zullen krijgen.³⁸

Digitalisering rechtspraak en IND – de uitspraak

Een van de maatregelen die de IND gezamenlijk met de rechtspraak dient op te pakken, is het verkennen van de mogelijkheid om de uitspraak direct digitaal naar de IND te verzenden, waarna de IND de (essentie van de) uitspraak via de BVV beschikbaar stelt. De rechtspraak heeft aangegeven dat zij de uitspraken pas volledig digitaal gaan uitwisselen met de IND, als er ook volledig digitaal wordt geprocedeerd. Dit impliceert dat ook de professioneel gemachtigde (advocaat) hier aan mee moet doen. Tot de inwerkingtreding van de wet is deze nog niet verplicht om digitaal te procederen. Het wetsvoorstel tot modernisering van de rechtspraak wordt naar verwachting in 2015 van kracht en zal hoogstwaarschijnlijk niet voor begin 2016 zijn geïmplementeerd. Het volledig digitaal procederen is daardoor voorzien voor de zomer van 2016.³⁹

Vanaf april 2015 gaat de rechtspraak wel al van start met het digitaal uitwisselen van uitspraken in asiel- en bewaringszaken, mits deze digitaal

³⁶ PSH-V: PolitieSuite Handhaving - Vreemdelingen.

³⁷ VBS: Vreemdelingen Basis Systeem.

³⁸ Product Vision Tijdelijke Voorziening M118. Programma Keteninformatisering. Versie 0.7 concept (22 januari 2014).

³⁹ Nota Topberaad Vreemdelingenketen. Digitalisering KEI Rechtspraak-IND en effecten op de digitalisering in de vreemdelingenketen (20 februari 2014).

zijn ingediend.⁴⁰ Ook zal de implementatie gefaseerd worden uitgevoerd. Tussen april 2015 en de zomer van 2016 zal het dus per zaak verschillen of de rechtspraak uitspraken digitaal zal aanleveren bij de IND.

Vanuit het Masterplan van de Kleine Keten wordt de mogelijkheid bij de IND gecreëerd om via het documentenloket de digitale uitspraken van de rechtspraak door te zetten naar de keten. Doordat de IND deze uitspraak in het documentenloket plaatst, wordt deze toegankelijk voor de ketenpartners. In de nota aan het Topberaad Vreemdelingenketen⁴¹ is opgenomen dat de voorkeur uitgaat naar een rechtstreekse aansluiting van de rechtspraak op de centrale voorzieningen, maar het is een bewuste keuze de IND, zijnde de procespartij voor de rechtspraak, voor de keten als doorgeefluik te laten fungeren.

Digitalisering rechtspraak en IND – de CIV-melding

De tweede maatregel die deze partijen raakt, is om versneld de digitale aanlevering van beroepschriften door het CIV aan de IND te implementeren. Ook hiervoor geldt dat volledige digitale aanlevering pas kan gaan werken, zodra er in een zaak volledig digitaal wordt geprocedeerd.

Om in zekere mate tegemoet te komen aan de toezegging om ‘versneld’ de digitale aanlevering te implementeren, zal naar verwachting vanaf oktober 2014 de (gescande) CIV-melding digitaal worden aangeleverd bij de IND. Dit gebeurt echter wel handmatig, waardoor de IND deze alleen tijdens kantooruren zal ontvangen. De planning is om dit, net als bij de uitspraken, vanaf april 2015 digitaal te laten verlopen, afhankelijk van de fasering bij de rechtbanken en of er in de zaak volledig digitaal wordt geprocedeerd.⁴²

Vooruitlopend op de digitaliseringsslag in oktober 2014, worden de CIV-meldingen momenteel frequenter dan voorheen doorgezeten naar de IND. Aanvankelijk werd gedacht om de CIV-meldingen via de e-mail door te zetten. De rechtspraak zag echter veiligheidsrisico's in het delen van informatie per e-mail. Daarnaast zou dit volgens hen niet bijdragen aan het probleem; beroepschriften die na kantoortijd binnenkomen, worden alsnog de volgende dag doorgezeten. Daarom heeft de rechtspraak in overleg met de IND besloten om de melding via de fax te behouden, maar de

⁴⁰ Nota Topberaad Vreemdelingenketen. Digitalisering KEI Rechtspraak-IND en effecten op de digitalisering in de vreemdelingenketen (20 februari 2014).

⁴¹ Nota Topberaad Vreemdelingenketen. Digitalisering KEI Rechtspraak-IND en effecten op de digitalisering in de vreemdelingenketen (20 februari 2014).

⁴² Nota Topberaad Vreemdelingenketen. Digitalisering KEI Rechtspraak-IND en effecten op de digitalisering in de vreemdelingenketen (20 februari 2014).

frequentie van de faxmomenten per 3 februari 2014 te verhogen naar viermaal per dag (zie paragraaf 3.5).

Digitalisering rechtspraak en IND – volledige digitale uitwisseling

De derde maatregel die de rechtspraak en de IND aangaan, is minder concreet van aard dan de twee voorgaande maatregelen. De volledige digitale uitwisseling van informatie is, zoals eerder gezegd, afhankelijk van de implementatie van het wetsvoorstel tot modernisering van de rechtspraak. De verwachting is dat er niet voor 2016 digitaal wordt geprocedeerd. Dit impliceert dat ook dan pas sprake zal zijn van volledige digitale informatie-uitwisseling met de IND. De ontwikkeling die ten aanzien hiervan vanuit het Masterplan van de Kleine Keten in gang wordt gezet, is afhankelijk van de realisatie van de doelen in het programma KEI.

2.4.3 Conclusie

Voor de realisatie van de toegezegde maatregelen zijn door de staatssecretaris van VenJ geen concrete data geformuleerd. De Inspectie VenJ constateert dat de ketenpartners hier desondanks actief mee aan de slag zijn gegaan. Desalniettemin is volledige digitalisering pas op zijn vroegst in 2016 gerealiseerd. Dan moet de keten ook over een integraal vreemdelingenbeeld kunnen beschikken. Vooruitlopend hierop is de digitalisering van het M118-formulier in prioritering naar voren gehaald. De Inspectie VenJ is positief over de in gang gezette ontwikkeling van deze tussenoplossing. De voorlopige M118-voorziening voldoet aan de behoefte om te werken met een dynamisch en real-time digitaal systeem. Eerder opgenomen informatie zal hierdoor ook niet langer verloren gaan. De Inspectie VenJ constateert echter wel dat deze voorlopige voorziening nog niet ideaal is voor het minimaliseren van risico's ten aanzien van de registratie; de detentiecentra zullen in een later stadium op de voorziening aansluiten, waardoor de medewerkers aanvankelijk nog gedwongen zijn dubbel te registreren. Het COA en DV&O sluiten hier nog helemaal niet op aan.

Drie maatregelen raken aan de digitalisering van de informatie-uitwisseling tussen de rechtspraak en de IND. Complex is dat de IND bij de verwezenlijking hiervan afhankelijk is van de implementatie van het wetsvoorstel tot modernisering van de rechtspraak. De rechtspraak heeft aangegeven niet voor de implementatie van de wet (begin 2016) volledig digitaal te kunnen procederen. Vanaf april 2015 zal wel worden gestart met digitale uitwisseling van de uitspraken en CIV-meldingen, mits in die zaak digitaal wordt geprocedeerd. Daarbij is men afhankelijk van de gefaseerde implementatie en de professioneel gemachtigde.

Er zijn stappen gezet om de CIV-melding frequenter aan te leveren bij de IND, dit vindt echter voorlopig nog per fax en binnen kantoor tijd plaats. Naar verwachting zullen de CIV-meldingen vanaf oktober 2014 worden gescand. Deze gescande meldingen zullen vervolgens - binnen kantoor uren - digitaal aan de IND worden verzonden. Het is op het moment van schrijven nog niet mogelijk om deze meldingen digitaal - en dus real-time - door te zetten. De Inspectie VenJ constateert derhalve dat er nog geen sprake is van (versnelde) implementatie van de digitale aanlevering van de beroepschriften door het CIV.

De vreemdelingenketen is vanuit diverse projecten bezig om toe te werken naar volledig digitaal samenwerken en het zoveel mogelijk real-time toegankelijk maken van de voor de ketenpartners relevante informatie over de vreemdeling. De diversiteit aan projecten brengt kwetsbaarheden met zich mee; duidelijke afstemming en het houden aan de planning is een vereiste om elkaar niet te belemmeren. Pas wanneer iedereen hetzelfde doel, dezelfde mijlpalen en dezelfde einddatum nastreeft, zal de investering zich uitbetalen. Faciliteiten, zoals het integrale vreemdelingenbeeld, komen pas echt goed tot hun recht als alle partijen hun input (kunnen) leveren. Feit is dat alle respondenten op uitvoeringsniveau reikhalzend uitkijken naar één geautomatiseerd informatiesysteem, mede omdat zij risico's in de huidige – gefragmenteerde – werkwijze signaleren. De Inspectie VenJ onderschrijft deze behoefte en vraagt hier blijvend hoge prioriteitstelling voor bij alle betrokken organisaties.

2.5 Ketenservicelijn en piketdienst IND

2.5.1 Toegezegde maatregelen

De ketenpartners hebben, onder andere ten behoeve van een juiste beoordeling om over te gaan tot een inbewaringstelling of een uitzetting, de meest actuele verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van de vreemdeling nodig. Deze titels worden door de IND geleverd aan de BVV en worden daarmee beschikbaar voor de ketenpartners. De BVV heeft echter altijd te maken met een vertraging in de tijd, aangezien de synchronisatie van de gegevens uit INDiGO van de IND naar de BVV eenmaal per dag (in de nachtelijke uren) plaatsvindt. De vreemdelingenketen heeft om die reden de afspraak gemaakt dat de ketenpartners standaard naar de Ketenservicelijn van de IND bellen bij cruciale beslismomenten, zoals het overgaan tot inbewaringstelling of een uitzetting. De IND is namelijk degene die beschikt over de juiste en actuele verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van de vreemdeling die in Nederland verblijft. Deze afdeling, waar

al het externe telefoonverkeer afkomstig van ketenpartners binnenkomt, is tijdens kantoor tijden bereikbaar.

In het geval van de casus-Dolmatov belde de VP naar de Ketenservicelijn om de titelstatus te checken in verband met de overweging om hem in vreemdelingenbewaring te stellen. Op het moment van dit contact was het beroepschrift nog niet in INDiGO verwerkt (zie paragraaf 3.5), waardoor de Ketenservicelijn ook niet over de meest actuele informatie beschikte. De Ketenservicelijn signaleerde echter ook niet dat de termijn voor de opschortende werking van het rechtsmiddel in het geval van Dolmatov niet was geregistreerd en de informatie over zijn verwijderbaarheid niet juist was. Hiertoe zegde de staatssecretaris van VenJ de volgende maatregel toe:

- Het instrueren van de ketenservicelijn van de IND om ook de beschikking en de daarbij behorende vertrek- en beroepstermijnen te raadplegen.

Daarnaast onderkende de staatssecretaris van VenJ het belang van continue bereikbaarheid van de IND, zodat de mogelijkheid tot bijvoorbeeld inbewaringstelling ook buiten kantoor uren getoetst kan worden. Hiertoe zegde de staatssecretaris van VenJ de volgende maatregel toe:

- Het inrichten van een voorziening bij de IND die 24 uur per dag, zeven dagen per week beschikbaar is voor de ketenpartners voor vragen over de juridische verblijfsstatus van een vreemdeling (in elk geval bij besluiten over inbewaringstellingen en uitzettingen). De ketenpartners moeten in dergelijke gevallen de IND bevragen.
- De ketenpartners kunnen en moeten deze voorziening bevragen op de juridische verblijfsstatus van een vreemdeling, wanneer cruciale besluiten over handelingen met betrekking tot die vreemdeling aan de orde zijn.

2.5.2 Voortgang toegezegde maatregelen

Ketenservicelijn

De respondenten van de Ketenservicelijn geven aan dat er sinds de casus-Dolmatov extra aandacht is geweest om de VP, KMar en DT&V van de juiste informatie te kunnen voorzien. Onderdeel van de werkinstructie is dat de medewerkers van de Ketenservicelijn moeten controleren of een vreemdeling in zijn rechtsmiddelentermijn zit en er al dan niet sprake is van opschortende werking, en of er vervolgpcedures openstaan die eventueel opschortende werking hebben. Tevens dienen de medewerkers in het geval van een vraag omtrent de mogelijkheid tot inbewaringstelling of uitzetting ook de dossierstukken in het digitale dossier te raadplegen. Hieronder

vallen tevens de ingescande poststukken die nog niet verder zijn verwerkt in INDiGO. De respondenten van de Ketenservicelijn geven aan dit ook te doen. Daarnaast zeggen zij rekening te houden met de rechtsmiddelentermijn en de termijn van de postverwerking. De respondenten geven aan dat zij de ketenpartners, indien dit aan de orde is, op deze termijnen wijzen. Zij geven tevens aan dat sommige vraagstukken zeer complex van aard kunnen zijn. In die gevallen is het soms nodig om de ketenpartner op een later moment terug te bellen. Dit geeft de medewerker van de Ketenservicelijn de ruimte om de zaak door te spelen naar een beslismedewerker of intern te overleggen, bijvoorbeeld met de HC-balie⁴³ van de directie Procesvertegenwoordiging. Vanwege de juridische expertise fungeert de HC-balie als de achtervang voor de Ketenservicelijn.

De ketenpartners die de Ketenservicelijn raadplegen geven aan dat de bereikbaarheid is verbeterd. De ketenpartners zijn echter minder positief over de inhoudelijke kennis van de medewerkers van de Ketenservicelijn. Dit verschilt volgens hen per medewerker. Zij vinden dat zij de medewerkers erg moeten sturen om – in hun ogen – een volledig en voldoende onderbouwd antwoord te krijgen. Daarnaast ervaren zij dat verschillende medewerkers op eenzelfde vraag een ander antwoord geven. Het gevolg hiervan is dat vrijwel alle respondenten de Ketenservicelijn proberen te omzeilen door bijvoorbeeld rechtstreeks met de juridische medewerkers van de HC-balie te bellen.

Piketdienst

De IND is op 20 april 2013 gestart met 24-uurs bereikbaarheid in de vorm van een piketdienst. Er is voor gekozen om de 24-uurs bereikbaarheid bij het Grenskantoor van de IND op Schiphol te beleggen, omdat zij al 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar waren en zelfstandig zonder brede achtervang kunnen handelen.⁴⁴ De oorspronkelijke medewerkers van het Grenskantoor konden dit qua bezetting niet alleen aan, waardoor is besloten om ten behoeve van de piketdienst extra medewerkers te werven. De medewerkers die in aanmerking kwamen voor deze functie moesten allround inzetbaar zijn en zelfstandig beslissingen kunnen en durven nemen. De opleiding voor de piketdienst bestond uit het aandragen van theoretische kennis, een map met informatie en rollenspellen.

⁴³ Een vreemdeling die in bewaring is gesteld, kan hiertegen beroep indienen. De rechtbank toetst of deze maatregel terecht is opgelegd. Dit heet de Habeas Corpus-procedure (HC-procedure). De HC-balie heeft als taak om over HC-zaken juridisch advies te verlenen en informatie te verstrekken aan ketenpartners.

⁴⁴ Nota IND. Inrichting Piketteam (18 juli 2013).

