

Vergaderjaar 2019–2020

19 637

Vreemdelingenbeleid

29 344

Terugkeerbeleid

Nr. 2545

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Met deze brief bied ik u het rapport aan van een onderzoek dat de Inspectie voor Justitie en Veiligheid (verder de Inspectie) heeft uitgevoerd naar informatieoverdracht in de asielketen¹. Dit onderzoek is samen met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (hierna de IGJ) uitgevoerd.

Daarnaast bied ik u hierbij het Periodiek beeld Terugkeer 2018 aan². Dit periodiek beeld verschaft een overzicht van de bevindingen tijdens de inspecties die in 2018 zijn uitgevoerd in gevallen waarin een vreemdeling begeleid of gedwongen is om Nederland te verlaten.

Gelet op de inhoudelijke verbondenheid van de onderwerpen van beide rapporten heb ik ervoor gekozen u deze rapporten en mijn reactie op beide rapporteren tegelijkertijd aan te bieden. Ik zal eerst elk rapport samenvatten en de aanbevelingen geven, waarna ik de aanbevelingen, vanwege de samenhang, per onderwerp zal behandelen.

Samenvatting van het rapport Informatieoverdracht in de asielketen

In 2013 en 2017 hebben de Inspectie en de IGJ onderzoek gedaan naar twee ernstige incidenten binnen de migratieketen. De menselijke factor speelde daarin een belangrijke rol: informatie werd niet goed vastgelegd, niet goed begrepen of geïnterpreteerd en ook de overdracht van informatie tussen ketenpartners verliep niet vlekkeloos. In reactie op de uitkomsten van beide onderzoeken is door mijn ambtsvoorganger toegezegd maatregelen te treffen om de informatieoverdracht tussen ketenpartners te verbeteren. Medio 2018 zijn beide Inspecties een nieuw onderzoek gestart naar de uitwerking van deze verbetermaatregelen die

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

vanaf 2013 in gang zijn gezet om de informatieoverdracht binnen de keten te verbeteren.

Aanbevelingen

Met betrekking tot de informatie-uitwisseling binnen de keten bevelen de Inspecties het volgende aan, aan de directie Regie Migratieketen van het DG Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in samenspraak met de betrokken uitvoerende ketenpartners:

- Gebruik de kennis en ervaring die wordt opgedaan bij de ontwikkeling en toepassing van SIGMA³ voor de ontwikkeling van een informatie-knooppunt dat de gehele vreemdelingenketen omvat.
- Verbeter het functioneren van het informatieknooppunt SIGMA; maak daartoe één ketenpartner verantwoordelijk voor de bruikbaarheid van de in SIGMA opgenomen items.
- Leg de verantwoordelijkheid voor bepaalde items voor SIGMA exclusief bij aangewezen ketenpartners die beschikken over de kennis en – waar nodig – de instrumenten om relevante informatie te verzamelen en te registreren.
- Verbeter, met inachtneming van de toepasselijke regelgeving, de registratie van gezondheidskenmerken in SIGMA op een zodanige wijze dat aan uitvoerders in de asielketen een duidelijk handelingsperspectief wordt gegeven.
- Maak met uitvoerders die geen ketenpartner zijn afspraken over de informatie-uitwisseling in het terugkeerproces; waarborg dat relevante informatie van deze uitvoerders ook in SIGMA wordt opgenomen.
- Stimuleer het gebruik van SIGMA door alle ketenpartners en in alle fasen van het terugkeerproces.
- Waarborg dat uitvoerende medewerkers eenzelfde beeld hebben van het doel en belang van de vastlegging van gegevens ten behoeve van andere gebruikers van SIGMA.
- Stimuleer en faciliteer contacten tussen medewerkers van verschillende ketenpartners, zodat zij kennis kunnen nemen van elkaars werkprocessen en de informatie-uitwisseling die voor de uitvoering van die processen noodzakelijk is.
- Evalueer het doel en de gewenste opbrengst van ketenconferenties en bepaal op grond daarvan de inhoud en doelgroep.
- Bied opleidingen «ketenbreed» aan en evalueer de effectiviteit daarvan. Betrek daarbij de bevindingen uit dit onderzoek dat kennis van elkaars functie en werkproces positieve invloed heeft op de bereidheid tot het delen van informatie en de toegevoegde waarde daarvan.

