

Vergaderjaar 2008–2009

31 855

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijnsindex om vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van jeugdigen die bepaalde risico's lopen te bevorderen (verwijsindex risico's jeugdigen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

INHOUDSOPGAVE

BLZ.

Algemeen

1

1.	Inleiding	1
2	Context van de verwijnsindex	4
3	Ontwikkeling van de verwijnsindex: betrokken actoren	6
4	Bescherming persoonsgegevens	8
5	Doelgroep van de verwijnsindex	27
6	Werking van de verwijnsindex	29
7	Melden aan de verwijnsindex	33
8	Kader voor melden	35
9	Beveiliging	40
10	Beheer	43
11	Toezicht op de naleving	43
12	Administratieve lasten	44
13	Advies College bescherming persoonsgegevens	47
14	Externe consultatie	49
15	Implementatie	52
16	Evaluatie	52

Artikelsgewijs

53

ALGEMEEN

1 Inleiding

Er is een groot aantal instanties en professionals, dat elk vanuit hun eigen invalshoek werkt aan problemen van of met jeugdigen. Om te komen tot effectieve interventies voor jeugdigen met problemen, is het van groot belang dat professionals hun activiteiten afstemmen en waar nodig samenwerken. Het eerste vereiste daarvoor is dat die instanties en professionals van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige op de hoogte zijn. Een recent uitgevoerde haalbaarheidsstudie bevestigt dat bij professionals de behoefte om wetenschap te hebben van wederzijdse betrokkenheid bij

een jeugdige daadwerkelijk bestaat¹. In veel gevallen blijken professionals echter nog niet van elkaars betrokkenheid op de hoogte te zijn. Dit kan in de eerste plaats komen doordat verschillende, los van elkaar staande disciplines, zich met de jeugdige bezighouden. Verder beperkt de leefwereld van een jeugdige zich niet meer tot één gemeente. De jeugdige zit op school in gemeente A, sport in gemeente B en C, en heeft vrienden in gemeente D. En als een jeugdige verhuist naar een andere gemeente, komt het regelmatig voor dat professionals daar niet van op de hoogte zijn. Mede door het ontbreken van de afstemming en als vervolg daarop samenwerking, krijgt een jeugdige niet altijd de hulp, zorg en bijsturing die hij nodig heeft, hetgeen verstrekkende, soms fatale gevolgen kan hebben.

De verwijfsindex moet een belangrijke bijdrage leveren aan het samenbrengen van professionals die een risico signaleren bij één bepaalde jeugdige. Dit is noodzakelijk om ervoor te zorgen dat de jeugdige de hulp, zorg of bijsturing krijgt die hij nodig heeft. Het voorstel voor een verwijfsindex is gedaan door de zogenaamde «Operatie Jong». Vanuit Operatie Jong is een aantal jaren geleden het veld geraadpleegd om gezamenlijk te onderzoeken waar de sleutel voor afstemming en samenwerking ligt. Die sleutel ligt allereerst in het bij elkaar brengen van de professionals die bij een jeugdige zijn betrokken. Daarnaast werd vastgesteld dat ook een gemeenteoverstijgende aanpak is vereist. Een jeugdige verhuist immers soms meerdere keren naar een andere gemeente en dan moet de signaleringsinformatie overdraagbaar zijn. Geconstateerd werd verder dat een belangrijk deel van de oplossing van het probleem van langs elkaar heen werkende instanties en professionals ligt in een betere informatie-uitwisseling op lokaal niveau.

Gemeenten als Hengelo en Rotterdam waren ten tijde van Operatie Jong al bezig met de ontwikkeling van gemeentelijke signaleringssystemen om professionals bij elkaar te brengen en zodoende tot een betere informatie-uitwisseling en samenwerking te komen op gemeentelijk niveau. Uit de tussentijdse evaluaties van deze systemen is gebleken dat met behulp van dergelijke systemen de professionals eerder van elkaars betrokkenheid op de hoogte zijn, met als gevolg dat jeugdigen die bepaalde risico's lopen eerder worden opgemerkt en eerder de hulp, zorg of bijsturing krijgen die zij nodig hebben. In het laatste kwartaal van 2007 is een proeftuin voor de landelijke verwijfsindex van start gegaan. Inmiddels zijn er 84 gemeenten aangesloten op de landelijke verwijfsindex, is het eerste ziekenhuis aangesloten en is de raad voor de kindbescherming aangesloten². De hulpverleners in deze gemeenten hebben gedurende de proeftuin meer dan vijftigduizend meldingen gedaan aan de verwijfsindex. En in meer dan achtduizend gevallen zijn hulpverleners door de verwijfsindex met elkaar in contact gebracht³. Deze getallen maken inzichtelijk dat er met de verwijfsindex duidelijk in een behoefte wordt voorzien.

Met dergelijke lokale systemen als voorbeeld nam het kabinet Balkenende II⁴ in 2004 het besluit tot één landelijke verwijfsindex (risico)jeugdigen (verwijfsindex). De verwijfsindex is een landelijk systeem waarin meldingen- op basis van gesignaleerde risico's voor de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling van een jeugdige tot 23 jaar – worden geregistreerd en dat een signaal afgeeft aan de meldende instanties of professionals, indien een jeugdige meer dan één keer staat geregistreerd in het systeem. Hiermee is de verwijfsindex, naast ander noodzakelijk, flankerend beleid, een noodzakelijk hulpmiddel om informatie-uitwisseling, samenwerking en betere zorg aan jeugdigen te bewerkstelligen. Dit beleid sluit aan bij de opvattingen van de internationale gemeenschap ten aanzien van de rechten van de mens en specifiek ten aanzien van de rechten van het kind.