De piketdienst kende enige opstartproblemen, doordat de technisch ondersteunende middelen om INDiGO te kunnen raadplegen niet altijd goed werkten. De piketdienst geeft echter wel aan dat het met enige regelmatig voorkomt dat er 's nachts voor INDiGO een nieuwe release wordt ingevoerd of dat er onderhoud aan het systeem is, waardoor zij INDiGO niet kunnen raadplegen. Wanneer dit aan de orde is communiceert de IND dit naar de ketenpartners. De piketdienst probeert dan op basis van de informatie die de ketenpartner zelf voorhanden heeft de vraag te beantwoorden, verwijzingen te verduidelijken of mee te denken. Het kan echter ook zo zijn dat de ketenpartner dan tot de volgende ochtend op een antwoord moet wachten.

Ten tijde van onderhavig onderzoek ontving de piketdienst buiten kantoor-tijd ongeveer honderd telefoontjes per maand. De respondenten geven aan dat uit de registratie van de telefoontjes blijkt dat tachtig procent tussen 17.00 en 23.00 uur binnenkomt. Tussen 24.00 en 09.00 uur 's ochtends is de VP niet actief met inbewaringstellingen, de KMar daarentegen wel. Tijdens deze uren is het aantal vragen van ketenpartners dan ook gering, maar het aantal vragen neemt wel toe. Volgens de respondenten van de piketdienst toont dit aan dat de piketdienst aan een behoefte voldoet, hoewel het aanbod mogelijk ook de vraag creëert.

Op 6 november 2013 is de piketdienst intern geëvalueerd. Hieruit kwam onder andere naar voren dat men tevreden is met de wijze waarop de piketdienst functioneert. Ook uit de interviews met de ketenpartners komt naar voren dat zij tevreden zijn over de piketdienst.

2.5.3 Conclusie

De Inspectie VenJ constateert dat de ketenpartners proactief contact opnemen met de IND voordat zij overgaan tot een ingrijpende beslissing, zoals een inbewaringstelling of uitzetting. Om hen hierin te faciliteren, is de IND voortvarend aan de slag gegaan met het verwezenlijken van continue bereikbaarheid. De ketenpartners hebben de toegezegde maatregelen hieromtrent dan ook verwezenlijkt.

Buiten kantooruren kunnen de ketenpartners de nieuw opgerichte piketlijn benaderen. Hier zijn de ketenpartners zeer over te spreken. Tijdens kantooruren nemen de organisaties in principe contact op met de al langer bestaande Ketenservicelijn. Bij de medewerkers van de Ketenservicelijn is extra onder de aandacht gebracht dat het belangrijk is om alle mogelijke stukken te raadplegen alvorens zij informatie verstrekken. De Inspectie VenJ constateert echter dat de ketenpartners niet tevreden zijn over de kwaliteit die de Ketenservicelijn levert: deze varieert sterk. Omdat de ketenpartners

onvoldoende vertrouwen hebben in de juistheid van het antwoord en bewandelen zij zo mogelijk andere paden naar de – in hun ogen – beter gekwalificeerde IND-medewerkers op andere afdelingen. De Inspectie Veiligheid en Justitie acht het van belang dat de IND met de ketenpartners toewerkt naar verbetering van het vertrouwen in de dienstverlening van de Ketenservicelijn. Hierbij is het van belang dat ketenpartners eventuele klachten actief terugkoppelen.

3 INDiGO

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie VenJ in op het systeem INDiGO van de IND. Verschillende toegezegde maatregelen zijn op dit systeem van toepassing (zie paragraaf 3.1). Om tot een gewogen oordeel te komen, acht de Inspectie VenJ het van belang om ook een blik op het verleden te werpen (paragraaf 3.2). Vervolgens zal zij ingaan op het ‘vinkje’ (paragraaf 3.3), de titels (paragraaf 3.4), het opvoeren van het beroepschrift (paragraaf 3.5) en het opvoeren van de maatregel van bewaring (paragraaf 3.6). In paragraaf 3.7 ten slotte geeft de Inspectie VenJ haar oordeel.

3.1 Toegezegde maatregelen

In het rapport *‘Het overlijden van Alexander Dolmatov’* werd geconstateerd dat er binnen de IND onduidelijkheid bestond over het invoeren van de rechts-middelentermijn in INDiGO, waarbij het veld ‘opschortende werking’ moest worden aangevinkt. Als gevolg van deze onduidelijkheid bleek dat uiteindelijk in iets minder dan 300 gevallen is verzuimd om in te voeren dat een ingesteld beroep in de verlengde asielprocedure opschortende werking heeft. In de casus-Dolmatov is de informatie over zijn verwijderbaarheidstatus niet na zes, maar al na vier weken automatisch veranderd in ‘geen rechtmatig verblijf’. Deze verkeerde status is vervolgens niet onderkend door medewerkers van de IND, en dus ook niet gecorrigeerd.

Ten aanzien van de verwerking van het beroepschrift constateerde de Inspectie VenJ dat de wijze waarop het beroepschrift van de advocaat naar de IND wordt doorgeleid, en meer specifiek de tijd die dit kost, een accurate informatiepositie van de IND en daarmee van de vreemdelingenketen bemoeilijkt. In de casus-Dolmatov heeft de advocaat het beroepschrift op een vrijdagmiddag, na kantoortijd, naar het CIV gefaxt. Het beroep is de maandag erna, vroeg in de middag, handmatig door het CIV verwerkt en laat in de middag naar de IND gefaxt. Weer een dag later (vier dagen nadat de advocaat het beroepschrift heeft ingediend) is het beroepschrift in INDiGO verwerkt. Het invoeren van het beroepschrift leidt echter niet tot het – al dan niet automatisch – aanpassen van de verblijfstitel. Als kort hierna de maatregel van bewaring in INDiGO wordt verwerkt, wordt evenmin gesignaleerd dat diezelfde dag het beroepschrift is ingevoerd. Uiteindelijk is Dolmatov hierdoor als verwijderbaar in de systemen blijven staan.

Naar aanleiding van deze bevindingen heeft de Inspectie VenJ aanbevolen om zorg te dragen voor de actuele registratie van beroepschriften in INDiGO en te waarborgen dat ‘opschortende werking’, indien van toepassing, te allen tijde op juiste wijze en direct wordt ingevoerd. Ook is aanbevolen om

te voorkomen dat vreemdelingen in INDiGO automatisch, zonder menselijke toets, de status ‘geen rechtmatig verblijf’ kunnen krijgen.

Hierop heeft de staatssecretaris van VenJ aan de Tweede Kamer verschillende verbetermaatregelen toegezegd.

Ten aanzien van het veld ‘opschortende werking’:

- In INDiGO wordt een extra validatie ingebouwd die tot doel heeft dat de medewerker van de IND een zaak alleen kan afsluiten als de handeling met het veld ‘opschortende werking’ daadwerkelijk is uitgevoerd. Zolang dit niet gerealiseerd is, controleren medewerkers van de IND bij elkaar of het vakje ‘opschortende werking’ correct is ingevuld.
- Voor medewerkers van de IND die met INDiGO werken komt een nieuwe instructie die is gericht op de ‘opschortende werking’.

Ten aanzien van het opvoeren van beroepschriften:

- Nadat een beroepschrift is ingediend bij het CIV en het CIV het beroepschrift heeft doorgestuurd naar de IND, wordt dit binnen een dag in INDiGO opgevoerd en wordt aansluitend bepaald of de behandeling van het beroep in Nederland mag worden afgewacht. Pas daarna wordt het binnengekomen beroepschrift gedigitaliseerd ten behoeve van het elektronische dossier.
- De digitale aanlevering van beroepschriften door het CIV wordt versneld geïmplementeerd.

Ten aanzien van het opvoeren van een maatregel van bewaring:

- Bij het opvoeren van een maatregel van bewaring in INDiGO zal meteen gekeken worden of de vreemdeling in het kader van een lopende procedure al dan niet rechtmatig verblijf heeft. Als de vreemdeling rechtmatig verblijf heeft, dan zal de IND dit terstond melden bij de relevante ketenpartners.

3.2 Geschiedenis

Voordat wordt ingegaan op de implementatie van de maatregelen ten aanzien van INDiGO, wordt eerst een beeld geschetst van de invoering van INDiGO. De Inspectie VenJ meent dat dit van belang is om de eerder aangetroffen problemen in en met het systeem te verklaren. Uit de gesprekken met medewerkers van de IND komt het beeld naar voren dat de

invoering van INDiGO niet alleen betrekking had op het invoeren van een nieuw systeem, maar ook op het invoeren van een geheel nieuwe manier van werken. Het ging hierbij om een fundamentele verandering: van een werkwijze gebaseerd op een papieren werkelijkheid naar een werkwijze die is gebaseerd op een digitale werkelijkheid.

Voor de invoering van INDiGO maakte de IND gebruik van het systeem INDIS. Dit systeem werd door de medewerkers gezien als een administratief systeem, dat voornamelijk intern gericht was. Bij verschillende respondenten was niet bekend dat INDIS ook informatie uitwisselde met de BVV (en dus de ketenpartners). Zij meenden dat foutieve registraties in INDIS geen directe gevolgen hadden. Dit beeld wordt mogelijk veroorzaakt doordat alle wezenlijke beslissingen werden opgenomen in fysieke documenten en beschikkingen. De informatie in de ‘papieren’ dossiers vormde de basis voor het handelen van de medewerkers van de IND en haar ketenpartners. De administratieve ondersteuning verwerkte dit vervolgens in INDIS. Met de invoering van INDiGO werd echter van de medewerkers verwacht dat zij deze informatie zelf digitaal verwerkten: de papieren werkelijkheid was niet langer van belang.

De invoering van INDiGO vergde volgens de respondenten een cultuuromslag binnen de IND. Zij menen dat dit aanvankelijk is onderschat. Ten tijde van de casus-Dolmatov waren medewerkers zich onvoldoende bewust van de gevolgen van de in hun ogen administratieve handelingen die zij in INDiGO verrichtten. Zij realiseerden zich bijvoorbeeld niet of onvoldoende dat registraties in INDiGO directe consequenties hebben voor de verblijfs- en verwijderbaarheidstitel van een vreemdeling en dat de informatie uit INDiGO de basis vormt voor de informatie in de BVV en daarmee het handelen van ketenpartners. Ook was niet voor alle medewerkers duidelijk hoe bepaalde velden gevuld en gelezen moesten worden. Een voorbeeld hiervan was de onduidelijkheid over de functie van het vinkje in het veld ‘opschortende werking’. De papieren werkelijkheid was voor hen aanvankelijk nog altijd belangrijker dan de digitale werkelijkheid, terwijl dit in de praktijk niet langer het geval was.

De invoering van INDiGO betekende ook een overgang van een rigide, administratief systeem (INDIS) naar een systeem met veel ruimte, en daarmee verantwoordelijkheid, voor de professional. Verschillende respondenten geven aan dat zij onvoldoende zijn ondersteund om invulling te kunnen geven aan de professionele ruimte die het systeem als uitgangspunt heeft. Het faciliteren van de medewerkers werd bemoeilijkt doordat er

– mede door uitstel van de invoering van INDiGO⁴⁵ – veel tijd zat tussen de introductietrainingen en de daadwerkelijke invoering. Dit kon oplopen tot bijna een jaar. Daarnaast waren deze trainingen voornamelijk gericht op de basisvaardigheden, namelijk het vullen van het systeem. De redenatie achter het wel of niet aanvinken van het veld ‘opschortende werking’ was bijvoorbeeld een stap verder dan de basis. De werking en consequenties van het systeem zijn in dit stadium volgens de respondenten te beperkt aan de orde geweest in de trainingen.

Uit de interviews blijkt dat de casus-Dolmatov voor een schokeffect heeft gezorgd binnen de IND: voor veel medewerkers werd de betekenis en de impact van hun handelen in INDiGO opeens zichtbaar. Bij een aantal medewerkers leidde dit aanvankelijk tot een angstige houding: ze voelden zich minder zelfverzekerd in de uitvoering van hun werk. Dit gevoel is inmiddels sterk afgenomen. De casus-Dolmatov leidde daarnaast tot een sterk gevoel van urgentie om de geconstateerde problemen op te lossen. De respondenten menen dat het werken met het systeem INDiGO steeds beter gaat en dat de kwaliteit van de informatie stijgt. Zij wijzen hierbij met name op het belang van de trainingen, die leiden tot toegenomen kennis van de werking van het systeem.

3.3 Opschortende werking

Vanaf eind maart 2013 is binnen de IND een tijdelijke controle ingevoerd om te voorkomen dat het veld ‘opschortende werking’ onterecht niet werd aangevinkt. Elke beslissing over de opschortende werking werd, voor de afdoening van een zaak, conform het ‘vier-ogen’-principe ook door een andere medewerker gecontroleerd. Per 1 juni 2013 is INDiGO technisch zodanig aangepast dat een beslismedewerker niet langer het veld ‘opschortende werking’ al dan niet aan kan vinken, maar hier bewust ‘ja’ of ‘nee’ in dient te vullen. Deze handeling kan niet worden overgeslagen. Indien het veld niet gevuld is en de gebruiker de betreffende zaak in INDiGO af wil doen, verschijnt een foutmelding in het scherm met de tekst: *“U dient bij de afdoening in het veld ‘Opschortende werking’ een keuze te maken”*. Met het invoeren van deze wijziging is geleidelijk aan afscheid genomen van de tijdelijke controle via het ‘vier-ogen’-principe.

⁴⁵ Zie hiervoor ook het rapport “Voortgang verbeteringen Immigratie- en Naturalisatiedienst, stand van zaken 2012” van de Algemene Rekenkamer (11-11-2013). Hierin wordt beschreven dat de IND sinds de start van de ontwikkeling van INDiGO meermalen de geplande datum van volledige overgang van de dossierbehandeling naar INDiGO heeft uitgesteld. Uiteindelijk zijn eind 2013 alle dossiers naar INDiGO omgezet en is INDIS afgesloten.

De respondenten menen dat de gekozen technische oplossing een verbetering is, omdat medewerkers nu verplicht zijn om bewust een keuze tussen ‘ja’ en ‘nee’ te maken. Wel geven zij aan dat het juist invullen van het veld afhankelijk blijft van de juiste invoer door individuele medewerkers. Om deze reden zijn binnen de IND werkinstructies verduidelijkt en is er aandacht geweest voor het instrueren van medewerkers over de werkwijze en het belang hiervan. Tevens hebben medewerkers aanvullende opleidingen over het werken met INDiGO moeten volgen. Deze zijn door de respondenten als zeer nuttig ervaren. Volgens verschillende respondenten leidde de term ‘opschortende werking’ na de casus-Dolmatov aanvankelijk nog tot verwarring. Zij menen dat er daarom nog behoefte is aan verdere verdieping van de kennis van medewerkers ten aanzien van het vreemdelingenrecht en de Algemene Wet Bestuursrecht.

3.4 Titels

In vrijwel elk interview, zowel binnen de IND als met de ketenpartners, kwam het onderwerp ‘titels’ ter sprake. Hoewel de toegezegde maatregelen hier niet expliciet betrekking op hebben, is de Inspectie VenJ van mening dat het onderwerp dermate belangrijk is dat zij er in deze rapportage een aparte paragraaf aan wijdt. Zoals al eerder geschetst vormen de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels de belangrijkste informatie die de IND – via de BVV – aan haar ketenpartners verschaft. Zij baseren hierop hun handelen. Daarom is het van groot belang dat deze titels juist zijn. Uit de gesprekken blijkt echter dat het vertrouwen van de ketenpartners in de informatie in de BVV, en dan met name de informatie over de titels, laag is. Overigens houdt geen van de ketenpartners structureel een overzicht bij dat dit gebrek aan vertrouwen cijfermatig kan onderbouwen.