Daarnaast zijn er specifieke aanbevelingen ten aanzien van medische dossiervoering en -informatieoverdracht:

Aan GZA⁴, Detentiecentra en Penitentiaire inrichtingen (hierna PI):

- Zorg voor voldoende overzichtelijkheid en navolgbaarheid in de medische dossiervoering;

Aan GZA:

- Maak overkoepelende afspraken over de structurele kwaliteitsbewaking van de dossiervoering.

Aan de PI:

- Zorg voor naleving van de werkafspraken over de kwaliteitsbewaking van de dossiervoering.

³ SIGMA is de gemeenschappelijke voorziening van de partners in de migratieketen waarmee 24/7 actuele gestructureerde gegevens over vreemdelingen opgevraagd kunnen worden.

⁴ GZA staat voor GezondheidsZorg Asielzoekers en heeft op vrijwel elke COA opvanglocatie een gezondheidscentrum waar de asielzoeker terecht kan voor een afspraak met een zorgprofessionaal zoals de doktersassistent, verpleegkundige, POH-GGZ of huisarts.

Aan de bij het opstellen van de Handreiking⁵ betrokken partijen:

- Verhelder zo nodig nut en noodzaak van de handreiking en draag zorg voor eventuele verdere implementatie.

Aan GZA en DJI:

- Zie erop toe dat toestemmingsformulieren standaard zorgvuldig worden verwerkt in de patiëntendossiers;
- Draag zorg voor duidelijke werkafspraken over de toepassing van het toestemmingsformulier en communiceer deze naar alle betrokken ketenpartners.

Aan DJI en COA:

- Maak overplaatsingen tijdig bekend zodat de continuïteit van zorg kan worden gewaarborgd.

Aan DJI:

- Zorg dat afspraken over dossieroverdracht, zoals de 24/7-bereikbaarheid van de Praktijklijn, bekend zijn en zie toe op naleving van deze afspraken.

Aan GZA:

- Zorg voor een (pro)actieve rol bij het bieden van handelingsperspectief aan ketenpartners. Dat kan bijvoorbeeld door het stimuleren, ontwikkelen en faciliteren van een inhoudelijke dialoog tussen zorgprofessionals en medewerkers met andere taken en verantwoordelijkheden binnen de asielketen.

Samenvatting van het rapport Periodiek beeld terugkeer 2018

Het Periodiek beeld terugkeer 2018 is een overzicht van de bevindingen tijdens de inspecties die in 2018 zijn uitgevoerd in gevallen waarin een vreemdeling begeleid of gedwongen is om Nederland te verlaten.

Sinds 2014 voert de Inspectie het toezicht op terugkeer uit. De Inspectie concludeert dat het beeld dat uit vijf jaren toezicht ontstaan is, inmiddels stabiel en bestendig is. Hoewel de Inspectie opnieuw concludeert dat er op onderdelen verbeteringen zijn te realiseren in de wijze waarop de terugkeer wordt voorbereid, met name als het gaat om het uitwisselen van relevante informatie tussen de betrokken organisaties, wordt tegelijkertijd vastgesteld dat de uitvoering van het terugkeerbeleid ook in 2018 als regel op een zorgvuldige, veilige en humane wijze heeft plaatsgevonden en risico's naar behoren worden beperkt.

Aanbevelingen:

Met betrekking tot het vervoersproces beveelt de Inspectie het volgende aan, aan de samenwerkende uitvoerders in het terugkeerproces:

- Borg de tijdige aankomst op de locatie van vertrek, in overeenstemming met de hiervoor geldende norm;
- Verbeter daartoe de informatiepositie van DV&O medewerkers die het vervoersproces ten uitvoer leggen;
- Maak sluitende afspraken tussen DV&O en Kmar, zodanig dat vreemdelingen direct na aankomst op Schiphol door de Kmar kunnen worden overgenomen, ook in situaties waarin het vertrek vanaf Schiphol in de vroege ochtend is gepland;
- Zie toe op naleving van de bestaande afspraken tussen de ketenpartners over de taakverdeling in het kader van (de voorbereiding van) het vervoersproces;
- Maak afspraken met niet-ketenpartners over de taakverdeling in het kader van (de voorbereiding van) het vervoersproces.