¹ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin, Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 55.

² Data van 14 januari 2009.

³ Status update van de verwijfsindex van december 2008.

⁴ Brief van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Kamerstukken II 2004/05, 29 284, nr. 5.

Het doel van de verwijfsindex is dat de jeugdige de zorg, hulp of bijsturing krijgt die hij nodig heeft om zich te ontwikkelen tot volwassene, en wel op een zo vroeg mogelijk moment zodat kan worden voorkómen dat kleine problemen grote problemen worden. Het gaat dus nadrukkelijk om preventie: voorkómen dat een jeugdige «de fout ingaat», of als dat toch gebeurt, voorkómen dat hij verder op dat pad voortgaat. Voor alle duidelijkheid zij benadrukt dat handhaving van de openbare orde of opsporing van strafbare feiten geen doelen zijn van de verwijfsindex. Dit betekent dus dat meldingen vanuit het domein politie en justitie tot doel hebben de hulp, zorg of bijsturing van jeugdigen op gang te brengen of te ondersteunen.

Er zijn verschillende argumenten voor een wettelijke regeling van de verwijfsindex. In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel in de benodigde grondslag voor de gegevensverwerking in de verwijfsindex. Verder kan de verwijfsindex alleen effectief zijn als er sprake is van een landelijk dekkend netwerk. Dit kan alleen worden bereikt als alle gemeenten wettelijk verplicht worden om de aansluiting op de verwijfsindex van alle in hun gemeente werkzame instanties en zelfstandig werkzame professionals te organiseren en het gebruik van de verwijfsindex door hen te bevorderen. Deze instanties en professionals worden hierna aangeduid als: meldingsbevoegden (zij zijn dat echter niet zonder meer, maar moeten aan een aantal wettelijke eisen voldoen). Een wettelijke regeling is voorts nodig met het oog op het doorbreken van de wettelijke of anderszins geldende geheimhoudingsverplichtingen van meldingsbevoegden. Doorbreking van de geheimhouding is in de regel namelijk alleen mogelijk met toestemming van de betrokkene of in een overmachtsituatie. Deze gronden bieden onvoldoende soelaas als het gaat om het vroegtijdig signaleren van risico's bij jeugdigen. Dit betekent dat het onderhavige wetsvoorstel in een grondslag moet voorzien om de geheimhoudingsplicht te doorbreken. Hierop wordt in het navolgende, en met name hoofdstuk 4, nog uitgebreid teruggekomen. Evenzeer met het oog op privacybescherming biedt het wetsvoorstel een kader voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens en betrouwbaar gebruik van de verwijfsindex. Zo moeten op grond van de voorgestelde regeling de nodige maatregelen getroffen worden van technische en organisatorische aard om de gegevens die in de verwijfsindex worden verwerkt, te beveiligen tegen verlies of aantasting en tegen onbevoegd gebruik (in hoofdstuk 9 wordt hier verder op ingegaan). Volgens het wetsvoorstel moet het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige worden gebruikt om vast te stellen om welke jeugdige het gaat. Voor het gebruik van het burgerservicenummer is een expliciete wettelijke basis nodig. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet daar dan ook in.

De verwijfsindex is gekoppeld aan de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Deze koppeling is alleen mogelijk op basis van een wettelijke taak. De koppeling met de GBA is noodzakelijk voor het in beeld brengen van de verhuisbewegingen van jeugdigen opdat de continuïteit in de hulpverlening is gewaarborgd. Zodra een jeugdige in de verwijfsindex is opgenomen, volgt er een markering van die jeugdige in de GBA. Indien er een verhuizing aan de GBA wordt doorgegeven, worden de betrokken melders van deze verhuizing op de hoogte gebracht. Dit wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 7.

Met het wetsvoorstel wordt een nieuwe dimensie toegevoegd aan de Wet op de jeugdzorg (Wjz), te weten een specifieke gemeentelijke taak bij de preventie van jeugdigen met problemen op het terrein van opgroeien en opvoeden. De verwijfsindex is namelijk meer dan een praktisch instrument voor hulpverleners en anderen die zich professioneel met de jeugdige bezighouden. Het is ook en vooral een stimulans om vroegtijdig risico's bij jeugdigen te signaleren en daar iets mee te doen. Het gaat hierbij niet

alleen om jeugdzorg in de zin van de Wjz, maar om alle zorg in ruime zin die nodig is om jeugdigen die blootgesteld zijn aan risico's, die hen in hun ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren, te ondersteunen. Jeugdigen mogen niet aan hun lot worden overgelaten, maar verdienen het om alle kansen te krijgen om onbelemmerd op te groeien.