Het bepalen van titels

Het aantal titels dat aan vreemdelingen kan worden toegekend is als gevolg van continu wijzigende wet- en regelgeving aan verandering onderhevig. Ten tijde van het onderzoek kende INDiGO 81 verschillende verwijderbaarheidstitels en 40 mogelijke verblijfstitels.⁴⁶ De verblijfstitels hebben betrekking op wettelijke grondslagen voor het (aangevraagde) verblijf in Nederland. De verwijderbaarheidstitels kunnen worden gezien als onderliggende redenen waarom een vreemdeling wel of niet rechtmatig in Nederland mag verblijven. De bepaling van deze titels is afhankelijk van de invoer van de medewerkers (het ‘gebruik’) en van de werking van de

⁴⁶ Opvallend is dat hierover binnen de keten verschillende overzichten bestaan, met verschillende aantallen titels.

kennisregels in INDiGO (de ‘techniek’). Deze kennisregels vormen in onderlinge samenhang een beslisboom, aan de hand waarvan het systeem de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels bepaalt. Deze titels worden vervolgens – eens per dag – doorgezet naar de BVV, zodat ze ook voor de ketenpartners toegankelijk zijn. In INDiGO worden per week ongeveer 12.000 nieuwe verblijfstitels en 12.000 nieuwe verwijderbaarheidstitels gegenereerd.

Een digitaal dossier van een vreemdeling in INDiGO kan uit verschillende zaken bestaan. De medewerkers beoordelen deze zaken, aan de hand waarvan titels worden gegenereerd. INDiGO prioriteert de verschillende titels en bepaalt uiteindelijk door middel van de kennisregels welke verblijfs- en verwijderbaarheidstitel het sterkste is en dus geldt voor de betreffende vreemdeling. Het is daarom van groot belang dat in elke zaak de informatie op de juiste wijze wordt ingevoerd. Een fout in één van de registraties in INDiGO kan immers gevolgen hebben voor de uiteindelijke status van een vreemdeling in de BVV.

Verschillende beslismedewerkers geven aan de hiërarchie van de titels in INDiGO (‘welke titel weegt zwaarder’) niet geheel te kennen. Hierbij speelt ook de complexiteit van het aantal titels (en mogelijke combinaties daarvan) een rol. Zij vertrouwen voor een zorgvuldige titelbepaling op het systeem, omdat deze de sterkste titel bepaalt. Echter, van de medewerkers wordt ook verwacht dat zij een dag na het opvoeren van een zaak controleren of de door hen verwachte titels in INDiGO (en de BVV) zijn doorgevoerd. Hiervoor is volgens de Inspectie VenJ kennis van de titelhiërarchie noodzakelijk.

Titeltaskforce

Binnen de IND bleek in het afgelopen jaar behoefte te zijn aan aandacht voor de kwaliteit van de titels in INDiGO. Volgens respondenten was dit al voor de casus-Dolmatov het geval, maar beschikte de IND toen nog niet over instrumenten en processen om de kwaliteit van de titels te kunnen meten. Door de casus-Dolmatov is de ontwikkeling hiervan in een stroomversnelling geraakt. Zo is onder andere een zogenoemde ‘titeltaskforce’ opgericht. Deze had als opdracht om inzicht te geven in de omvang van de problematiek met betrekking tot de verwijderbaarheidstitels⁴⁷ en in de issues die ten grondslag liggen aan onjuiste verblijfs- en verwijderbaarheidstitels. Daarnaast diende de titeltaskforce ervoor zorg te dragen dat de

⁴⁷ Binnen de IND was vanaf de zomer van 2012 al aandacht voor (technische) problemen met verblijfstitels.

geïdentificeerde onderliggende issues werden opgelost en moest zij starten met het schonen van de data.⁴⁸

Als gevolg hiervan is binnen de IND merkbaar geïnvesteerd in de kwaliteit van de titels. Hierbij is enerzijds aandacht geweest voor de techniek en anderzijds voor de gebruikers van INDiGO. In INDiGO zijn aan de hand van releases (waarbij per keer meerdere problemen worden opgelost) en ‘hotfixes’ (waarmee snelle aanpassingen kunnen worden gedaan om problemen met een grote impact op te lossen) technische verbeteringen doorgevoerd. Voor de gebruikers zijn aangepaste werkinstructies uitgevaardigd en verplichte trainingen verzorgd. Alle medewerkers hebben een basistraining moeten volgen over de brede context van titels en de rol die medewerkers hierbij spelen. Daarnaast is voor een deel van de medewerkers een verdiepende training aangeboden die ingaat op specifieke, complexe gebruikersproblemen. Ten slotte is ook geïnvesteerd in datakwaliteitsmetingen.

Dit heeft volgens de respondenten binnen de IND geleid tot een verhoging van de kwaliteit van de titels. Volgens de titeltaskforce is het *‘overall risico substantieel afgenomen’*.⁴⁹ Om deze reden is de titeltaskforce op 1 november 2013 opgeheven en zijn de taken van de titeltaskforce naar de staande organisatie overgeheveld. Omdat de problemen nog niet geheel zijn opgelost, blijven echter ‘mitigerende’ maatregelen van kracht. Hierbij dient onder andere gedacht te worden aan het in 2014 doorzetten van het opleiden en trainen van medewerkers en het blijven doorvoeren van hotfixes.⁵⁰

Controles

De Inspectie VenJ constateert dat binnen de IND veel controlemomenten bestaan ten aanzien van de datakwaliteit in het algemeen en de titels in het bijzonder. De eerste controle voeren de medewerkers zelf uit. Als zij een zaak hebben ingevoerd, dienen zij de volgende dag te controleren of de – naar hun oordeel – juiste titel is doorgevoerd in INDiGO (en de BVV). Uit de gesprekken blijkt dat dit niet overal structureel gebeurt. Respondenten van één afdeling zeggen dat dit enkel bij twijfel gebeurt. Respondenten van een andere afdeling geven aan dat dit niet structureel gebeurt, omdat medewerkers soms ziek zijn of een dag vrij hebben. Op een derde afdeling nemen de collega’s deze taak in zulke gevallen over. Op één afdeling geven medewerkers aan te beschikken over controlelijsten en een compendium

⁴⁸ Nota Eindrapportage Titeltaskforce (22-10-2013).

⁴⁹ Nota Eindrapportage Titeltaskforce (22-10-2013).

⁵⁰ Nota Eindrapportage Titeltaskforce (22-10-2013).

met daarin een overzicht van de titels en hun betekenis. Dit geldt echter niet voor de respondenten van de andere afdelingen. Verschillende van deze respondenten geven aan de onderlinge hiërarchie van de titels niet geheel te kunnen doorgronden. Dit blijkt tevens uit een intern rapport van de IND, waarin wordt beschreven dat een aantal van de functionarissen die de metingen uitvoeren (vaak ook key-users) een tekort aan kennis over de titellevering en achterliggende titelafleiding hebben.⁵¹

Daarnaast vinden op unitniveau controles plaats. Aan de hand van steekproeven worden zaken geselecteerd, die twee weken later door medewerkers van een andere unit (maar binnen dezelfde klantdirectie) worden gecontroleerd. Dit betreft niet alleen de juistheid van de titels, maar de gehele datakwaliteit. De periode van twee weken is ingebouwd om het Koppelingsbureau – zie hierna – eerst in de gelegenheid te stellen om de reguliere controles en herstelacties uit te voeren.

Ten derde voert het Koppelingsbureau controles uit. Het Koppelingsbureau monitort of, op basis van hetgeen een beslismedewerker heeft ingevoerd, de juiste wijziging in de titel is bepaald en geëffectueerd. De controle gebeurt zowel proactief (gestructureerd op basis van bekende risicofactoren en via steekproeven) als reactief (op aangeven van medewerkers en ketenpartners).

Tot december 2013 selecteerde het Koppelingsbureau in de proactieve stroom eens per week een te controleren aantal ‘regels’, die leiden tot wijzigingen in verblijfs- en of verwijderbaarheidstitels. Deze konden dan al vijf werkdagen in INDiGO en daarmee ook in de BVV staan. Vervolgens werd het geselecteerde aantal regels (tot 500 per dag) binnen vijf werkdagen gecontroleerd. Dit kon in de praktijk betekenen dat foutieve titels, voordat ze gecontroleerd werden, in het uiterste geval anderhalf tot twee weken in de BVV stonden voordat ze werden ontdekt. Per december 2013 selecteert het Koppelingsbureau dagelijks tot 500 regels, die twee dagen na de registratie worden gecontroleerd en waarbij foutieve titels, indien mogelijk, dezelfde dag worden hersteld. Deze periode is dus aanzienlijk korter geworden. Het Koppelingsbureau controleert hiermee 20 procent van het totaal aantal wijzigingen van titels in INDiGO.⁵² In de periode oktober 2013

⁵¹ Datakwaliteit bij afsluiten zaak IND-breed, vijfde rapport november – december 2013.

⁵² De IND verklaart dat dagelijks op basis van de regels ongeveer 15.000 titels worden bepaald. Dit betekent dat wordt bekeken of een wijziging in het dossier van een vreemdeling ook leidt tot een aanpassing van zijn of haar verblijfs- dan wel verwijderbaarheidstitel. Deze 15.000 titelbepalingen leiden per dag tot 1.500 tot 2.000 nieuwe verblijfstitels en/of 1.500 tot 2.000 nieuwe verwijderbaarheidstitels.

– februari 2014 heeft zij gemiddeld in 35 tot 60 van de 500 geselecteerde regels fouten aangetroffen.

Al deze controles worden real-time uitgevoerd. Dat wil zeggen dat de controles betrekking hebben op registraties die al zijn doorgevoerd en derhalve zichtbaar zijn in INDiGO en de BVV (en dus ook van invloed zijn op het handelen van de ketenpartners).

Herstel

Bevindingen uit de controles worden binnen de IND teruggekoppeld. Dit gebeurt bij gebruikersfouten primair aan de medewerker die verantwoordelijk is voor een foutieve registratie. De werkwijze is dan ook dat deze de fout – indien mogelijk – zelf moet herstellen. Als dit niet mogelijk is, doet het Koppelingsbureau dit. Als een fout een technische oorzaak heeft, wordt dit – via het Koppelingsbureau – gemeld bij de directie Informatievoorziening. Deze is verantwoordelijk voor het herstel via een ‘hotfix’ of een nieuwe release. Daarnaast komen aandachts- en verbeterpunten aan bod in werkoverleggen van de verschillende units. Ook worden de belangrijkste bevindingen op intranet gepubliceerd. Het Koppelingsbureau informeert tevens de interne opleiders van de klantdirecties, zodat zij bij het vormgeven van de opleidingen rekening kunnen houden met de geconstateerde problemen.

Het herstellen van foutieve registraties in INDiGO kan enige tijd vergen. Volgens de respondenten gaat dit steeds sneller. De urgentie van een fout in combinatie met de aard ervan zijn bepalend voor de snelheid. Uitgangspunt is dat een foutieve registratie die leidt tot een verkeerde titel, en daarmee in het nadeel is van een vreemdeling, zo spoedig mogelijk wordt hersteld. Vaak kan dit binnen 24 uur, maar het kan – zeker bij een technische oorzaak – ook langer duren (oplopend tot meerdere weken). Dit betekent dat een titel langere tijd verkeerd kan blijven staan. Dit is in INDiGO, maar zeker in de BVV niet duidelijk zichtbaar. Er is geen gedeelde werkwijze om binnen de IND en met ketenpartners te communiceren dat een foutieve registratie is gesignaleerd en aan het herstel wordt gewerkt.

Kwaliteit titels

Vrijwel alle respondenten binnen de IND menen dat de datakwaliteit in INDiGO sinds de casus-Dolmatov is toegenomen. Zij stuiten steeds minder vaak op verkeerde titels. Dit ligt volgens hen met name aan de toegenomen kennis over het werken met INDiGO. Verschillende respondenten merken echter ook op dat de tekst in de beschikking (de papieren werkelijkheid) nog niet altijd overeenkomt met de informatie in INDiGO (de digitale werkelijkheid). Daarnaast worden nog regelmatig fouten geconstateerd, die

volgens hen weliswaar over het algemeen minder ingrijpende gevolgen hebben voor het bepalen van de titels, maar desondanks ongewenst zijn. De fouten hebben diverse oorzaken:

- gebruikersfouten (foutieve invoer);
- technische fouten in INDiGO;
- technische fouten in de uitwisseling van informatie tussen INDiGO en BVV;
- de complexiteit van het aantal titels en de relaties tussen de verschillende zaken;
- eventuele samenloop met het handelen van ketenpartners.

De Inspectie VenJ heeft – mede naar aanleiding van de opmerkingen van de ketenpartners over de datakwaliteit – bij de IND navraag gedaan naar kwantitatieve informatie over het aantal fouten in de titels. In dit kader heeft de IND verschillende rapportages opgesteld. Daaruit blijkt dat sinds de casus-Dolmatov cijfers op verschillende manieren voor verschillende doeleinden zijn verzameld. Ten aanzien van de klantdirecties Asiel, Regulier Economisch en Regulier Sociaal worden sinds augustus 2013 rapportages opgeleverd over de datakwaliteit. In de periode augustus 2013 – januari 2014 blijken de verblijfstitels die door deze directies zijn gegenereerd in 97 procent tot 99 procent van de zaken correct te zijn, en de verwijderbaarheidstitels in 96 procent tot 98 procent van de zaken. In deze rapportages wordt ook een onderscheid gemaakt tussen afwijzingen en inwillingen. Als dit onderscheid wordt meegenomen, blijkt dat er meer fouten worden gemaakt in de afwijzingen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat de steekproeven van de afwijzingen in alle toegezonden rapportages statistisch beperkt betrouwbaar zijn.⁵³ Daarnaast valt op dat in de laatste rapportage wordt opgemerkt dat er grote verschillen zijn aangetroffen in het aantal en de soort geconstateerde fouten die de functionarissen die de metingen uitvoeren, hebben gerapporteerd.⁵⁴ Dit was met name het geval bij de klantdirecties Regulier Economisch en Regulier Sociaal.

De Inspectie VenJ beschikt daarnaast over drie metingen die in de periode september 2013 – januari 2014 bij de afdeling Procesvertegenwoordiging zijn uitgevoerd. Bij de eerste meting over september/oktober 2013 bleek dat 84 procent van de verwijderbaarheidstitels en 90 procent van de verblijfstitels correct zijn bepaald. Sindsdien zijn de percentages verbeterd: in november/december 2013 is 93 procent van de verwijderbaarheidstitels en 95 procent van de verblijfstitels correct en in januari 2014 is dit voor beide titels 99 procent. Overigens geldt ook voor deze metingen dat de percenta-

⁵³ Dit betekent dat er een afwijking kan zijn van 3 procentpunt.

⁵⁴ Datakwaliteit bij afsluiten zaak IND-breed, januari 2014.

ges statistisch beperkt betrouwbaar zijn. Een van de grootste oorzaken voor het genereren van foutieve titels bij de afdeling Procesvertegenwoordiging was dat niet of onjuist werd aangegeven of de betreffende vreemdeling zijn zaak in Nederland af mag wachten. Ook hierin is verbetering zichtbaar.