⁵ Bedoeld wordt de Handreiking uitwisseling medische informatie in de vreemdelingenketen.

Met betrekking tot het vluchtproces beveelt de Inspectie het volgende aan, aan de DT&V en de Kmar:

- Beschrijf voorafgaand aan de uitzetting de eventuele bijzonderheden bij de overdracht van de vreemdeling aan de autoriteiten van het ontvangende land en waarborg dat deze beschrijving tijdens de uitzetting voor de Kmar beschikbaar is.

Met betrekking tot de informatie-uitwisseling binnen de keten beveelt de Inspectie het volgende aan, aan de directie Regie Migratieketen van het DG Migratie van het Ministerie van Justitie en Veiligheid, in samenspraak met de betrokken uitvoerende ketenpartners:

- Verbeter het functioneren van het informatieknooppunt SIGMA; maak daartoe één ketenpartner verantwoordelijk voor de bruikbaarheid van via SIGMA beschikbare terugkeergegevens als geheel;
- Leg de verantwoordelijkheid voor bepaalde gegevensbestanddelen exclusief bij aangewezen ketenpartners die beschikken over de kennis en – waar nodig – de instrumenten om relevante informatie te verzamelen en te registreren;
- Verbeter de registratie van gezondheidskenmerken die via SIGMA beschikbaar komen zodanig dat uitvoerders in het terugkeerproces een duidelijk handelingsperspectief wordt gegeven;
- Maak met uitvoerders die geen ketenpartner zijn afspraken over de informatie-uitwisseling in het terugkeerproces; waarborg dat relevante informatie van deze uitvoerders ook via SIGMA beschikbaar komt voor de uitvoerders in het terugkeerproces;
- Stimuleer het gebruik van SIGMA door alle ketenpartners en in alle fasen van het terugkeerproces;
- Waarborg dat uitvoerende medewerkers eenzelfde beeld hebben van het doel en belang van de vastlegging van gegevens die via SIGMA beschikbaar zijn voor het terugkeerproces;
- Stimuleer en faciliteer contacten tussen medewerkers van verschillende ketenpartners, zodat zij kennis kunnen nemen van elkaars werkprocessen en de informatie-uitwisseling die voor de uitvoering van die processen noodzakelijk is.

Reactie op beide rapporten

Het voornemen van de Inspectie om het toezicht op terugkeer in de toekomst te beperken tot een vorm en intensiteit die past bij de risico's doet mij deugd. De inspanningen die door velen zijn verricht om het vertrekproces te verbeteren hebben tot een zichtbaar beter en stabiel resultaat geleid. Uiteraard is er bij elk proces altijd ruimte voor verbetering en de aandacht daarvoor moet niet verslappen.

Het rapport over Informatieoverdracht laat zien welke stappen de migratieketen sinds 2013 heeft gezet. Zonder een goede informatieoverdracht kan een keten niet functioneren. Binnen de migratieketen, met zijn veelheid aan partners en processen, heeft dit onderwerp de voortdurende aandacht. Er wordt veel tijd en energie gestoken om ervoor te zorgen dat medewerkers op het juiste moment over de juiste informatie kunnen beschikken.

De migratieketen heeft de afgelopen jaren hard gewerkt om deze informatie-uitwisseling zoveel mogelijk te digitaliseren. Het Programma Keteninformatisering heeft de centrale componenten opgeleverd om deze uitwisseling mogelijk te maken. Het uitgangspunt daarbij is om de voor de uitvoering van het primaire proces relevante informatie 24/7 beschikbaar te hebben, het zogenoemde Vreemdelingenbeeld.