Er kan geen garantie worden gegeven dat er met de komst van de verwijfsindex nooit meer een kind buiten beeld raakt en er geen fouten meer worden gemaakt. Zelfs niet als een jeugdige in de verwijfsindex is opgenomen. Het blijft mensenwerk. Niettemin mag verwacht worden dat het werken met de verwijfsindex de kans hierop aanzienlijk verkleint, doordat professionals door meldingen van andere professionals sneller inzicht krijgen in de risico's die een jeugdige loopt. Maar ook doordat verwacht mag worden dat het werken met de verwijfsindex hen bewuster zal maken van hun werk en van het belang van samenwerking daarbij. Door de komst van de verwijfsindex worden instanties en professionals gestimuleerd om de risico's die een jeugdige loopt bespreekbaar te maken en zodoende de professional in de praktijk meer duidelijkheid te bieden, iets wat dringend nodig is. In deze zin is de verwachting dat de verwijfsindex dus ook een bijdrage zal leveren aan de verdere professionalisering van de instanties die betrokken zijn bij de jeugd. Hiermee is ook aangegeven dat het succes van de verwijfsindex afhankelijk is van de inzet van de professionals. Als zij niet melden, kan de verwijfsindex niet zijn werking hebben. Dit is ook het geval indien zij geen vervolg geven aan een match in de verwijfsindex. Het uitwisselen van informatie na een match zal niet altijd noodzakelijk of juridisch mogelijk zijn, echter dat meldende instanties op de hoogte zijn van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige is reeds noodzakelijk bij het ontwerp en de invulling van een hulpverleningstraject.

In deze toelichting wordt de term «zorg» in ruime zin gebruikt; daaronder vallen ook hulp en bijsturing van een jeugdige.

2 Context van de verwijfsindex

Samenvatting: de verwijfsindex moet in samenhang worden gezien met trajecten die in het kader van het Beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin, zoals de centra voor jeugd en gezin, in gang zijn gezet. De verwijfsindex is één van de hulpmiddelen om ervoor te zorgen dat er een goede signalering en zorg voor jeugd komt.

Alle kansen voor alle kinderen

De ontwikkeling van de verwijfsindex is onderdeel van het Beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin: «Alle kansen voor alle kinderen»¹. Kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, kinderen moeten hun talenten kunnen ontwikkelen en plezier maken, ze moeten goed voorbereid zijn op de toekomst en ze moeten hun steentje bijdragen aan de maatschappij. Dat is de ambitie waar het kabinet aan wil werken, langs de volgende drie lijnen: «opgroeien doe je in een gezin», «omslag naar preventie; problemen eerder signaleren en aanpakken» en «de vrijblijvendheid voorbij».

Samenhang verwijfsindex, centra voor jeugd en gezin en het elektronisch kinddossier

De ontwikkeling van de verwijfsindex moet in samenhang worden gezien met andere trajecten die met het Beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin in gang worden gezet. Hierbij gaat het in het bijzonder om de ontwikkeling van centra voor jeugd en gezin, van zorg- en adviesteams en het elektronisch kinddossier van de jeugdgezondheidszorg (EKD JGZ). Voor de centra voor jeugd en gezin, de verwijfsindex en het EKD JGZ geldt dat de gemeenten de bestuurlijke verantwoordelijkheid krijgen om op lokaal

¹ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin, Kamerstukken II 2006/07, 31 001, nr. 5.

niveau in samenspraak met instellingen en professionals afspraken te maken over samenwerking en coördinatie van zorg met het doel te komen tot een sluitende jeugdketen. De gemeenten worden hierbij door het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteund bij de invoering; hetzelfde geldt voor de betrokken instanties en professionals, die in elk geval deels overlappend zijn. De ondersteuningsactiviteiten in verband met het opzetten van de centra voor jeugd en gezin, het EKD JGZ en de verwijfsindex worden op elkaar afgestemd om gemeenten, instanties en professionals in staat te stellen deze ontwikkelingen op lokaal niveau in onderlinge samenhang op te pakken. Alleen zo kan gekomen worden tot samenwerking op basis waarvan bij één gezin met één plan gewerkt kan worden.

Centra voor jeugd en gezin

De centra voor jeugd en gezin zullen voor ouders en jeugdigen een herkenbaar en laagdrempelig inlooppunt voor opgroei- en opvoedvragen moeten worden en adequate en passende hulp en zorg aan hen moeten kunnen bieden¹. Betere samenwerking, informatie-uitwisseling en coördinatie van die hulp en zorg door en tussen instanties is hierbij cruciaal. De verwijfsindex en de digitale dossiers van de jeugdgezondheidszorg vormen beide belangrijke instrumenten om het kind te kunnen volgen. Voorstelbaar is dan ook dat gemeenten de verwijfsindex onderbrengen bij de toekomstige centra voor jeugd en gezin. Op dit moment wordt een wetsvoorstel voorbereid dat voorziet in een wettelijke basis voor de centra voor jeugd en gezin. In dat wetsvoorstel wordt onder meer de verplichting tot samenwerking van alle betrokken instellingen, de coördinatie van zorg en de escalatie geregeld. Het ligt in de bedoeling om dat wetsvoorstel nog voor de zomer van 2009 aan de Tweede Kamer aan te bieden².

Zorg- en adviesteams

De afgelopen jaren zijn overal in Nederland Zorg- en Adviesteams (ZAT's) ontstaan. ZAT's zijn teams waarin professionals die zorg en ondersteuning bieden aan jeugdigen en hun ouders, samenwerken met scholen om problemen van kinderen en jongeren op te lossen³. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de jeugd(gezondheids-)zorg, het maatschappelijk werk, de leerplichtambtenaar, de politie en de zorgcoördinator van het onderwijs. De ZAT's komen voort uit de praktijk, omdat daar de behoefte werd gevoeld kinderen en jongeren met problemen snel en goed hulp te kunnen bieden. Een ZAT kan voedend werken aan de verwijfsindex doordat door aan het ZAT deelnemende instanties meldingen aan de verwijfsindex worden gedaan, maar een ZAT kan ook gevoed worden door de verwijfsindex doordat de ontstane matches in de verwijfsindex agenderend zijn voor de deelnemers aan het ZAT.