Bovenstaande gegevens zijn gebaseerd op de controles op unitniveau. De controle door het Koppelingsbureau heeft dan al plaatsgevonden. Uit de meest recente gegevens van het Koppelingsbureau blijkt dat in het vierde kwartaal van 2013 proactief 30.883 titels zijn gecontroleerd, waarvan er 3636 niet klopten.⁵⁵ Dit komt neer op een foutmarge van 11,8 procent in de betreffende steekproef (die deels select⁵⁶ en deels aselekt is opgebouwd).

De Inspectie VenJ constateert dat de beelden van de ketenpartners over de kwaliteit van de titels en de gemeten titelkwaliteit ver uiteen liggen. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Ten eerste lijken negatieve ervaringen uit het verleden zwaar te wegen. Het gezegde “vertrouwen komt te voet en gaat te paard” is hier dan ook van toepassing. Hierbij speelt ook mee dat de aandacht voor de titels naar aanleiding van de casus-Dolmatov sterk is toegenomen. Een andere reden die binnen de IND veelvuldig wordt genoemd is de interpretatie van de titels door de ketenpartners, die vanwege de complexiteit van het stelsel niet altijd juist is. Respondenten van de ketenpartners geven echter juist aan in de BVV soms duiding van de titels te missen. Een laatste reden kan gevonden worden in het gebrek aan actualiteit van de informatie in de BVV. Deze is enerzijds afhankelijk van de actualiteit van de informatie die ketenpartners aan de IND leveren en anderzijds van de wijze waarop de informatie uit INDiGO wordt gedeeld met de BVV. De verblijfs- en verwijderbaarheidsinformatie staat pas tenminste een dag later in de BVV. Hierdoor kan de meest actuele stand van zaken altijd afwijken van de informatie in het systeem.

3.5 Opvoeren beroepschrift

Ten aanzien van de snelheid van het registreren van beroepschriften⁵⁷ in INDiGO is de IND deels afhankelijk van het CIV. Zoals in paragraaf 2.4.2 reeds is beschreven, informeert een advocaat het CIV per fax dat beroep wordt ingesteld. Het CIV faxt dit vervolgens door naar de IND. Waar deze

⁵⁵ E-mail IND, 31-01-2014.

⁵⁶ Op basis van combinaties van data, waarvan bekend is dat deze tot fouten kunnen leiden.

⁵⁷ De toegezegde maatregel ziet toe op het opvoeren van het beroepschrift. De Inspectie VenJ gaat daarom alleen hier op in. De beschreven werkwijze geldt echter voor het opvoeren van alle rechtsmiddelen.

meldingen voorheen tweemaal per dag werden verstuurd, is dit per 3 februari 2014 verhoogd naar viermaal per (werk)dag: om 10.00 uur, 12.00 uur, 14.00 uur en 16.00 uur. Wel is het zo dat dit afhankelijk is van de instroom van meldingen: als deze toeneemt, kan het verhogen van de frequentie volgens het CIV mogelijk niet volgehouden worden.

Voor de casus-Dolmatov werden beroepschriften eerst gedigitaliseerd en pas daarna ingevoerd in INDiGO. Deze werkwijze is per 22 februari 2013 aangepast, waardoor deze handelingen parallel verlopen. Nadat de IND de beroepschriften heeft ontvangen, worden deze direct verdeeld onder de medewerkers van de administratieve afdeling van de directie Procesvertegenwoordiging. Vervolgens worden ze – in principe – binnen een werkdag ingevoerd. De respondenten menen dat de informatie in INDiGO hierdoor meer actueel is geworden: het is sneller dan voorheen zichtbaar dat een beroepschrift is ingediend.

Wanneer de beroepschriften worden opgevoerd, registreert de administratief medewerker, op basis van de door de beslismedewerker opgestelde rechtsmiddelenclausule, in INDiGO dat de betreffende vreemdeling zijn of haar procedure in Nederland mag afwachten. Wanneer de administratief medewerker twijfelt over de juistheid van de eerder opgestelde tekst, neemt deze contact op met een juridisch inhoudelijk medewerker. Tegelijkertijd wordt intern een werkkopie van het beroepschrift verstuurd om deze te digitaliseren en op te nemen in het digitale dossier. Om op deze manier te kunnen werken, is de beschikbare capaciteit voor deze taak uitgebreid.

Een senior-medewerker van de administratieve afdeling controleert vervolgens of de medewerkers het beroepschrift op de juiste wijze hebben ingevoerd. Als fouten worden geconstateerd, worden deze in het teamoverleg besproken. Ook controleert de senior-medewerker de dag na de invoering van het beroepschrift of de titel, die uit de registratie in INDiGO voort zou moeten komen, juist is doorgevoerd.

3.6 Opvoeren maatregel van bewaring

Als de VP of de KMar een maatregel van bewaring opleggen, stellen zij de IND hiervan per fax in kennis. Voor de casus-Dolmatov was het in INDiGO opvoeren van de maatregel van bewaring een louter administratieve handeling door medewerkers van de afdeling administratie van de directie Procesvertegenwoordiging. Deze taak werd, gelet op de veronderstelde eenvoud van de handeling, vooral uitgevoerd door nieuwe medewerkers in hun inwerkperiode. De Inspectie VenJ heeft vastgesteld dat dit niet langer

het geval is. De IND heeft een nieuwe werkwijze ingevoerd, die de ‘veiligheidsklep’ wordt genoemd. De werkwijze ziet erop toe dat de medewerkers tevens controleren of de vreemdeling aan wie een maatregel van bewaring is opgelegd, volgens de informatie in INDiGO wel of niet rechtmatig in Nederland verblijft. Aanvankelijk is de nieuwe werkwijze als een pilot op de locatie Rijswijk ingevoerd. Medio juni 2013 is dit ook bij de overige locaties gebeurd.

De maatregel van bewaring wordt na ontvangst binnen een werkdag in INDiGO opgevoerd. Volgens de respondenten gebeurt dit over het algemeen vrijwel direct. Bij het opvoeren van de maatregel van bewaring bekijken zij of er ten aanzien van de vreemdeling nog gerechtelijke procedures in een toelatingszaak openstaan. Ook wordt gecontroleerd of de betreffende vreemdeling mogelijk met dezelfde gegevens onder een ander V-nummer⁵⁸ in INDiGO bekend is. Als blijkt dat nog gerechtelijke procedure openstaat, bekijkt de medewerker de betreffende zaak en controleert hij het veld ‘afwachten zaak in Nederland’.

In het veld ‘afwachten zaak in Nederland’ zijn in principe drie antwoorden mogelijk: ‘ja’, ‘nee’ en ‘te bepalen’. Indien het antwoord ‘ja’ is, dient de medewerker direct contact op te nemen met de HC-balie van de IND. Deze neemt vervolgens contact op met de verantwoordelijke eenheid van de NP of het district van de KMar om door te geven dat de betreffende vreemdeling zijn gerechtelijke procedure in Nederland mag afwachten. Als het antwoord ‘nee’ is, kan de medewerker doorgaan met het invoeren van de maatregel.⁵⁹ Wanneer de administratief medewerker twijfelt of de ingevulde ‘ja’ of ‘nee’ wel correct is, kan hij of zij tijdelijk de waarde ‘te bepalen’ selecteren.

De respondenten geven aan dat het in de praktijk weinig voorkomt dat zij constateren dat een maatregel van bewaring onrechtmatig is opgelegd. In de periode april 2013 – oktober 2013 zou dit op de locatie Rijswijk een tiental maal het geval zijn geweest.⁶⁰ Hierbij geldt dat – net zoals voorheen – de rechtmatigheid van de staandehouding, het opleggen van de gronden van inbewaringstelling en andere criteria waaraan een inbewaringstelling moet

⁵⁸ Het V-nummer staat voor het vreemdelingsnummer. Dit is een uniek nummer, waarmee iedere vreemdeling bij de IND en de ketenpartners is te identificeren. Dit nummer wordt toegekend zodra iemand voor het eerst in contact komt met de vreemdelingenketen. Het nummer staat vermeld in de correspondentie die de vreemdeling of de referent van onder meer de IND ontvangt én op het verblijfsdocument zelf.

⁵⁹ Werkinstructie veiligheidsklep BS 114.1 versus maatregel IBS (IND).

⁶⁰ De IND beschikt niet over exacte cijfers hieromtrent.

voldoen, op een later moment inhoudelijk worden beoordeeld. Dit gebeurt bij de voorbereiding van een eventuele rechtszitting.

3.7 Conclusies

De invoering van INDiGO is een majeure operatie geweest. Het ging niet alleen om de invoering van een nieuw ICT-systeem, maar om het invoeren van een geheel nieuwe manier van werken binnen de IND. De Inspectie VenJ concludeert dat de impact hiervan aanvankelijk is onderschat. De opleidingen om met INDiGO te werken sloten onvoldoende aan op het tijdstip van de invoering ervan. Daarnaast richtten deze zich voornamelijk op de technische kant van het systeem; er was onvoldoende aandacht voor het bredere gedachtegoed achter de invoering van INDiGO. Door deze onderschatting was er op operationeel niveau te weinig besef van de gevolgen van het eigen handelen voor de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels van vreemdelingen en van de impact van de eigen registraties op het handelen van de ketenpartners. Door de casus-Dolmatov werd dit voor de individuele medewerkers echter duidelijk zichtbaar. Sindsdien is binnen de IND fors geïnvesteerd in (aanvullende) interne opleidingen en het aanpassen van werkinstructies. Dit is door de medewerkers als zeer nuttig ervaren.

Ten aanzien van de toegezegde verbetermaatregelen concludeert de Inspectie VenJ dat de IND deze heeft doorgevoerd. Ten eerste kan het veld 'opschortende werking' door een technische aanpassing niet langer worden overgeslagen. Medewerkers moeten een bewuste keuze tussen 'ja' en 'nee' maken. Aandachtspunt hierbij is dat medewerkers nog meer gefaciliteerd kunnen worden in het behalen van het gewenste (juridische) kennisniveau. Ten tweede wordt een bij de IND binnengekomen beroepschrift niet langer eerst gedigitaliseerd, voordat deze in INDiGO wordt ingevoerd. Hierdoor is binnen de keten sneller bekend dat een beroepschrift is ingediend. Voor de snelheid van de registratie van de beroepschriften is de IND ook afhankelijk van de aanlevering van de beroepschriften door het CIV. Zoals in paragraaf 2.4.2 is beschreven, worden deze weliswaar in een hogere frequentie aangeleverd, maar gebeurt dit nog altijd uitsluitend binnen kantooruren. Ten derde controleren administratief medewerkers van de IND consequent bij het opvoeren van een maatregel van bewaring of er ten aanzien van de betreffende vreemdeling nog gerechtelijke procedures openstaan in een toelatingszaak.

Naar aanleiding van de vele opmerkingen van ketenpartners over de kwaliteit van de verblijfs- en verwijderbaarheidstitels, en de relatie tussen de maatregelen en deze titels, heeft de Inspectie VenJ hier nader onderzoek

naar gedaan. De Inspectie VenJ concludeert dat het vertrouwen van de ketenpartners in de titelkwaliteit laag is. Om deze reden wordt de BVV in de praktijk niet of nauwelijks geraadpleegd om kennis te nemen van de titels, maar wordt direct contact opgenomen met medewerkers van de IND. Hoewel de IND een ander beeld heeft van de omvang ervan, wordt de problematiek wel erkend en is een titeltaskforce opgericht. De oorzaken van de problemen met de titelkwaliteit zijn divers en kunnen gevonden worden in de invoer (het 'gebruik') en de werking van het systeem (de 'techniek'). Daarnaast is in sommige gevallen veel tijd nodig om een fout te ontdekken en vervolgens te herstellen. Ook de complexiteit van het aantal mogelijke titels (81 verwijderbaarheidstitels en 40 verblijfstitels) en vooral de combinaties daarvan speelt een rol. Dit leidt tot risico's in zowel de techniek als in het gebruik. Zowel binnen als buiten de IND blijkt dat functionarissen moeite hebben met de duiding van de titels.

De Inspectie VenJ constateert dat binnen de IND, sinds de casus-Dolmatov, fors is geïnvesteerd in de titelkwaliteit. Uit de metingen van de IND blijkt dat dit heeft geleid tot een toename van de kwaliteit. De vele interne controles dragen hier zeker aan bij. Inmiddels zijn de betrouwbaarheidspercentages ten aanzien van de titels die door de klantdirecties Asiel, Regulier Sociaal en Regulier Economisch worden gegenereerd, zeer hoog te noemen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de metingen van de afwijzingen statistisch beperkt betrouwbaar zijn en dat de cijfers zijn gebaseerd op de periode nadat het Koppelingsbureau al zijn controles heeft uitgevoerd. De betrouwbaarheidspercentages ten aanzien van de titels die door de directie Procesvertegenwoordiging worden gegenereerd, waren in de periode september – oktober 2013 zorgelijk laag. Deze zijn sindsdien echter sterk verbeterd. De Inspectie acht het kwetsbaar dat de geconstateerde foutieve titels die niet direct kunnen worden hersteld, voor de ketenpartners niet als zodanig herkenbaar zijn. Daarnaast vormen de door de IND zelf geconstateerde verschillen tussen de bevindingen van de functionarissen die de metingen uitvoeren een aandachtspunt.

Als de genoemde betrouwbaarheidspercentages worden vertaald naar absolute aantallen, is nog altijd sprake van een grote groep foutieve titels. Dit betekent dat dagelijks enkele tientallen onjuiste verwijderbaarheids- en verblijfstitels worden bepaald. Hoewel 100 procent betrouwbaarheid een utopie zal zijn, is het van belang dat de IND blijft streven naar het verbeteren van de betrouwbaarheid van de titels. In dit kader acht de Inspectie VenJ het wenselijk om de betrouwbaarheidspercentages op een eenduidige en integrale wijze te meten en te presenteren. Door dit (inclusief de gegevens van het Koppelingsbureau) op uniforme wijze weer te geven zal beter

zichtbaar worden waar de risico's op het genereren van verkeerde titels het grootst zijn en waar de verbeterinitiatieven zich primair op moeten richten.

De Inspectie VenJ acht het zorgelijk dat de beelden van de IND en de ketenpartners over de omvang van de problemen met de titelkwaliteit fors uiteenlopen. Het vertrouwen van de ketenpartners in de kwaliteit van verblijfs- en verwijderbaarheidstitels is lager dan op basis van de cijfers van de IND mag worden verondersteld. De Inspectie VenJ meent dat het van belang is om hierover in ketenverband in gesprek te gaan, teneinde in gezamenlijkheid te bepalen wat hier de oorzaken en mogelijke oplossingen voor zijn.

4

Bewaring en detentie:
zorgvuldig handelen
en het verlenen van
zorg

Dit hoofdstuk gaat in op twee onderwerpen uit het rapport over het overlijden van Alexander Dolmatov: het zorgvuldig handelen gedurende het verblijf van een vreemdeling in een arrestantencomplex en de medische zorg aan vreemdelingen in detentiecentra. In paragraaf 4.1 wordt aandacht besteed aan het zorgvuldig handelen in arrestantencomplexen, terwijl de focus in paragraaf 4.2 ligt op het handelen van de hulpofficieren van justitie (HOvJ's). In paragraaf 4.3 gaat de IGZ in op de medische zorg in detentiecentra.