Het werken met een 24/7 beschikbaar Vreemdelingenbeeld vereist niet alleen aanpassingen in de centrale IV-componenten, maar vooral ook aanpassingen van processen, werkwijze en informatiesystemen van ketenpartners. Daarbij dient juist ook aandacht te zijn voor de werkprocessen en de kwaliteit van de registratie. Werkinstructies moeten worden aangepast en medewerkers op de werkvloer moeten het belang van de vastlegging van gegevens onderkennen en begrijpen dat gegevens die zij vastleggen ook beschikbaar komen voor collega's in de migratieketen als dat voor hun uitvoering relevant is.

De digitalisering beperkt zich niet alleen tot het vertrekproces, voorwerp van onderzoek in beide rapporten. Op dit moment worden meerdere processen ondersteund met de loketvoorziening SIGMA en gewerkt aan de processen Inbewaringstelling, Dublin en artikel 64 Vreemdelingenwet (uitstel van vertrek om medische redenen). Komende jaren wordt voortvarend verder gewerkt om zoveel mogelijk processen te digitaliseren. Digitalisering is een goed middel om informatie snel en gestructureerd beschikbaar te krijgen. Systemen zijn echter altijd ondersteunend. Fouten kunnen altijd gemaakt worden. Het blijft de professionaliteit en verantwoordelijkheid van de medewerker om de informatie te duiden en bij onduidelijkheid contact te zoeken met de collega's om het juiste handelingsperspectief te krijgen.

Reactie op de aanbevelingen

De aanbevelingen die zien op de verbetering van (het gebruik van) SIGMA

Zoals ook gemeld door de Inspectie in het rapport Informatieoverdracht heeft er een kwaliteitsmeting van SIGMA-gegevens plaatsgevonden in de processen gedwongen vertrek en zelfstandig vertrek onder toezicht. Deze kwaliteitsmeting heeft op meerdere vlakken al voor het verschijnen van de rapporten tot acties geleid, er is bijvoorbeeld geconstateerd dat sommige werkinstructies niet conform afspraak waren opgesteld. Voorts is het belang van een juiste en eenduidige registratie onderkend en zijn de afspraken in dat kader aangescherpt. Ook is het belang van regelmatige kwaliteitsmetingen onderkend. Op dit moment loopt er binnen de migratieketen een project Datakwaliteit organisatieoverstijgende gegevens. Dit project levert onder meer een PDCA-cyclus⁶ voor datakwaliteit op waarin kwaliteitsmetingen structureel worden geborgd. Deze cyclus zal naar verwachting bijdragen aan een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de gegevens die onder andere via SIGMA worden gedeeld en daarmee verbetering van de tijdigheid, actualiteit en volledigheid van de beschikbare informatie voor de medewerker die op dat moment die gegevens nodig heeft.

De aanbevelingen die zien op het versterken van de kennis van medewerkers op elkaars werkprocessen

Deze aanbevelingen worden overgenomen en zijn overigens voor een deel al in praktijk gebracht. Zo heeft er onlangs een evaluatie plaatsgevonden van de laatste ketenconferentie en wordt gewerkt aan een nieuwe opzet van ketenconferenties. Het aanbieden van ketenbrede opleidingen vindt plaats waar dat zinvol lijkt, op locaties waar intensief met verschillende partners wordt samengewerkt. Zo hebben bijvoorbeeld de medewerkers van de EBTL een gezamenlijke opleiding gehad.

⁶ PDCA staat voor Plan, Do, Check, Act. Deze cyclus is gebaseerd op de veronderstelling dat aan de basis van elk proces een regelkring ligt waarin permanent bewaakt wordt of het beoogde resultaat ook daadwerkelijk bereikt wordt.

De aanbevelingen die zien op de medische dossiervoering en -informatieoverdracht

Deze aanbevelingen worden overgenomen, voor zover ze niet reeds praktisch zijn en -constant- gemonitord worden.

DJI werkt met de PDCA-cyclus en is daardoor continu met verbeteringen bezig, ook bij dit onderwerp. Een aantal van de aanbevelingen zijn in 2019 reeds ingevoerd, zoals een procesbeschrijving van medische dossier-toetsing en het toetsen van de aanwezigheid van toestemmingsformulieren als onderdeel van de structurele dossiertoetsing door het hoofd Zorg van de PI. Over de uitkomsten van de dossiertoetsing wordt ieder kwartaal gerapporteerd aan de portefeuillehouder zorg/plv. directeur van de PI.