EKD JGZ

Het EKD JGZ betreft het digitaliseren van het medisch dossier dat de individuele zorgaanbieder in de jeugdgezondheidszorg voor zichzelf bijhoudt. Daarmee ondersteunt het EKD JGZ het werk van de professionals uit de jeugdgezondheidszorg in het centrum voor jeugd en gezin en helpt de kwaliteit van zorg voor de kinderen te verhogen. Het EKD JGZ zorgt er voor dat dossiers beter worden overgedragen en dat alle kinderen goed in beeld zijn. Het is de bedoeling, dat de jeugdgezondheidszorg risicosignalen vaststelt en dat die vanuit het EKD JGZ aan de verwijfsindex kunnen worden gemeld.

Omslag naar preventie

Het tijdig en integraal aanpakken van (beginnende) problemen begint met een goede signalering. De verwijfsindex is hiervoor een belangrijk instrument. Immers met het gebruik van de verwijfsindex zal een stevige basis worden gelegd voor een goede informatie-uitwisseling tussen betrokken

¹ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin, Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 36.

² Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin, Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XVII, nr. 3.

³ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin en de Staatssecretarissen voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 51.

professionals over jeugdigen waardoor tijdige en adequate hulp en ondersteuning kan worden geboden. Daarmee draagt de verwijfsindex bij aan het realiseren van de omslag naar preventie, maar bevordert het ook dat ieder voor zich zijn verantwoordelijkheid neemt (de vrijblijvendheid voorbij). Dit laatste komt tot uiting in de verplichting voor gemeenten om het gebruik van de verwijfsindex door en de samenwerking tussen de bij de jeugd betrokken professionals in de gemeente te organiseren, in de verplichting om in dezen de regierol op zich te nemen en in het – niet vrijblijvende – meldrecht voor de professionals.

Flankerend beleid

De verwijfsindex staat niet op zichzelf. Niet het ICT-systeem, maar de professionals die in contact staan met de jeugdige zijn ervoor verantwoordelijk dat de jeugdigen de (professionele) zorg krijgen die zij nodig hebben. Daarmee is de verwijfsindex één van de hulpmiddelen om ervoor te zorgen dat er een goede signalering en zorg voor jeugd komt. Daarnaast is flankerend beleid nodig. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de helpdesk privacy, die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin. De helpdesk privacy heeft als doel uitvoeringsinstanties te ondersteunen bij de beantwoording van privacyvragen en de wettelijke mogelijkheden te verkennen van uitwisseling van persoonsgegevens. Regelmatig wordt namelijk ten onrechte gedacht dat de wetgeving inzake de bescherming van persoonsgegevens in de weg staat aan uitwisseling van persoonsgegevens, terwijl deze wetgeving die uitwisseling vaak juist mogelijk maakt, zij het onder bepaalde voorwaarden. Dit komt onder andere door onbekendheid met de regelgeving. De helpdesk privacy zal met het oog daarop een beslisboom gegevensuitwisseling voor de verwijfsindex ontwikkelen zodat instanties aan de hand van deze beslisboom kunnen zien welke informatie zij met wie mogen uitwisselen. Een andere vorm van flankerend beleid is de professionalisering van de sector. Het werken met en voor kinderen en gezinnen vergt deskundige beroepskrachten.

3 Ontwikkeling verwijfsindex: betrokken actoren

Samenvatting: er zijn diverse partijen betrokken bij de verwijfsindex die ieder een eigen rol en positie hebben. Deze worden in dit hoofdstuk kort beschreven en in de komende hoofdstukken nader toegelicht.

Bij de verwijfsindex zijn verschillende actoren betrokken. In dit hoofdstuk worden deze partijen en hun rollen kort toegelicht. Verderop in deze memorie van toelichting zal op de verschillende elementen die hiermee samenhangen meer gedetailleerd worden ingegaan.

Rol van de Minister voor Jeugd en Gezin

Voorgesteld wordt de Minister voor Jeugd en Gezin te belasten met de zorg voor de inrichting en het beheer van de verwijfsindex. Dit betekent dat hij zowel verantwoordelijk is voor het strategisch beheer als voor het functioneel en technisch beheer van de verwijfsindex. Het beheer wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 10.

De minister biedt ondersteuning bij het invoeren van de verwijfsindex op lokaal niveau door het (gratis) bieden van een startpakket. In het bestuursakkoord «Samen aan de slag»¹ dat het huidige kabinet met de VNG heeft gesloten, is afgesproken dat er in 2009 een landelijke dekking zal zijn van de verwijfsindex en zijn er afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van financiële middelen voor de invoering van de verwijfsindex.

¹ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Kamerstukken II 2006/07, 30 800 B, nr. 17.

Rol van de gemeenten

Om te komen tot een landelijke dekking van de verwijsindex wordt voorgesteld de gemeenten te verplichten de aansluiting van meldingsbevoegden op de verwijsindex te organiseren en daarvoor al het nodige binnen de gemeente te doen. Dit kan op twee manieren: direct via de webapplicatie of via een lokaal signaleringssysteem. Op basis van het wetsvoorstel dienen gemeenten hierover afspraken te maken met de professionals in de jeugdketen. Deze afspraken dienen te worden vastgelegd in een convenant. In dat convenant zal ook vastgelegd moeten worden welke instantie of persoon verantwoordelijk is voor de coördinatie van zorg na twee of meer meldingen. Deze moet stimuleren dat de professionals daadwerkelijk contact met elkaar opnemen en eventueel gezamenlijk actie ondernemen. Het beleggen van de coördinatie van zorg is afhankelijk van de lokale situatie en kan daarom van gemeente tot gemeente verschillen. Op de coördinatie van zorg en het samenwerkingsconvenant wordt nader ingegaan in hoofdstuk 6.