4.1 Toegezegde maatregelen

In het rapport over het overlijden van Alexander Dolmatov concludeerde de Inspectie VenJ dat de Vreemdelingenpolitie ten aanzien van de rechtsbijstand onzorgvuldig handelde. Ook plaatste zij enkele kanttekeningen bij het zorgvuldig handelen ten tijde van zijn insluiting in het arrestantencomplex. Ten slotte oordeelde de IGZ dat de kwaliteit van de (organisatie van de) zorg, zoals die door het detentiecentrum Rotterdam en individuele hulpverleners van het detentiecentrum Rotterdam werd geboden, niet voldeed aan de eisen van verantwoorde zorg.

Ten aanzien van het zorgvuldig handelen in het arrestantencomplex

In de casus-Dolmatov constateerde de Inspectie VenJ dat medewerkers van het arrestantencomplex op twee momenten onterecht hebben nagelaten om zijn toestand te laten beoordelen door een forensisch arts, namelijk direct na zijn insluiting en na zijn suïcidepoging. De staatssecretaris van VenJ heeft toegezegd om dit bij de verbetering, naleving en verdere uniformering van de hiervoor geldende protocollen te betrekken. Daarnaast constateerde de Inspectie VenJ dat niet in alle gevallen werd gehandeld conform het regime dat bij de vreemdelingenbewaring wordt toegepast. Hierop deed zij de aanbeveling om regelingen die gelden voor vreemdelingen consequent uit te voeren. Om deze reden gaat de Inspectie VenJ in op het regime dat voor vreemdelingen geldt als zij in een arrestantencomplex zijn ingesloten.

Ten aanzien van het zorgvuldig handelen door HOvJ's

Dit onderwerp heeft eveneens betrekking op de wijze waarop de NP en de KMar invulling geven aan de aanbeveling om de regelingen die voor vreemdelingen die in vreemdelingenbewaring zijn gesteld consequent uit te voeren, zodat hun rechten zijn gewaarborgd. Meer specifiek gaat het om de toezeggingen die betrekking hebben op de mogelijkheid om een zelfgekozen advocaat te spreken en op de zorgvuldige verslaglegging door de HOvJ's. Ook is er aandacht voor de wijze waarop binnen de organisatie

wordt gestuurd op de juiste toepassing en naleving van bestaande protocollen en afspraken door de HOvJ's.

Ten aanzien van het verlenen van medische zorg in detentiecentra

De IGZ concludeerde onder meer dat bij de plaatsing van Alexander Dolmatov op de Extra Zorg Afdeling (EZA) niet direct een intake had plaatsgevonden, maar een globale screening, waarvan de bevindingen ten onrechte niet met de dienstdoende arts zijn besproken. De aanmeldinformatie in de casus-Dolmatov werd naar het oordeel van IGZ onvoldoende multidisciplinair op zijn relevantie gewogen en de medische informatie-overdracht in de keten was gebrekkig.

De IGZ deed naar aanleiding daarvan de volgende aanbevelingen aan DJI: *“Bevorder inhoudelijke samenhang en procedurele afstemming tussen de verschillende werkinstructies, procedures en protocollen met aandacht voor de professionele deskundigheden en daarbij horende begrenzingen. Vergroot het bewustzijn ten aanzien van het belang en de mogelijkheden van het in de keten proactief delen van relevante informatie over de gezondheidstoestand van de vreemdeling. Breng vooral de mogelijkheden voor het uitwisselen van medische informatie in beeld, en maak hierover afspraken met de ketenpartners.”* Aan de DBV van DJI deed de IGZ de aanbeveling om: *“te zorgen voor een sluitende medische screening/intake zo snel mogelijk na inkomst en voor voldoende proactieve aandacht van de betrokken professionals.”*

De IGZ verwachtte daarnaast dat het detentiecentrum Rotterdam de verbetermaatregelen, die naar aanleiding van de aanbevelingen van de Calamiteitenonderzoekscommissie⁶¹ waren ingezet, zo spoedig mogelijk na implementatie liet toetsen door middel van een audit, uitgevoerd door een multidisciplinair auditteam met een onafhankelijke voorzitter. Voorts verwachtte de IGZ van DJI en het detentiecentrum Rotterdam dat aan de medewerkers deskundigheidsbevordering en bijscholing werd gegeven over een sluitende informatie-uitwisseling en samenwerking met erkenning van ieders professionaliteit. Het beleid rond suicidepreventie diende hiervan onderdeel uit te maken.

⁶¹ Een Calamiteitenonderzoekscommissie is een onafhankelijke, multidisciplinair samengestelde intercollegiale onderzoekscommissie. Deze wordt bij incidenten conform de landelijke werkwijze van DJI ingesteld om te onderzoeken of er een relatie is tussen de verleende zorg en de calamiteit.

4.2 Arrestantencomplexen

De Inspectie VenJ gaat in deze paragraaf in op twee thema's: het inschakelen van een forensisch arts en het regime dat voor vreemdelingen geldt in een arrestantencomplex.

Inschakelen arts

Volgens de betrokken respondenten worden vreemdelingen (zoals alle ingeslotenen) bij hun insluiting gevraagd naar medische bijzonderheden. Medewerkers van de VP en de KMar doen dit over het algemeen bij de staande- en ophouding ook al. Deze werkwijze is ook beschreven in werkprocessen. Enkele respondenten geven aan dat dit na de casus-Dolmatov nader onder de aandacht is gebracht.

Over het inschakelen van een arts na een suïcidepoging staat in het algemeen huishoudelijk reglement het volgende vermeld: *“indien een ingeslotene als gevolg van een poging tot zelfdoding gewond is geraakt, dan worden alle bepalingen van 4.3.2. overeenkomstig toegepast.”* Hoofdstuk 4.3.2 stelt dat in elk geval waarbij sprake is van redelijke twijfel omtrent de lichamelijke of geestelijke toestand van een ingeslotene, te allen tijde een arts of psychiater wordt ingeschakeld.⁶²

In de praktijk blijken binnen de bezochte eenheden hieromtrent verschillende protocollen en werkafspraken te bestaan, die nog niet landelijk zijn afgestemd. In dit kader geven alle respondenten aan dat de term 'poging tot zelfdoding' niet nader is gedefinieerd. Hier is volgens hen wel behoefte aan. Gaat het om een poging die zonder ingrijpen geslaagd zou zijn of ook om het plegen van voorbereidende handelingen? Ook de werkwijze die hierop volgt verschilt per arrestantencomplex. Bij één van de onderzochte arrestantencomplexen wordt eerst contact opgenomen met de Chef van Dienst, die de informatie weegt en – indien nodig – contact opneemt met een arts. In een ander arrestantencomplex wordt direct telefonisch contact opgenomen met een forensisch arts, die vervolgens bepaalt of het nodig is een bezoek te brengen.

De respondenten van de arrestantencomplexen merken op dat het sinds de casus-Dolmatov vaker voorkomt dat ingesloten vreemdelingen dreigen met zelfmoord. Ze zijn hier alert op en trachten deze bevindingen proactief te delen. Volgens respondenten is het kwetsbaar dat de arrestantenverzorgers zelf een inschatting van de ernst van de dreiging moeten maken. Dit wordt

⁶² Algemeen Huishoudelijk Reglement, Landelijke Kwaliteitskring Arrestantenzorg & Parketpolitie (versie 2012).

door de betrokkenen als een grote verantwoordelijkheid gezien voor de betreffende doelgroep.

De korpsleiding van de nationale politie heeft de eenheidsleiding van de verschillende eenheden schriftelijk verzocht om de respectievelijke Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg te attenderen op de genomen maatregelen met betrekking tot de verzorging en bijzondere aandacht voor gedetineerde vreemdelingen, opdat zij tijdens hun toezicht specifiek kunnen toezien op de naleving daarvan.⁶³ In de eenheid, waar het arrestantencomplex te Dordrecht deel van uitmaakt en waar Dolmatov ingesloten is geweest, heeft de Commissie van Toezicht op de arrestantenzorg sindsdien extra aandacht voor (pogingen tot) suïcide. Deze commissie wil altijd op de hoogte worden gesteld, ook tijdens de nachtelijke uren. Hiervoor is inmiddels een werkwijze ontwikkeld. In de andere onderzochte eenheden is, volgens de respondenten, geen sprake van toegenomen aandacht van de Commissies van Toezicht naar aanleiding van de casus-Dolmatov. Wel melden zij aan hen (pogingen tot) suïcides. De voorzitter van het landelijk centrum Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg geeft aan niet op de hoogte te zijn van een verzoek vanuit de korpsleiding en/of eenheidsleidingen.

Bij een zelfdoding wordt de (hoofd) officier van justitie geïnformeerd. Voor iedere poging tot zelfdoding dient het 'Modelmeldingsformulier sterfgevallen en pogingen tot zelfdoding' te worden ingevuld en ingezonden naar het ministerie van Veiligheid en Justitie.⁶⁴ De respondenten geven aan zich af te vragen waarom zij dit meldingsformulier invullen, omdat ze niet de indruk hebben dat dit centraal verzameld wordt en ze hier geen terugkoppeling op ontvangen. In één van de arrestantencomplexen wordt het formulier om deze reden niet meer verstuurd.

Regime

In tegenstelling tot vreemdelingen die aan de grens zijn geweigerd en vervolgens zijn ingesloten en vreemdelingen die zijn ingesloten in een detentiecentrum⁶⁵, is het regime voor vreemdelingen die ingevolge de Vreemdelingenwet zijn ingesloten in een arrestantencomplex niet nader uitgewerkt. Voor hen geldt in principe dat zij alleen van hun vrijheid zijn

⁶³ Maatregelen naar aanleiding van Dolmatov, brief van de plaatsvervangend korpschef aan de politiechefs en de (tijdelijke) hoofden van de vreemdelingenpolitie (09-10-2013).

⁶⁴ Zoals vastgesteld bij de ministeriële regeling van 20 april 1994, kenmerk EA94/U898 en 430280/594/GBJ.

⁶⁵ Respectievelijk het Reglement Regime Grenslogies en het regime van beperkte gemeenschap uit de Penitentiaire Beginselenwet.

beroofd. Verder hoeven zij, behalve uit veiligheidsoverwegingen, geen enkele beperking te ondervinden.⁶⁶

Volgens de respondenten betekent het onder andere dat vreemdelingen tijd door mogen brengen in een dagverblijf en vrij gebruik kunnen maken van een telefoon. Vaak beschikken arrestantencomplexen echter niet over een dagverblijf en is het gebruik van de telefoon afhankelijk van de werkdruk van het personeel. Ook lopen de medewerkers tegen praktische vragen aan, bijvoorbeeld of een vreemdeling onbeperkt naar het buitenland mag bellen. Arrestantencomplexen gaan op verschillende manieren met deze vraagstukken om. In de huisregels die in de bij het onderzoek betrokken arrestantencomplexen aan ingeslotenen worden verstrekt, wordt niet altijd duidelijk ingegaan op de verschillen in regimes.

In het arrestantencomplex Dordrecht, waar Dolmatov heeft vastgezet, zijn de protocollen na het incident met de medewerkers doorgenomen en is ingegaan op de verschillen in de regimes. Dit bleek in grote lijnen bekend te zijn bij de medewerkers. In de andere onderzochte arrestantencomplexen is het onderwerp niet expliciet ter sprake gebracht. Uit de interviews blijkt dat ook deze medewerkers weten dat voor vreemdelingen in principe een ander regime geldt. Volgens hen maakt de hoge werkdruk het echter vaak niet mogelijk om hier invulling aan te geven. In de praktijk is er hierdoor feitelijk geen sprake van een afwijkend regime voor vreemdelingen. Wel hebben medewerkers – als zij hiervoor tijd hebben – extra aandacht voor hun situatie en belangen.

Vanuit de korpsleiding van de NP is er geen gerichte sturing geweest in de richting van de hoofden parketzaken en arrestantenzorg.⁶⁷ Er is in de expertgroep parketzaken en arrestantenzorg wel gesproken over het aanpassen van het regime of het verscherpen van de aandacht hiervoor, maar hier zijn uiteindelijk geen concrete afspraken over gemaakt. Wel is afgesproken om het algemeen huishoudelijk reglement te verdiepen en uniform binnen de NP in te voeren. Hiertoe zal vanuit de expertgroep een voorstel aan de korpsleiding worden opgesteld. Het is de Inspectie VenJ niet bekend geworden wanneer dit aan de korpsleiding zal worden voorgelegd.

⁶⁶ Algemeen Huishoudelijk Reglement, Landelijke Kwaliteitskring Arrestantenzorg & Parketpolitie (versie 2012).

⁶⁷ De expertgroep parketzaken en arrestantenzorg fungeert gevraagd en ongevraagd als adviseur voor de korpsleiding. De hoofden parketzaken en arrestantenzorg van de tien eenheden komen zes tot acht keer per jaar bij elkaar.

4.3 Zorgvuldig handelen HOvJ's tijdens bewaring

In deze paragraaf gaat de Inspectie VenJ in op de toezeggingen die betrekking hebben op de mogelijkheid om een zelfgekozen advocaat te spreken en op de zorgvuldige verslaglegging door de HOvJ's. Allereerst is hierbij aandacht voor de wijze waarop binnen de organisatie wordt gestuurd op de juiste toepassing en naleving van bestaande protocollen en afspraken door de HOvJ's.

Sturing binnen de nationale politie

De korpsleiding van de NP heeft op 2 mei 2013 een memo verstuurd aan de politiechefs van de verschillende eenheden en – via hen – aan de hoofden van de Vreemdelingenpolitie. In de memo attendeert de plaatsvervangend korpschef (en tevens portefeuillehouder Vreemdelingen) hen op de aanbevelingen die betrekking hebben op de NP. Ook deelt hij mee dat een informele werkgroep⁶⁸ is ingesteld om de verbetermaatregelen nader uit te werken en te monitoren. Op dat moment hadden de hoofden van de Vreemdelingenpolitie in het Landelijk Overleg Vreemdelingen (LOV) echter al meermaals gesproken over de verbeterpunten uit de casus-Dolmatov en verbetermaatregelen geformuleerd.

Op 9 oktober 2013 heeft de korpsleiding de politiechefs en hoofden van de VP vervolgens schriftelijk geïnformeerd over de voortgang en de resultaten van de (inmiddels opgeheven) werkgroep. De korpsleiding verzoekt hen erop toe te zien dat de uitgewerkte maatregelen, zoals de aangepaste werkinstructie voor het M118-formulier, in de praktijk worden gebracht en dat de desbetreffende werkinstructies en protocollen strikt worden nageleefd.

Volgens de respondenten van de VP zijn de verbeterpunten uit het rapport over de casus-Dolmatov al snel na het verschijnen ervan formeel besproken in plenaire overleggen. Daarnaast is het onderwerp van gesprek geweest in informele overleggen tussen medewerkers en leidinggevenden. Verschillende respondenten merken op dat de eenheidsleiding zich meer nadrukkelijk door de Vreemdelingenpolitie laat informeren dan voorheen. Hoewel dit volgens de respondenten deels lijkt voor te komen uit de

⁶⁸ Deze werkgroep bestaat uit een vertegenwoordiging van de vreemdelingenpolitie, de politieacademie, de directie Operatiën en de directie Informatievoorziening, en stond onder leiding van het Hoofd Expertise Centrum Vreemdelingen en Mensenhandel.

behoefte om een nieuw incident voor te zijn, wordt de toegenomen aandacht ook als positief ervaren.

Sturing binnen de KMar

Ook binnen de KMar is het rapport besproken. Een expertgroep heeft de knelpunten besproken en verbeterpunten en –voorstellen aan de Board Grensmanagement⁶⁹ voorgelegd. Vervolgens zijn deze met de verschillende districten gedeeld, waar het in operationele briefings met de medewerkers is besproken. Ook heeft het geleid tot aanpassingen in het KOWA⁷⁰ en het plaatsen van berichten op intranet.