Over de kwaliteit van de dossiervoering wordt structureel gerapporteerd aan het management. De onderwerpen van de dossiertoetsing zijn in de afgelopen periode één keer aangepast omdat de praktijk daar aanleiding toe gaf ((lerend vermogen).

Er zijn daarnaast de volgende maatregelen getroffen om de medische dossiervoering te borgen:

1. Een instructieprogramma t.a.v. gebruik Microhis (e-learning)
2. Procesbeschrijving medicatiedeling op de woonafdeling en e-learning medicatiedeling
3. Procesbeschrijving medische intake en accordering.

Voor wat betreft de aanbevelingen aan GZA wordt opgemerkt dat GZA de fiatting (accordering) door huisartsen monitort en aan hen terugkoppelt, maar gecontracteerde huisartsen zijn eindverantwoordelijk voor de kwaliteit van de patiëntendossiers.

Ook heeft GZA de handreiking gedeeld via Sharepoint. De werkwijze die geschetst wordt in de handreiking is hetzelfde als de reeds gehanteerde werkwijze op basis van de algemene medische standaarden voor het uitwisselen van medische gegevens. GZA neemt bij het opstellen of aanpassen van richtlijnen en protocollen de handreiking in acht.

Ten tijde van het onderzoek was het ketenbrede toestemmingsformulier net geïntroduceerd per 1 januari 2018. Voor medewerkers was het een nieuwe werkwijze. GZA monitort het archiveren van de formulieren in het dossier. Daarnaast heeft GZA dit proces gedigitaliseerd. Dit draagt bij aan de leesbaarheid en volledigheid van de ondertekening van het formulier.

Daarnaast kan GZA sinds juni 2019 zelf in- en uitstroomlijsten per locatie genereren. Zo kan GZA tijdig een warme overdracht verzorgen indien een kwetsbare patiënt verhuist naar een vervolglocatie of uitstroomt naar de gemeente.

Het delen van medische informatie met zowel zorgverleners als niet-zorgverleners geschiedt conform de bestaande standaarden voor het uitwisselen van medische gegevens (conform KNMG-richtlijn «Omgang met medische gegevens»). Uitgangspunt blijft dat medische informatie onder het beroepsgeheim van de zorgprofessional valt en dat dit alleen kan worden doorbroken indien sprake is van één van de wettelijke uitzonderingsgronden. Indien dit niet het geval is, delen zorgprofessionals van GZA geen gezondheidsinformatie met andere (niet-) zorgverleners. GZA respecteert en volgt deze geheimhoudingsplicht. GZA ziet geen aanleiding om van deze bestaande wet- en regelgeving af te wijken.

De aanbevelingen die zien op het vervoers- en vluchtproces

De aanbevelingen om nadere afspraken te maken onderschrijf ik van harte. Deze aanbevelingen worden overgenomen, voor zover ze nog niet onderdeel zijn van het continue verbeterproces van de betrokken organisaties. Ten aanzien van de aanbeveling over het maken van afspraken met niet-ketenpartners wordt opgemerkt dat dit bijzondere situaties zijn, die maatwerk vergen en daardoor extra aandacht zullen blijven krijgen. Juist omdat het gaat om niet-ketenpartners kan dit soms lastig zijn.

Tot slot

Gedwongen of begeleid vertrek is het slotstuk van migratie en een proces dat intensief is voor alle betrokkenen. Bij alle organisaties in de migratieketen en in het bijzonder zij die betrokken zijn bij het vertrekproces moet er continu aandacht zijn voor registratie, datakwaliteit, samenwerking met de andere betrokken ketenpartners en informatieoverdracht en informatie-uitwisseling. Dit alles binnen een krachtenveld met een bijzondere dynamiek. Het verheugt mij dat de Inspectie ziet welke stappen sinds 2013 zijn gezet. Ik wil graag mijn waardering uitspreken aan een ieder die werkzaam is binnen de migratieketen en zich inzet voor een zorgvuldige, veilige en humane terugkeer van mensen die niet (langer) in Nederland mogen blijven.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
A. Broekers-Knol