Rol van de «meldingsbevoegde»

In het voorgestelde artikel 2b wordt de kring van meldingsbevoegden gedefinieerd. Dit zijn professionals die werkzaam zijn op het brede terrein van jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening en politie en justitie. Er wordt met diverse partijen nog gesproken over hun precieze rol bij de verwijsindex. De meeste professionals zullen werkzaam zijn voor een instantie, maar het is ook mogelijk dat zij als zelfstandige werkzaam zijn. Men is pas meldingsbevoegd indien men (zelf of de instantie waarvoor men werkzaam is) afspraken heeft gemaakt over samenwerking zoals hierboven is beschreven. Volgens het wetsvoorstel kan een meldingsbevoegde jeugdigen die de leeftijd van 23 jaar nog niet hebben bereikt, melden aan de verwijsindex. Het is aan de professional om op basis van het kader voor melden zoals toegelicht in hoofdstuk 8 een situatie in te schatten en zo nodig een melding te doen aan het systeem. Nadrukkelijk is niet gekozen voor een meldplicht, maar een meldrecht. Dit meldrecht is niet vrijblijvend, maar gegeven om daar in beginsel iets mee te doen. Het melden moet ook een logisch moment in de procedure zijn. Hierop wordt in het vervolg nog uitvoerig teruggekomen.

Indien één of meer andere professionals dezelfde jeugdige hebben gemeld aan de verwijsindex, ontstaat een match en krijgen professionals over die jeugdige een signaal. Het signaal met de risicomelding komt via de verwijsindex tot de andere melder. Die ontvangt een e-mail notificatie dat hij in het systeem moet kijken. In hoofdstuk 6 wordt dit verder uitgelegd.

Rol beheerder

De beheerder verzorgt, onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin, het technisch en functioneel beheer van de verwijsindex. De taken die de beheerorganisatie op dit gebied zal uitvoeren zijn het uitgeven en onderhouden van autorisaties, het aansluiten van gemeenten, het doorvoeren van functionele aanpassingen in het systeem, het fungeren als aanspreekpunt voor gebruikers via een ingestelde servicedesk en helpdesk, het coördineren van het afhandelen van storingsmeldingen en het opstellen van rapportages inzake het gebruik van de verwijsindex ten behoeve van de minister.

Daarnaast is nog sprake van beheer op het niveau van de instantie en de samenwerking (zie hoofdstuk 6) betreffende het samenwerkingsconvenant: dit zijn respectievelijk de instantiebeheerder en de gemeentelijke convenantbeheerder. Een instantiebeheerder beheert gebruikers en hun rollen binnen zijn instantie. Zo kan deze binnen zijn instantie gebrui-

kers aanmaken en wijzigen. De convenantbeheerder maakt binnen het convenant gebruikers aan en kent hen autorisaties toe. Zo kan hij instanties, instantiebeheerders, gemeentelijke toezichthouders en coördinatoren van zorg aanmaken en wijzigen binnen zijn convenant. Vanwege het feit dat de beheerder werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin, behoeft in zijn rol niet wettelijk te worden voorzien.

Rol toezichthouder

Volgens het onderhavige wetsvoorstel zijn gemeenten verantwoordelijk voor het organiseren van de samenwerking van alle bij de jeugd betrokken professionals binnen de gemeente. Daartoe behoort ook het gebruik van de verwijsindex. Het is de bedoeling dat het gebruik van de verwijsindex een onderdeel wordt van het professionele handelen van de meldingsbevoegden. Als onderdeel van het toezicht op het professionele handelen zullen de toezichthouders op basis van de reeds bestaande wettelijke kaders ook toezicht houden op het gebruik van de verwijsindex. Het College bescherming persoonsgegevens treedt op als toezichthouder op de gegevensverwerking binnen de verwijsindex.

4 Bescherming persoonsgegevens

Samenvatting: in het kader van de verwijsindex worden persoonsgegevens verwerkt. Dit raakt de persoonlijke levenssfeer. Derhalve is wetgeving die betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens van toepassing, zowel in nationaalrechtelijk als in internationaal- en Europeesrechtelijk kader.

4.1 De balans tussen de (grond)rechten van jeugdigen en de beperking van de persoonlijke levenssfeer

Elke inbreuk op een grondrecht dient op de eigen merites te worden beoordeeld. Zo ook de inbreuk op het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het kader van de verwijsindex. Bij het doen van een melding aan de verwijsindex wordt de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer afgewogen tegen het belang van de geestelijke, lichamelijke of maatschappelijke gezondheid van de betrokken jeugdige. Het belang van het kind dient hierbij de eerste overweging te zijn.