Zorgvuldige verslaglegging

Binnen de VP en de KMar is in plenaire bijeenkomsten specifieke aandacht geweest voor de scherpte ten aanzien van zorgvuldige verslaglegging. Dit is daarnaast als aandachtspunt opgenomen in de opleidingen die door beide organisaties voor de HOVJ's zijn ontwikkeld (in paragraaf 5.3 gaat de Inspectie VenJ hier nader op in).

Inschakelen voorkeursadvocaat

In de interne terugkoppeling is ook aandacht geweest voor het, in het kader van een inbewaringstelling, wijzen op de mogelijkheid om een voorkeursadvocaat in te schakelen. Alle respondenten van de Vreemdelingenpolitie en de KMar geven in de interviews aan dit altijd te doen. Sommige functionarissen vragen hier dieper op door dan anderen. Zo zijn er functionarissen die zelf met de IND contact opnemen om te vragen of zij bekend zijn met de (strafrecht)advocaat van een vreemdeling. Indien een vreemdeling geen voorkeursadvocaat noemt, wordt een piketadvocaat ingeschakeld. In sommige gevallen wordt de piketadvocaat voor de zekerheid al direct ingeschakeld, maar wordt vervolgens nog wel de vraag gesteld of een vreemdeling een voorkeursadvocaat heeft. Overigens geven de respondenten aan dat de werkwijze door de casus-Dolmatov op dit punt niet is veranderd.

⁶⁹ De Directie Operaties van de KMar bestaat uit vijf boards, waaronder verschillende expertgroepen vallen.

⁷⁰ De KMar Operationele Werkvloer Activiteiten (KOWA) is het kennisinformatiesysteem van de KMar.

4.4 Detentiecentra

In onderstaande paragraaf gaat de IGZ in op de stand van zaken met betrekking tot de in paragraaf 4.1 genoemde aandachtspunten. Zij hanteert hierbij als ijkpunt eind 2013. De aandachtspunten zijn samengevat in de volgende thema's:

- informatieverzameling en medische intake bij binnenkomst in een detentiecentrum;
- psychische kwetsbaarheid;
- taken en verantwoordelijkheden;
- protocollen en werkinstructies; en
- deskundigheidsbevordering.

Deze thema's sluiten aan op de toezeggingen van de staatssecretaris van VenJ op het gebied van medische zorg in detentiecentra. De IGZ baseert onderstaande bevindingen op de in oktober 2013 ontvangen auditrapportage, op het onaangekondigde follow-up bezoek dat zij aan detentiecentrum Rotterdam bracht in december 2013, en op haar landelijke bezoeken waarbij de IGZ tussen februari en augustus 2013 twee bezoeken bracht aan alle detentie- en uitzetcentra in Nederland.⁷¹ In deze bezoeken heeft zij de kwaliteit en veiligheid van de medische zorg onderzocht.

Het individueel professioneel handelen van de bij casus-Dolmatov betrokken hulpverleners komt in deze rapportage niet aan de orde. De IGZ heeft zoals aangekondigd de tuchtrechter om een oordeel gevraagd, maar de klachten zijn ten tijde van het schrijven van deze rapportage nog niet ter zitting behandeld.

Informatieverzameling en medische intake bij binnenkomst in detentiecentrum

Voor het opvragen van informatie bij voorgaande verblijfplaatsen wordt inmiddels DBV-breed een standaard checklist gehanteerd.⁷² Deze checklist wordt gebruikt om medische informatie op te vragen over een vreemdeling die afkomstig is van een politiebureau, andere inrichting, zorginstelling of COA-locatie. Aan de hand van deze checklist wordt onder meer nagegaan of er sprake is van voorgeschreven medicatie die gecontinueerd dient te worden, aanwezig letsel, lopende behandelingen, verslavingsproblematiek

⁷¹ Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra - signaleren van psychische kwetsbaarheid moet systematischer. IGZ (februari 2014).

⁷² Checklist informatie over inkomst.

en of betrokkene tijdens het verblijf daar is gezien door een huisarts of psychiater en zo ja, wat de bevindingen waren.

Binnen het detentiecentrum Rotterdam werkt men volgens een nieuwe manier van informatie vergaren waarvoor een nieuwe werkinstructie is opgesteld (zie ook paragraaf 2.3.2).⁷³ De informatiestromen zijn volgens de gesproken medewerkers duidelijker en meer doelgericht, omdat taken en verantwoordelijkheden verhelderd zijn en omdat informatie gericht geadresseerd wordt aan relevante betrokken hulpverleners en/of medewerkers. In de nieuwe werkinstructie is naast de informatie-brengplicht meer nadruk komen te liggen op de informatie-haarplicht om een proactieve houding van alle betrokken partijen te bewerkstelligen. Binnen de andere detentiecentra wordt nu onderzocht of deze werkinstructie overgenomen kan worden.

De medische intake in de detentiecentra vindt altijd binnen 24 uur plaats. Bij vreemdelingen met een bijzonder medisch dossier, zoals bijvoorbeeld gezinnen met kinderen en personen waarbij bij binnenkomst sprake is van (medische) bijzonderheden, vindt de medische intake direct bij binnenkomst plaats. Dit geldt ook voor vreemdelingen met een EZA-indicatie. Iedere nieuwe ingeslotene met een EZA-indicatie wordt bij binnenkomst voor 17.00 uur eerst door een psycholoog gezien en vervolgens door een verpleegkundige. Dit wordt vrijwel altijd waargemaakt, omdat ingeslotenen in principe niet meer na 15.00 uur binnenkomen door de aangescherpte afspraken tussen DBV, DV&O en BCV. Mocht de omstandigheid zich voordoen dat een ingeslotene met een EZA-indicatie toch pas na 17.00 uur binnenkomt, dan wordt dit door DV&O altijd zo spoedig mogelijk aangekondigd aan het betreffende detentiecentrum. De psycholoog wordt in een dergelijk geval geïnformeerd over de verlate binnenkomst, waarop deze op basis van de tot dan toe ontvangen informatie vooraf overlegt met de medische dienst over het te voeren beleid bij binnenkomst. De verpleegkundige neemt dan een intake af bij de late binnenkomst en overlegt de bevindingen met de dienstdoende arts. In het uiterste geval geeft het detentiecentrum aan de betreffende vreemdeling pas de volgende dag op te nemen.

Psychische kwetsbaarheid

Een psycholoog of een huisarts maakt de inschatting of een vreemdeling, die op de EZA geplaatst zal worden, na binnenkomst direct naar de EZA kan of andere, bij de problematiek passende omgeving behoeft, zoals een gestripte cel of observatiecel. Ook plaatsing op een meerpersoonscel

⁷³ Werkinstructie informatiestromen inkomsten.

behoort tot de mogelijkheden.⁷⁴ Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat de voorkeur uitgaat naar het voor de ingeslotene minst ingrijpende alternatief. De Inspecties hebben hierbij geconstateerd dat de detentiecentra bij plaatsing van personen met een risico op suïcide of een historie op dit gebied niet langer een scheermes en waszak met een koord uitreiken. Overigens valt dit binnen een bredere alertheid op het uitreiken van voorwerpen waarmee psychisch kwetsbare personen zichzelf letsel kunnen toebrengen.

Voor het in kaart brengen van psychische kwetsbaarheid door verpleegkundigen is, aanvullend op de aangepaste protocollen en werkinstructies (zie ook onder ‘protocollen en werkinstructies’), tegenwoordig een vragenlijst beschikbaar.⁷⁵ Hierin wordt onder meer aandacht besteed aan de voorgeschiedenis, huidige situatie en toekomst. Het doel van de vragenlijst is om tot een goede toegeleiding te komen. Het is voor de gesproken verpleegkundigen helder wanneer de vragenlijst ingezet moet worden. Indien een vragenlijst is afgenomen, wordt deze altijd nabesproken met de psycholoog om te bepalen of er verdere actie nodig is en of de psycholoog betrokkene zelf gaat zien. Dit zijn besluiten die de psycholoog neemt, ongeacht of deze de ingeslotene zelf gezien heeft. De afspraak is dat overleg met een psycholoog over de afgenomen vragenlijst betekent dat de verantwoordelijkheid voor de beslissing die daaruit volgt bij de psycholoog ligt. In het detentiecentrum Rotterdam bleek dat de bevindingen uit bovengenoemde vragenlijst nog niet structureel werden vastgelegd, waardoor onvoldoende aan dossieropbouw werd gedaan. Dit is direct onder de aandacht gebracht bij alle betrokken medewerkers.

Aan sectorbrede implementatie van de multidisciplinaire richtlijn ‘diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag’ wordt ten tijde van het schrijven van dit rapport nog steeds gewerkt. De IGZ benadrukt in haar rapport ‘Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra’ het belang van het systematisch werken op het gebied van het signaleren en inschatten van psychische kwetsbaarheid. Protocollen en werkinstructies zijn inmiddels herzien met de multidisciplinaire richtlijn ‘diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag’ als uitgangspunt. In het najaar heeft bijscholing over het onderwerp plaatsgevonden. In april 2014 vindt een sectorbrede scholingsdag plaats voor alle relevante disciplines, volledig in het teken van suïcidepreventie. Naar verwachting zal daarmee bovengenoemde multidisciplinaire richtlijn voldoende in de praktijk geïmplementeerd zijn. Dit neemt

⁷⁴ Alle cellen op de EZA worden als eenpersoonscel gebruikt.

⁷⁵ Vragenlijst voor het onderzoeken van suïcidale uitlatingen en gedachten.

niet weg dat het op peil houden van kennis en vaardigheden van medewerkers een continu proces is.

Taken en verantwoordelijkheden

Een sectorbreed professioneel statuut is in ontwikkeling en is in juni 2014 gereed, waarna de implementatie ervan nog aandacht van de detentiecentra zal vragen. Daarnaast stelde de IGZ vast dat taken en verantwoordelijkheden van betrokken professionals beter geborgd zijn in diverse werkprocessen en protocollen, zoals zij ook beschrijft bij 'protocollen en werkinstructies' en 'psychische kwetsbaarheid'.

Protocollen en werkinstructies

Protocollen en werkinstructies op het gebied van psychische kwetsbaarheid zijn duidelijker en beter op elkaar afgestemd. De samenhang is verbeterd en de overlap is eruit gehaald. Uit gesprek met de medewerkers blijkt dat medewerkers goed op de hoogte zijn van de nieuwe en herziene protocollen en werkinstructies en dat medewerkers de ontwikkelingen als een verbetering ervaren: duidelijker en eenvoudiger.

Deskundigheidsbevordering

Kwaliteits- en opleidingseisen van professionals zijn vastgelegd en worden sectorbreed op dezelfde wijze gemonitord. Voor nieuwe medewerkers die in dienst komen geldt dat zij binnen twee jaar na aanstelling de opleiding tot justitieel verpleegkundige/geneeskundige afronden. Geregistreerd wordt welke medewerkers aan welke scholingsactiviteiten hebben deelgenomen, waarbij de laatste tijd meer aandacht dan voorheen is geweest voor een multidisciplinair karakter van de bijscholingsactiviteiten en aanwezigheid van de relevante disciplines.

Verplichte scholingsactiviteiten die in 2013 voor alle verpleegkundigen hebben plaatsgevonden waren levensreddend handelen, kinderreanimatie, SOEP cursus, M118 cursus, jaarlijkse DBV brede scholingsdag verpleegkundigen, venapunctie en de opleiding tot justitieel verpleegkundige (indien nog niet afgerond). Daarnaast heeft een aantal niet verplichte scholingsactiviteiten plaatsgevonden in de vorm van casuïstiekbesprekingen en klinische lessen. Ten tijde van het schrijven van dit rapport worden alle medewerkers van de medische diensten getraind voor de migratie van het medisch registratiesysteem Microhis. De verwachting is dat de migratie in april 2014 zal plaatsvinden, nadat iedereen getraind is.

In 2013 zijn in het Detentiecentrum Rotterdam multidisciplinaire 'brown paper'-sessies georganiseerd om diverse processen en informatiestromen te

verbeteren.⁷⁶ Betrokken medewerkers gaven aan deze sessies als zeer deskundigheidsbevorderend te hebben ervaren. Brownpaper sessies werden uitgevoerd over de onderwerpen ‘uurcontrole/nachtcontrole’, ‘gedrags-rapportage’ en ‘informatiestromen inkomsten’. Binnen de andere detentiecentra wordt nu onderzocht of de verbeterde werkprocessen overgenomen kunnen worden.

4.5 Conclusie

Inspectie VenJ

Voor vreemdelingen die ingevolge de Vreemdelingenwet in een arrestantencomplex zijn ingesloten, geldt dat zij alleen van hun vrijheid zijn beroofd en uitsluitend uit veiligheidsoverwegingen beperkingen mogen ondervinden. In de praktijk blijkt echter dat het regime voor ingesloten vreemdelingen in principe gelijk is aan het regime voor reguliere arrestanten. Door de werkdruk en een gebrek aan voorzieningen (zoals dagverblijven) is het vaak niet mogelijk om aan een afwijkend regime invulling te geven. Wel besteden de medewerkers van arrestantencomplexen – als zij hieraan toekomen – extra aandacht aan ingesloten vreemdelingen. Binnen de NP wordt weliswaar gesproken over de wijze waarop invulling kan worden gegeven aan een afwijkend regime en over het invoeren van een uniform huishoudelijk reglement, maar hiervoor is nog geen concreet voorstel gedaan. De Inspectie VenJ zal hier vanuit het in 2014 uit te voeren onderzoek naar de arrestantenzorg aandacht voor blijven houden.

De korpsleiding heeft door middel van een interne memo de eenheidsleidingen verzocht om ook de Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg te wijzen op de verbetermaatregelen. Ten tijde van het onderzoek heeft dit in één van de drie onderzochte eenheden geleid tot toegenomen aandacht voor de maatregelen. De voorzitter van het landelijk centrum Commissies van Toezicht op de arrestantenzorg is niet op de hoogte van een verzoek van de korpsleiding. Deze maatregel is derhalve nog onvoldoende geborgd.

De Inspectie VenJ concludeert dat bij de respondenten in principe voldoende bekend is hoe en wanneer een forensisch arts moet worden ingeschakeld. Zij lopen hierbij echter aan tegen praktische knelpunten. Dit geldt

⁷⁶ Een Brown Paper sessie is binnen de ‘Lean Six Sigma’-methode een manier om een proces of model gezamenlijk te visualiseren. Op een groot stuk papier (‘brown paper’) wordt het proces van de afdeling of verbetertraject in beeld gebracht. Hierdoor wordt duidelijk uit welke stappen dit proces bestaat, wat tussenresultaten en benodigheden zijn en wie er bij betrokken zijn.

vooral voor het inschakelen van een forensisch arts na een ‘poging tot suicide’. Het is aan de arrestantenverzoekers om hier een eerste inschatting van te maken. Dit wordt als een grote verantwoordelijkheid voor deze doelgroep gezien. De respondenten geven zelf aan behoefte te hebben aan heldere uitgangspunten om hier hun handelen op te baseren. Zo is het volgens hen noodzakelijk dat deze term nader wordt gedefinieerd. Daarnaast is het van belang om binnen de arrestantencomplexen tot een eenduidige werkwijze te komen voor het inschatten van een arts.

Daarnaast heeft de Inspectie VenJ de maatregelen ten aanzien van het zorgvuldig handelen van de HOvJ's tijdens de detentie onderzocht. Hiervoor is binnen de NP en de KMar zowel formeel als informeel aandacht gevraagd. De Inspectie VenJ concludeert daarnaast dat dit onderdeel is geworden van de ingevoerde opleidingen en opfriscursussen voor HOvJ's (zie paragraaf 5.3). Hiermee is deze aandacht ook op een meer structurele wijze geborgd. Om de effecten van deze inspanningen te beoordelen is tijd nodig. Daarom gaat de Inspectie VenJ in deze rapportage nog niet in op de effecten van deze inspanningen. Zij is voornemens om hier in de volgende monitor van 2014 dieper op in te gaan, met name op de daadwerkelijke kwaliteit van de verslaglegging van het handelen van de HOvJ's.

IGZ

Ten aanzien van de medische zorgverlening aan ingeslotenen in de detentiecentra concludeert de IGZ dat de zorg verantwoord is, in lijn met wat de IGZ concludeerde in haar rapport ‘Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra’. De informatieverzameling en medische intake bij binnenkomst vinden tijdig en op een zorgvuldige manier plaats, er zijn afspraken over het inschakelen van een arts en/of psycholoog die in de praktijk ook worden nageleefd, protocollen, werkinstructies en informatiestromen zijn duidelijker en beter op elkaar afgestemd, en er is geïnvesteerd in de deskundigheid van medewerkers van de verschillende disciplines.

Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn verduidelijkt, maar een professioneel statuut met afspraken over verantwoordelijkheden en bevoegdheden is nog in de maak en moet nog verder geoperationaliseerd worden in de uitvoeringspraktijk. In juni 2014 is het professioneel statuut in concept klaar.

Er is veel aandacht voor psychische kwetsbaarheid, maar het beoordelen van de psychische gesteldheid bij ingeslotenen gebeurt nog onvoldoende systematisch en vastlegging van bevindingen bleek een (inmiddels opgepakt) aandachtspunt. Verdere implementatie van de multidisciplinaire

richtlijn krijgt vorm in de DBV-brede multidisciplinaire scholingsdag in april 2014, gericht op suïcidepreventie.

De IGZ toetst, zoals reeds aangekondigd in haar rapport ‘Verantwoorde medische zorg in detentie- en uitzetcentra’, de implementatie van het professioneel statuut en de implementatie van de uitgangspunten zoals beschreven in de multidisciplinaire richtlijn diagnostiek en behandeling van suïcidaal gedrag in de loop van 2014 door middel van onaangekondigde bezoeken aan de detentiecentra.

5 Aangeboden opleidingen

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie VenJ in op (aanpassingen in) de opleidingen en trainingen die binnen de vreemdelingenketen zijn vorm gegeven naar aanleiding van de casus-Dolmatov (paragraaf 5.1). Deze hebben betrekking op de integrale vreemdelingenketen (paragraaf 5.2) en op de HOV's (paragraaf 5.3). In paragraaf 5.4 komt de Inspectie VenJ tot een conclusie.

5.1 Toegezegde maatregelen

Naar aanleiding van het rapport over het overlijden van Alexander Dolmatov heeft de staatssecretaris van VenJ verschillende maatregelen toegezegd die betrekking hebben op trainingen en opleidingen. Het gaat dan om drie categorieën: trainingen gericht op het beïnvloeden van de cultuur, trainingen gericht op het M118-formulier en trainingen en opleidingen voor HOV's.

Ten aanzien van cultuur

In het kader van de 'menselijke maat' is toegezegd om trainingen te geven die zijn gericht op het beïnvloeden van de cultuur en de bewustwording in de keten. Hierbij is ook gesproken over het vergroten van het bewustzijn ten aanzien van het belang en de mogelijkheden van het in de keten proactief delen van relevante informatie over de gezondheidstoestand van een vreemdeling.

Ten aanzien van het M118-formulier

Ten aanzien van het M118-formulier is toegezegd om een training in te voeren die als doel heeft om het belang van het formulier te onderstrepen en de juiste interpretatie van informatie te waarborgen. Hiervoor moet de kennis van het werk van ketenpartners worden vergroot, omdat het voor een goed gebruik van het formulier van belang is dat medewerkers zich bewust zijn van de informatiebehoefte van de ketenpartner die na hem verantwoordelijk is voor de zorg voor de vreemdeling. Ook zou aandacht moeten worden besteed aan het belang van persoonlijk contact bij de informatieoverdracht, om zeker te stellen of de ingevulde informatie door de volgende ketenpartner juist wordt geïnterpreteerd. De training dient daarom in ketenverband te worden gegeven, moet een verplicht onderdeel gaan vormen in het reguliere opleidingsprogramma van de betrokken organisaties en dient een repetitief karakter te hebben.

Ten aanzien van de HOV's

De staatssecretaris van VenJ heeft eveneens toegezegd te investeren in opleidingen voor de HOV's. Dit heeft hij in verschillende bewoordingen

gedaan. In de opleiding zouden de noodzaak van zorgvuldige verslaglegging van de feiten en omstandigheden door de HOvJ's en het – conform de geldende regelgeving – wijzen van de vreemdeling op de mogelijkheid om een zelfgekozen advocaat te spreken. Dit zou ook moeten worden benadrukt in herhalingsdagen. Ook is gesproken over vervolgoopleidingen die zijn gericht op het consequent uitvoeren van regelingen voor vreemdelingen. Hiermee zouden niet alleen de rechten van vreemdelingen, maar ook het overdragen van medische dossiers zijn gewaarborgd. Ten slotte is gesproken over herhalingstrainingen en -cursussen voor personen die veelvuldig dezelfde taken uitoefenen. Om deze reden moeten ook de HOvJ's een nadere training krijgen.

5.2 Werkconferentie informatieoverdracht

Ontwikkeling

In eerste instantie heeft het directoraat-generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ) de uitgangspunten voor een 'M118-training' met de KMar, de nationale politie, de DT&V en DJI besproken. Al snel is echter besloten deze naam niet langer te hanteren, omdat de werkconferentie een breder bereik moest krijgen en ook gericht moest zijn op het ketenbewustzijn. Het opleidingsinstituut van DJI is hierop verzocht een ketenbrede training te ontwikkelen. Bij de ontwikkeling constateerde het opleidingsinstituut dat in dat geval een aantal relevante ketenpartners nog niet betrokken was. Hierop zijn het COA, de IND en DV&O bij de overleggen aangesloten. Op dat moment waren de meeste keuzes voor de opzet ervan echter al gemaakt. Met name door het COA is dit als onwenselijk ervaren. De overleggen hebben uiteindelijk geresulteerd in de 'werkconferentie informatieoverdracht'.

Doel werkconferentie

Het doel van deze werkconferentie is, volgens de docentenhandleiding, het vergroten van het bewustzijn van het belang van informatieoverdracht, en het vermogen om te onderscheiden welke informatie relevant is of zou kunnen zijn voor de ketenpartners. In hetzelfde document⁷⁷ staan de volgende drie leerdoelen beschreven:

- Het vergroten van het ketenbewustzijn (samenwerken, verantwoordelijkheden kennen en nemen, wederzijds informeren).

⁷⁷ Docentenhandleiding Informatieoverdracht in vreemdelingenketen, Opleidingsinstituut DJI (juli 2013).

- Het beoordelen van informatie op relevantie (zorg voor de medewerker, zorg voor de vreemdeling, zorg voor de terugkeer).
- Het vergroten van de kennis van dossiervorming (objectiviteit, aanvullen in plaats van weghalen, groeidocument, wie schrijft wat, leesbaarheid).

Omdat niet alle ketenpartners met het M118-formulier werken, is ervoor gekozen niet in te gaan op de wijze waarop het formulier gevuld dient te worden. Daarnaast is besloten om niet in te gaan op de gewenste oplossing voor de problemen met de informatieoverdracht: een ketenbrede digitale infrastructuur. Dit was namelijk onderdeel van een ander traject.

Deelnemers

De werkconferentie beslaat één werkdag en wordt bijgewoond door medewerkers van minstens vier van de zeven betrokken organisaties en/of organisatieonderdelen.⁷⁸ Per werkconferentie zijn er in totaal circa vijftien deelnemers. In totaal hebben 738 functionarissen deelgenomen aan 47 werkconferenties. Elke ketenpartner heeft zelf bepaald welke medewerkers deelnemen aan de werkconferentie. Hierdoor zijn er verschillen in het aantal medewerkers per organisatie en in het niveau van de deelnemers. Namens de DT&V hebben bijvoorbeeld ruim 200 medewerkers deelgenomen aan de werkconferentie (zie tabel 1). Dit zijn alle medewerkers die met het M118-formulier werken. De VP heeft 72 medewerkers afgevaardigd, waarbij de samenstelling per eenheid kon verschillen (van alle HOVJ's tot uitsluitend de kwaliteitscontroleurs). Van de IND (40 medewerkers) namen leidinggevende functionarissen deel, terwijl DJI (189 deelnemers) juist uitvoerende medewerkers heeft aangewezen. Volgens de respondenten, die betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en uitvoering van de werkconferentie, bemoeilijkte dit hun pogingen om de inhoud van de werkconferentie aan te passen aan de wensen en verwachtingen van de ketenpartners.

COA	123
DJI	189
DT&V	204
DV&O	10
IND	40
KMar	100
VP	72

Tabel 1: Aantal deelnemers per organisatie

⁷⁸ COA, DJI (DBV), DT&V, DV&O, IND, KMar, NP.

Eerste evaluatie

Na elke werkconferentie zijn evaluatieformulieren uitgereikt, waarbij de deelnemers anoniem scores hebben gegeven. Deze zijn door het opleidingsinstituut van DJI verzameld. Na een viertal werkconferenties bleek dat de evaluaties te lage scores lieten zien. Hierop zijn alle bij de werkconferentie betrokken ketenpartners in oktober 2013 in overleg getreden. Zij benoemden verschillende oorzaken voor deze lage scores:

- De druk om met de werkconferentie te starten was hoog. Grote groepen deelnemers van verschillende participerende ketenpartners moesten in een korte periode ingepland worden. Dit kwam binnen verschillende organisaties onvoldoende snel op gang. Hierdoor was de bezetting van de eerste werkconferenties niet zoals was bedacht. Om dit op orde te krijgen zijn vervolgens werkconferenties geannuleerd en is aan de ketenpartners om extra aandacht voor de aanmelding gevraagd.
- De uitnodigingstekst voor de deelnemers bleek hen onvoldoende te informeren en werd door de ketenpartners niet altijd verspreid. Het opleidingsinstituut heeft daarop de tekst aangepast en deze opnieuw verspreid onder de ketenpartners. Hierbij is opnieuw aandacht gevraagd voor de interne verspreiding.
- De IND en het COA zijn pas later uitgenodigd bij de overleggen en daardoor ook de werkconferenties. Hierdoor zijn de deelnemers van het COA, en vooral de IND, later aangesloten.
- De deelnemers ervoeren de verplichting om deel te nemen als negatief. Daarnaast hadden zij het gevoel dat de oplossing voor de problemen ten aanzien van de informatieoverdracht in een nieuw informatiesysteem moest worden gevonden.

Na de door de ketenpartners uitgevoerde interventies zijn de scores verbeterd.

Ervaringen deelnemers

De Inspectie VenJ heeft alle respondenten, die op verschillende momenten aan de werkconferentie hebben deelgenomen, gevraagd naar hun ervaringen. Deze lopen sterk uiteen. Veel respondenten hebben het als positief ervaren om met de ketenpartners in gesprek te zijn en de verwachtingen over informatieoverdracht uit te spreken. Dit was niet gebruikelijk in de keten, waardoor er veel onbekendheid met elkaar en de keten is. De deelnemers aan de werkconferentie hebben elkaar beter leren kennen. Dit voldeed aan hun behoefte. De gesprekken hebben bij verschillende respondenten tot nieuwe inzichten geleid in de werkwijze en informatiebehoefte van andere ketenpartners, maar ook tot verrassing en verbazing hierover. In een enkel geval hebben individuele functionarissen naar

aanleiding van de werkconferentie hun manier van werken aangepast. Daarnaast geven respondenten aan dat de werkconferentie het besef heeft versterkt dat de ketenpartners aan hetzelfde doel werken.

Op de uitvoering van de werkconferenties hadden respondenten echter de nodige aanmerkingen. Deels is dit terug te voeren op respondenten die hebben deelgenomen aan de eerste werkconferenties, maar de negatieve ervaringen van respondenten die na de evaluatie hebben deelgenomen sluiten hier op aan. De belangrijkste constatering is dat het doel van de werkconferentie voor veel deelnemers onvoldoende duidelijk was, waardoor zij verschillende verwachtingen hadden. Waar de ene respondent vond dat er te weinig aandacht was voor het vullen van het M118-formulier, vond de andere ketenpartner juist dat te veel op het formulier werd ingegaan en te weinig op de bredere informatievoorziening. Anderen hadden verwacht dat de werkconferenties tot concrete oplossingen zouden leiden. Overigens geven medewerkers van het opleidingsinstituut aan dat een concreet leerdoel ontbrak, wat de effectiviteit van de werkconferentie bemoeilijkte. De verwarring over het doel blijkt ook uit de mening van de respondenten over de deelnemende organisaties. Een aantal deelnemers vond het onhandig dat er functionarissen aanwezig waren die niet actief gebruik maken van het M118-formulier, terwijl andere functionarissen juist vertegenwoordigers van de IND misten (terwijl die niet met het M118-formulier werken).

Verschiedende respondenten hebben aangegeven dat de onevenwichtigheid in de bezetting van de werkconferentie een probleem vormde. Ketenpartners waren oververtegenwoordigd of juist niet aanwezig. Veel deelnemers misten medewerkers van het BCV. Gezien de bezetting van het BCV (acht functionarissen) is het echter niet mogelijk om bij elke werkconferentie een medewerker af te vaardigen. De respondenten van het BCV beamen wel dat het leren kennen van de ketenpartners en het uitleggen van de eigen werkwijze en behoeften meerwaarde heeft. Daarnaast werden het COA en de IND genoemd als partners die afwezig waren. Dit heeft te maken met het late moment waarop zij bij de werkconferentie werden betrokken. Ook heeft de IND een kleiner aantal deelnemers afgevaardigd dan bijvoorbeeld DT&V en de KMar.

Hoewel aanvankelijk expliciet is besloten om in de werkconferentie niet in te gaan op gerelateerde verbetertrajecten (de digitalisering van het M118-formulier en de bredere informatieoverdracht), menen verschillende respondenten dat dit toch aan de orde had moeten komen. Zij merken dat er verschillende ontwikkelingen zijn, maar worden niet geïnformeerd over de samenhang. Door niet in te gaan op andere verbetertrajecten kon ook

het gevoel ontstaan dat de 'schuld' voor de geconstateerde problemen in de vreemdelingenketen vooral op de schouders van de medewerkers komt te liggen: zij moeten immers deelnemen aan een werkconferentie. Hierop zijn de werkconferenties aangepast en worden ook de ontwikkelingen ten aanzien van de keteninformatisering gepresenteerd.

Borging

Een aantal ketenpartners heeft een beperkt deel van de medewerkers afgevaardigd. Volgens de respondenten is het de bedoeling dat deze medewerkers de verkregen kennis en inzichten terugkoppelen aan hun collega's. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de individuele afdelingen of medewerkers. Ten tijde van dit onderzoek zijn hierover (nog) geen concrete afspraken gemaakt.