Kinderbeschermingsmaatregelen vormen veelal een in het belang van het kind gerechtvaardigde beperking van het gezins- en privé-leven van ouders. Wetgeving en jurisprudentie reflecteren dat het recht op privé-leven en persoonlijke ontwikkeling van het kind bij ingrijpen vaak zwaarder weegt dan het recht op privé- en gezinsleven van ouders. De overheid heeft een positieve verplichting om dit recht van jeugdigen te realiseren door beschermingsmaatregelen. Zo is ook de Leerplichtwet een uitdrukking van een gerechtvaardigde beperking van de opvoedings- en onderwijsvrijheid van ouders. Ook het medisch beroepsgeheim kan of moet in omstandigheden waarin jeugdigen in hun ontwikkeling worden bedreigd, worden doorbroken. Het Europese Hof vereist dat telkens een fair balance zal moeten worden getroffen bij de afweging van het grondrecht van het kind tegenover (grond)rechten van ouders, verzorgers en anderen. Ook kan zich een spanning voordoen tussen het recht op een zoveel mogelijk ongestoorde persoonlijke ontwikkeling van de jeugdige en zijn recht om gevrijwaard te worden van beperkingen van zijn privé-leven.

Nederland kent een uitgebreid stelsel van gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs en begeleiding waarin tal van instanties en personen een taak hebben bij het bevorderen van de gezondheid, het welzijn, de ontwikke-

ling en de veiligheid van jeugdigen. Daarmee geeft Nederland ook invulling aan de plichten die voortvloeien uit het Verdrag inzake de rechten van het kind: om de rechten van jeugdigen te realiseren is ook presterend optreden van de overheid wenselijk en noodzakelijk.

Het onderhavige wetsvoorstel staat in het teken van een actieve waarborging en eerbiediging van de hier bedoelde rechten van jeugdigen. De verwijzingsindex is gericht op het versterken van de informatie-uitwisseling, afstemming en samenwerking tussen personen die vanuit hun beroepsmatige achtergrond aan jeugdigen hulp, zorg of bijsturing bieden. Door op zich neutrale signalering van risico's door de betrokken professionals via een landelijk werkend geautomatiseerd systeem wordt beoogd te voorkomen dat jeugdigen gefragmenteerde en ontoereikende hulp en begeleiding krijgen waardoor zij in hun ontwikkeling worden bedreigd of belemmerd. Tegelijkertijd is een verwijzingsindex een beperking van het recht op het privé-leven van jeugdigen. Op dit aspect wordt in het vervolg vanuit de optiek van mensenrechten (4.2) en meer specifiek van bescherming van persoonsgegevens (4.3) uitgebreid ingegaan.

4.2 Internationaal en Europeesrechtelijk kader

Het werken met de verwijzingsindex impliceert de verwerking van persoonsgegevens: zodra een jeugdige in de verwijzingsindex wordt gemeld, is er sprake van de verwerking van persoonsgegevens. Ook het ontvangen van een signaal – nadat er een match is tussen twee meldingen – is aan te merken als het verwerken van een persoonsgegeven. Het verwerken van persoonsgegevens raakt de persoonlijke levenssfeer. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer geniet de belangstelling van verschillende internationale gremia. Een aantal verdragen, waarbij Nederland partij is, garandeert de bescherming tegen inmenging in de persoonlijke levenssfeer in het algemeen en tegen inmenging met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in het bijzonder. Het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie geven in overweging dat systemen voor de verwerking van gegevens ten dienste van de mens staan. Deze systemen dienen de fundamentele rechten en vrijheden en in het bijzonder de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen dan ook te eerbiedigen¹. Hieronder wordt er blijk van gegeven op welke wijze het wetsvoorstel is getoetst aan de criteria die in internationale en Europeesrechtelijke kaders worden gesteld.

4.2.1 Verdrag inzake de Rechten van het Kind² en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten³

Artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) geeft een ieder het recht op bescherming door de wet tegen willekeurige en onrechtmatige inmenging in de persoonlijke levenssfeer. Artikel 16 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) regelt dit recht voor kinderen in het bijzonder. Gelet op de tekst van de beide verdragen is inmenging in de persoonlijke levenssfeer, zoals de verwerking van persoonsgegevens, enkel toegestaan als deze noodzakelijk is en op gerechtvaardigde grondslag geschiedt.

4.2.2 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden⁴

Artikel 8, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) bepaalt dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie. Het tweede lid stelt dat beperking van dit recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer alleen is toegestaan voor zover die a) bij wet is voorzien, b) noodzakelijk is in een democratische samenleving en c) een goedgeoorloofd, expliciet genoemd doel dient. Het

¹ Overweging 2 van de Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG L 281, 23 november 1995, p. 31.

² Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), 20 november 1989, Trb. 1990, 170; 1997, 83 (rectificatie).

³ Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR), 19 december 1966, Trb. 1966, 99; 1978, 177.

⁴ Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), 4 november 1950, Trb. 1951, 154; 1990, 156.

begrip «noodzaak» vervult in dit verdrag een belangrijke functie waar het gaat om de begrenzing van de kernbevoegdheden tot het verwerken, machtigen en verstrekken van gegevens. Het noodzaakcriterium wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) nader ingevuld met de vereisten van een dringende maatschappelijke behoefte, van proportionaliteit, en van subsidiariteit. Het wetsvoorstel is op dezelfde wijze aan deze beginselen getoetst.

a) Bij de wet voorzien

Met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling is aan deze voorwaarde voldaan. Artikel 8 EVRM en de daarop gebaseerde jurisprudentie stellen ook eisen aan de kwaliteit van de wettelijke regeling. Deze houden in dat de wettelijke regeling voor de burger voldoende toegankelijk en kenbaar moet zijn. De regeling moet voldoende precies zijn geformuleerd, zodat de burger vooraf kan weten onder welke omstandigheden en voorwaarden persoonsgegevens mogen worden verwerkt. De regeling moet bovendien waarborgen bieden tegen willekeurige inmenging van de overheid in de persoonlijke levenssfeer van de burger en tegen misbruik van bevoegdheden. Dit betekent dat de wet moet omschrijven in welke gevallen en voor welke doelen persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Het EHRM stelde in de zaak Rotaru¹ de eis dat de wet duidelijk aangeeft onder meer omtrent welke categorieën van personen gegevens mogen worden verwerkt, de omstandigheden waaronder gegevens mogen worden verwerkt en hoe lang deze mogen worden bewaard. Met het voorgestelde artikel 2j is hieraan gevolg gegeven.

b) Noodzakelijk in een democratische samenleving

Deze eis omvat, zoals gezegd, drie onderdelen: is er sprake van een dringende maatschappelijke behoefte en is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit?

– Er is sprake van een dringende maatschappelijke behoefte

Hoewel het met de meeste jeugdigen in Nederland goed gaat, is er ook een groep voor wie dat niet geldt. De problemen die zij hebben, kunnen hen voor de rest van hun leven «tekenen», in die zin dat als daar niets aan wordt gedaan, zij hun kansen op een gezond en gelukkig leven niet kunnen grijpen, waardoor zij niet ten volle kunnen ontwikkelen en deelnemen aan de maatschappij. In een goed georganiseerde en welvarende samenleving als de Nederlandse is het niet acceptabel dat deze groep jeugdigen aan zijn lot wordt overgelaten. Het is de taak van de overheid om daarbij te helpen, door voor deze jeugdigen de voorwaarden te scheppen voor de beste kansen om zich ten volle te kunnen ontwikkelen en alles uit zichzelf te halen wat erin zit: «Alle kansen voor alle kinderen» derhalve (zie voor dit beleidsprogramma hoofdstuk 2 hierboven). Deze verplichting voor de overheid vloeit ook voort uit het al genoemde IVRK. De artikelen 3, tweede lid, en 6, tweede lid, van het IVRK verplichten staten passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen om de bescherming en de zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind te verzekeren en in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden voor de ontwikkeling van het kind te waarborgen. Ook de samenleving verwacht hier een actieve overheid. Er zijn al veel initiatieven ontplooid om ontsporing van jeugdigen te voorkomen of te beperken. Maar het blijft een hardnekkig probleem om deze jeugdigen in beeld te krijgen, terwijl het voor de aanpak van deze problematiek juist van groot belang is dat problemen vroegtijdig gesignaleerd worden. Daarmee kan, zoals in hoofdstuk 1 al is gesteld, worden voorkomen dat kleine problemen groot worden. Dan zal ook de hulpverlening vaak minder ingrijpend hoeven te zijn. Daarvoor is het noodzakelijk dat de betrokken professionals de hulpverlening met elkaar kunnen afstemmen. Door de verwijzindex worden zij hiertoe in staat gesteld.

¹ EHRM, uitspraak van 4 mei 2000, 28341/95, Rotaru v. Roemenië.

– *De regeling voldoet aan de eis van proportionaliteit*

Het proportionaliteitsbeginsel neemt in de jurisprudentie van het EHRM een centrale positie in. De inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene mag niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel. Deze toets speelt een rol wanneer het gaat om de toepassing van de uitoefening van een bevoegdheid tot de verwerking van persoonsgegevens, waarbij een inbreuk op het privé-leven aan de orde is. Dit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Bij een melding in de verwijsindex wordt het belang van de betrokkene afgewogen tegen het belang van vroegtijdige signalering van risico's die jeugdigen in hun ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren. Bij het gebruik van het meldrecht dat voortvloeit uit de artikel 2j van het wetsvoorstel weegt de meldingsbevoegde dit zwaarwegende belang af tegen het belang van respect voor het privé-leven van de betrokkenen. Dit betekent dat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de zwaarte van de inmenging in de persoonlijke levenssfeer en het gewicht van het belang dat met de inmenging wordt gediend. De inmenging in de persoonlijke levenssfeer bestaat eruit dat het BSN van een jeugdige in de verwijsindex wordt opgenomen. Daarmee staat vast om welke jeugdige het gaat. Die informatie is absoluut nodig om de bij de jeugdige betrokken professionals bij elkaar te brengen. Gelet op het doel van de verwijsindex is nadere dossierinformatie niet nodig. Het wetsvoorstel regelt strikt hetgeen daarvoor nodig is: een bevoegdheid om een melding te mogen doen aan de hand van het BSN. Of het nodig is na een melding daadwerkelijk informatie met elkaar te delen, is nadrukkelijk overgelaten aan de professionals, waarbij het thans geldende recht uitgangspunt is. Dit is een essentieel onderdeel van de wijze waarop in de verwijsindex de persoonlijke levenssfeer wordt beschermd: een professional maakt zelf, in elk individueel geval, de afweging of het zijns inziens noodzakelijk is informatie te delen met een andere professional, nadat hun meldingen een «match» hebben opgeleverd. Doorslaggevend hierbij zal telkens zijn of het delen van informatie nodig is met het oog op de hulp, zorg of bijsturing die de jeugdige nodig heeft. Conform artikel 3, eerste lid, van het IVRK vormen de belangen van het kind hierbij de eerste overweging.