Volgens de respondenten van het opleidingsinstituut is het van groot belang dat de keten de deelnemers actief informeert over doorgevoerde verbeteringen. Door de werkconferentie te koppelen aan concrete resultaten wordt volgens hen actief geïnvesteerd in het ketenbewustzijn. De werkconferentie is hier een aanzet toe, maar kan niet op zichzelf staan. Het is volgens hen aan de ketenpartners om medewerkers te faciliteren door verbeteringen door te voeren en de opgedane contacten te borgen. Het lijnmanagement van de partners moet zich inspannen om het gezamenlijk belang van de ketenpartners te blijven benadrukken.

Vervolg

Eind februari 2014 heeft een opdrachtelevaluatie van de werkconferentie informatieoverdracht plaatsgevonden. Alle betrokken ketenpartners hebben de ervaringen van de deelnemers, gewenste aanpassingen en de te zetten vervolgstappen besproken. De intentie is om de werkconferentie te borgen in het opleidingsaanbod, maar het is nog niet duidelijk op welke wijze dit zal gebeuren.

Volgens de evaluatie heeft het de voorkeur om de werkconferenties te blijven organiseren voor medewerkers die nog niet eerder hebben deelgenomen. Het opleidingsinstituut zal daarom in 2014 nog twee werkconferenties uitvoeren. Daarnaast is voorgesteld dat de ketenpartners jaarlijks zelf – op regionaal niveau – ketenbrede werkconferenties zullen organiseren. Hierbij zal ook aandacht zijn voor het M118-formulier.

5.3 HOvJ

Oude situatie: leren op de werkvloer

Om de inspanningen van de NP en de KMar in perspectief te kunnen plaatsen is het van belang om de situatie voor de casus-Dolmatov te beschrijven. HOvJ's zijn opsporingsambtenaren met enkele bijzondere strafrechtelijke bevoegdheden, zoals het bevelen tot inbewaringstelling. Een HOvJ dient gecertificeerd te zijn.⁷⁹ In dit kader volgen de betreffende opsporingsambtenaren een verplichte opleiding. Deze opleiding is echter primair gericht op theoretische kennis over het strafproces. Het vreemdelingenrecht komt niet aan bod.

Vrijwel geen van de HOvJ's van de NP en de KMar die de Inspectie VenJ heeft gesproken, zegt een specifieke, verdiepende opleiding over het vreemdelingenrecht te hebben gevolgd. In principe hebben de HOvJ's van de KMar wel tenminste een basisopleiding gevolgd, waarin het vreemdelingenrecht op basisniveau wordt behandeld. Daarnaast geldt voor alle HOvJ's dat zij op de werkvloer in het vreemdelingenrecht zijn ingewerkt.⁸⁰ Zij konden hierbij gebruik maken van de intern beschikbare kennis door respectievelijk het PolitieKennisNet⁸¹ en de KOWA te raadplegen. Ook raadpleegden zij functionarissen in hun eigen netwerk binnen en buiten de eigen organisatie. Incidenteel zijn bijeenkomsten georganiseerd om gericht kennis over te dragen.

Behoeftte aan verandering

Het werk van een HOvJ die actief is in het vreemdelingenrecht wijkt op veel punten af van het werk van reguliere HOvJ's. Het vreemdelingenrecht is complex en aan verandering onderhevig. De respondenten hebben aangegeven dat dit door specialisten moet worden toegepast. Dit is momenteel nog niet in elke eenheid het geval. Daarom werd al voor de casus-Dolmatov binnen de NP en de KMar gesproken over de noodzaak van een gespecialiseerde opleiding voor de HOvJ's die actief zijn in het vreemdelingenrecht. Daarnaast waren er – doordat het vooral aan de HOvJ's zelf was om de meest actuele kennis te vergaren – onwenselijke kwaliteitsverschillen tussen de medewerkers. De casus-Dolmatov heeft vervolgens geleid tot een stroomversnelling in het ontwikkelen en invoeren van een gespecialiseerde opleiding.

⁷⁹ Regeling hulpofficieren van justitie 2008 (nr. 5552130/08).

⁸⁰ Zie ook het rapport 'Vreemdelingenbewaring of een lichter middel' van het ACVZ (mei 2013).

⁸¹ Het PolitieKennisNet is het kennisinformatiesysteem van de NP.

Nieuwe situatie: HOvJ-vreemdelingenzaken als specialisme

De korpsleiding van de NP heeft besloten om – gelet op de complexiteit van de regelgeving op het gebied van vreemdelingen – HOvJ's die actief optreden binnen het vreemdelingendomein, te voorzien van een verplichte aanvullende opleiding. Het uitgangspunt is dat alleen daartoe opgeleide HOvJ's zijn geautoriseerd tot het in bewaring stellen van vreemdelingen.⁸² De Politieacademie ontwikkelt hiertoe momenteel een aanvullende vijfdaagse opleidingsmodule, die zal worden aangeboden aan alle HOvJ's die pas kort in het vreemdelingendomein actief zijn of hier actief zullen worden. In de opleiding zal onder andere aandacht zijn voor het aspect van de toekenning van de gekozen raadsman, de inbewaringstelling en de dossiervorming. De eerste opleidingen starten eind mei 2014.

De KMar heeft eveneens een vijfdaagse opleiding ontwikkeld voor HOvJ's: de module Grenspolitietaken. Deze wordt afgesloten met een examen. De module wordt aangeboden door het eigen Opleidings-, trainings- en kenniscentrum. Inmiddels zijn de eerste opleidingen afgerond en wordt de inhoud ervan naar aanleiding van evaluaties aangepast. Dit is vermoedelijk in april 2014 afgerond.

Tussen de KMar en de NP zijn gesprekken gaande in het kader van de te ontwikkelen opleidingen. Om van elkaar te leren zijn er contacten tussen het Opleidings-, trainings- en kenniscentrum van de KMar en de Politieacademie. Doel is om in ieder geval de inhoud van de opleidingen op elkaar af te stemmen.

Zowel de NP als de KMar investeren ook in andere vormen van kennisoverdracht. In oktober 2013 is er voor alle HOvJ's van de NP, die actief zijn binnen het vreemdelingendomein, een eendaagse opfriscursus georganiseerd. De NP heeft daarnaast besloten om jaarlijks een verplichte tweedaagse cursus te organiseren voor alle HOvJ's die actief zijn in het vreemdelingendomein, zodat zij op de hoogte blijven van de regelmatige wijzigingen in de relevante wet- en regelgeving. In november 2013 heeft dit voor de eerste keer plaatsgevonden. In 2014 zijn er wederom vier bijeenkomsten gepland. De KMar heeft naar aanleiding van de casus-Dolmatov in de bestaande en te ontwikkelen opleidingen extra aandacht besteed aan het opmaken van een M118-formulier. Deze vormen van kennisoverdracht zijn door de respondenten als waardevol ervaren.

⁸² Brief van de plaatsvervangend korpschef aan de politiechefs en de (tijdelijke) hoofden vreemdelingenpolitie, d.d. 09-10-2013.

5.4 Conclusie

Ten aanzien van de werkconferentie informatieoverdracht constateert de Inspectie VenJ dat in relatief korte tijd een grote groep medewerkers van de betrokken ketenpartners is bereikt. Logistiek is dit een knappe prestatie. Veel van de medewerkers hebben het daarnaast als positief ervaren om met de ketenpartners in gesprek te zijn: dit leidde al direct tot nieuwe inzichten. Dit voldeed zonder meer aan een behoefte. Hiermee is voor een deel invulling gegeven aan de toegezegde maatregelen ten aanzien van trainingen en opleidingen.

De Inspectie VenJ signaleert echter ook verbeter- en aandachtspunten. Zo constateert de Inspectie VenJ dat de focus op snelheid gevolgen heeft gehad voor de voorbereiding en daarmee de kwaliteit van de werkconferentie. Deze was aanvankelijk te laag, maar nam toe naarmate de tijd vorderde. Door de in de ogen van de Inspectie VenJ te snelle start zijn niet alle ketenpartners in dezelfde mate betrokken geweest bij de opzet en inhoud, en konden medewerkers van het COA, de IND en DV&O pas later aansluiten bij de werkconferentie. Hun aanvankelijke afwezigheid is door verschillende deelnemers als een gemis ervaren.

Overigens is dit mede het gevolg geweest van de verschuivende doelen van de werkconferentie. Waar aanvankelijk werd gesproken over een 'M118-training' (en dus de ketenpartners werden uitgenodigd die hier gebruik van maken), werd later meer nadruk gelegd op het vergroten van kennis over dossiervorming en van het ketenbewustzijn in relatie tot informatieoverdracht in de keten (en werden ook andere ketenpartners betrokken). Ook is er toen bewust voor gekozen niet in te gaan op de wijze waarop het M118-formulier gevuld moet worden. In dit licht is het opmerkelijk dat het COA volgens één van de toezeggingen een rol moet gaan spelen bij het vullen van het M118-formulier, maar niet bij de ontwikkeling van de training werd betrokken toen nog sprake was van een 'M118-training'.

Omdat de ketenpartners vrij waren in de keuze wie namens de verschillende organisaties zouden deelnemen, zijn er grote verschillen geweest in het aantal deelnemers per organisatie en in het niveau van de deelnemers. Door op voorhand duidelijkheid te scheppen over het doel van de werkconferentie en hier bij de samenstelling van de deelnemerslijst rekening mee te houden, had hier meer in gestuurd kunnen worden. Nu werkte de verwerking over de doelen door in de afvaardiging van de deelnemers: van operationele functionarissen van de NP die actief het M118-formulier vullen

tot leidinggeevenden van de IND die uitgingen van een focus op het ketenbewustzijn.

De Inspectie VenJ meent dat de ketenpartners hebben getracht om verschillende toezeggingen en doelen in één werkconferentie te concentreren, maar dat dit tot verwarring heeft geleid onder deelnemers en daarmee afbreuk heeft gedaan aan het lerend vermogen. Het is daarnaast de vraag of de deelname aan één werkconferentie recht kan doen aan de verschillende, complexe leerdoelen die uiteindelijk in de keten zijn geformuleerd. Het investeren in bewustzijn over elkaars behoeften en verwachtingen ten aanzien van de informatievoorziening is een kwestie van een lange adem. De Inspectie VenJ verwijst hierbij naar de opmerkingen van de staatssecretaris over het repetitief karakter van de training. Op het moment van schrijven is nog niet definitief besloten of de werkconferentie daadwerkelijk een repetitief karakter zal krijgen. De Inspectie VenJ acht het van belang dat de partijen – in welke vorm dan ook – doorgaan met het investeren in het ketenbewustzijn door de medewerkers met elkaar in contact te laten komen.

Ten aanzien van de opleiding van de HOV's concludeert de Inspectie VenJ dat zowel de NP als de KMar een verdiepende opleiding heeft ontwikkeld voor HOV's die actief zijn in het vreemdelingendomein. Hierbij is duidelijk uitgesproken dat het vreemdelingenrecht een specialisme is. Dit wordt door alle betrokkenen als een wenselijke en waardevolle ontwikkeling ervaren. De organisaties investeren daarnaast actief in blijvende aandacht voor kennisoverdracht. De investeringen in de kennis van de HOV's zijn door de casus-Dolmatov in een stroomversnelling gekomen en hebben geleid tot concrete resultaten. De toezeggingen op dit gebied zijn derhalve gerealiseerd.

Bijlage I

Afkortingen

BCV	Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken
BMD	Bijzondere medische dossiers
BVA	Bevolkingsadministratie
BVH	Basisvoorziening Handhaving
BVV	Basis Voorziening Vreemdelingen
CIV	Centraal Inschrijfbureau Vreemdelingenzaken
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DBV	Directie Bijzondere Voorzieningen
DGVZ	Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
DV&O	Dienst Vervoer en Ondersteuning
EZA	Extra Zorg Afdeling
GC A	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
HC	Habeas Corpus
HOvJ	Hulpofficier van justitie
ICPC	International Classification of Primary Care
IGZ	Inspectie voor de Gezondheidszorg
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
Inspectie VenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
ISTV	Informatiesysteem terugkeer en vertrek
KEI	Kwaliteit en Innovatie rechtspraak
KING	Kwaliteit in niets geëvenaard
KMar	Koninklijke Marechaussee
KOWA	KMar Operationele Werkvloer Activiteiten
KWZI	Kwaliteitswet zorginstellingen
LOV	Landelijk Overleg Vreemdelingen
LTO	Lokale terugkeeroverleg
MVZ	Medewerker vreemdelingzaken
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NP	nationale politie
OvV	Onderzoeksraad voor Veiligheid
PI	Penitentiaire inrichting
PSH-V	PolitieSuite Handhaving - Vreemdelingenzaken
RvdR	Raad voor de Rechtspraak
TULP	Tenuitvoerlegging persoonsgebonden straffen
VBS	Vreemdelingen Basis Systeem
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in het strafrecht
WGBO	Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst

Bijlage II

Interviews

COA Unit Uitvoeringsprocessen en Unit Staf

COA Opvanglocatie Ter Apel

DJI Bureau Coördinatie Vreemdelingen

DJI Dienst Vervoer & Ondersteuning

DJI Opleidingsinstituut

DJI Directie Bijzondere Voorzieningen (DBV)

DBV Detentiecentrum Rotterdam (directie, medische dienst, bevolkingsadministratie, medewerker vreemdelingenzaken)

DBV Detentiecentrum Schiphol (directie, medische dienst, bevolkingsadministratie, medewerker vreemdelingenzaken)

DBV Detentiecentrum Zeist (directie, medische dienst, bevolkingsadministratie, medewerker vreemdelingenzaken)

DT&V Directie Bewaring, afdeling Schiphol

DT&V Directie Bewaring, afdeling Zeist

DT&V Directie Voorbereiden & vertrek, afdeling Groningen

DT&V Directie Voorbereiden & vertrek, afdeling Rijswijk

DT&V Staf Inhoudelijke Ondersteuning

IND Directie Informatievoorziening

IND Ketenservicelijn

IND Klantdirectie Asiel, unit Schiphol

IND Klantdirectie Asiel, unit Ter Apel

IND Klantdirectie Asiel, unit Den Bosch

IND Klantdirectie Asiel, unit Zevenaar

IND Klantdirectie Regulier en Sociaal, unit Rijswijk

IND Klantdirectie Procesvertegenwoordiging

IND Koppelingsbureau

IND Piketdienst

IND Directie Uitvoeringsstrategie en Advies

IND Taskforce titels

KMar District Noord-Oost, Brigade Oostgrens-midden (Zevenaar)

KMar District Schiphol

KMar District West, Brigade Zuid-Holland (luchthaven Rotterdam-The Hague Airport)

KMar Opleidings-, trainings-, en kenniscentrum

KMar Staf KMar, Directie Operaties

NP Expertisecentrum Vreemdelingen en Mensenhandel

NP Vreemdelingenpolitie Eenheid Amsterdam

NP Vreemdelingenpolitie Eenheid Midden Nederland (Utrecht)

NP Vreemdelingenpolitie Eenheid Zeeland - West-Brabant (Breda)

NP Arrestantencomplex Amsterdam

NP Arrestantencomplex Breda

NP Arrestantencomplex Dordrecht
NP Voorzitter Expertgroep parketzaken en arrestantenzorg
Programma Keteninformatisering, onderdeel van de Directie Regie i.o.
Raad voor de Rechtspraak



Missie Inspectie VenJ

“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.”

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Mei 2014 | Publicatie-nr. J-23690