– *Er wordt voldaan aan de eis van subsidiariteit*

Dit houdt in dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Een cruciale voorwaarde om jeugdigen de hulp, zorg of bijsturing te kunnen geven die zij nodig hebben, is dat de jeugdigen tijdig in beeld zijn bij de professionals die bij een jeugdige betrokken zijn. Daarbij gaat het nadrukkelijk niet alleen om professionals uit de zorg in enge zin, zoals artsen of bureau jeugdzorg, maar óók om andere professionals die op de een of andere wijze een relatie hebben met de jeugdige, zoals leraren of medewerkers in de kinderopvang die een kind dagelijks meemaken. En bijvoorbeeld ook om medewerkers van een gemeentelijke kredietbank die jeugdigen uit de financiële problemen proberen te helpen. Deze professionals doen veel goed werk, maar waar zij telkens weer tegen aanlopen is dat zij vaak geen weet hebben van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige, en daarmee vaak ook niet van de problemen die de jeugdige heeft. Daarmee ontbreekt het aan een cruciale voorwaarde om de jeugdige de hulp, zorg of bijsturing die hij nodig heeft te kunnen bieden, namelijk afstemming tussen de diverse bij de jeugdige betrokken professionals. De hulpverlening wordt hierdoor gefrustreerd, zoals dat ook nog eens in de «Operatie Jong» (zie over deze operatie hoofdstuk 1) is geconstateerd.

De afgelopen jaren zijn de nodige middelen beproefd om het noodzakelijke contact tussen de bij een jeugdige betrokken professionals tot stand

te brengen. Zo is in de eerste plaats ingezet op zelfregulering door de professionals zelf. Uit de praktijk is gebleken dat zelfregulering onvoldoende van de grond komt. Daarnaast is ingezet op vrijwillige samenwerking. Op gemeenteniveau, wijkniveau of bijvoorbeeld rond scholen in de vorm van zorgadvies teams (ZAT's) worden op dit moment al initiatieven genomen om samenwerking met elkaar te regelen, uitmondend in samenwerkingsovereenkomsten. Hierin worden afspraken gemaakt over de samenwerking en de regie tussen de verschillende disciplines van hulpverleners voor de (gebundelde) zorg aan een jeugdige. Dit zijn goede initiatieven, maar tot nu toe is het niet gelukt om alle partijen in de jeugdketen hierbij te betrekken. Een zeer belangrijk gemeentelijk initiatief is dat er lokale signaleringssystemen zijn opgezet. Met behulp van die systemen worden door professionals afgegeven risicosignalen over een jeugdige gebundeld, waardoor (uitgaande van genoemde samenwerkingsovereenkomsten) zij op de hoogte raken van elkaars betrokkenheid en afspraken kunnen maken over de hulp, zorg of bijsturing die de jeugdige nodig heeft. Deze lokale signaleringssystemen voorzien duidelijk in een behoefte, maar hebben als nadeel dat zij alleen signalen binnen een gemeente bundelen, en niet daarbuiten. Er is dus geen samenhang met de risicosignalen die bij andere gemeenten staan geregistreerd.

Deze initiatieven zijn nuttig, maar onvoldoende gebleken om het geconstateerde probleem van gebrekkige samenwerking tussen professionals op te lossen. Daarbij speelt ook vooral een rol dat het lokale instrumenten zijn en dat er niet over gemeentegrenzen heen gewerkt kan worden, terwijl de leefwereld van de jeugdigen om wie het gaat (en de gezinnen waaruit zij komen) zich in toenemende mate uitstrekt over meerdere gemeenten: men is mobiel, woont nu eens hier en dan daar. Duidelijk is dus dat er behoefte is aan bovengemeentelijk instrumentarium. De gemeenten en professionals doen hierbij ook nadrukkelijk een beroep op de landelijke overheid. Met een landelijke verwijsindex wordt voorzien in het noodzakelijke instrument om de samenwerking tot stand te brengen. De verwijsindex is daarbij niet meer en niet minder dan absoluut nodig is, aangezien de verwijsindex ook niet meer doet (en kan) dan het contact mogelijk maken tussen de diverse bij een jeugdige betrokken professionals. Daarnaast is belangrijk dat de bruikbaarheid van een systeem als de verwijsindex zich al in de praktijk bewezen heeft, zoals al is gebleken uit de gemeentelijke signaleringssystemen (zie hoofdstuk 1) en de proeftuinen met de verwijsindex: de landelijk verwijsindex is dus ook een trefzeker instrument om de noodzakelijke samenwerking te organiseren.

Dat met de verwijsindex gegevens van jeugdigen in een landelijk register komen, is onvermijdelijk, aangezien dat nu juist de meerwaarde van het systeem is. Om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene te beperken, is in het wetsvoorstel een aantal maatregelen opgenomen. Het meest cruciale is dat er in de verwijsindex geen inhoudelijke gegevens komen te staan: de verwijsindex bevat geen dossierinformatie (artikel 2i). De verwijsindex is ook technisch zo ingericht dat er geen inhoudelijke informatie in opgenomen kan worden. Daarnaast stelt het wetsvoorstel zware eisen aan het aanwijzen van meldingsbevoegden: deze aanwijzing geschiedt op basis van een meervoudige sleutel, op het niveau van de wet, op gemeentelijk niveau en op het niveau van instellingen (zie hiervoor verder de toelichting op artikel 2b). Ook het doen van een melding zelf is omgeven met waarborgen: in de eerste plaats wordt op het niveau van de wet bepaald wat meldenswaardige risico's zijn (artikel 2j). Het is vervolgens aan de professional om te beslissen of er inderdaad een meldenswaardige situatie is: hij zal op basis van alle relevante omstandigheden de afweging moeten maken of een melding aan de verwijsindex nodig is. Het gaat hierbij om een beredeneerd «redelijk vermoeden». Verder registreert het systeem in een logboek elk contact

met de verwijfsindex, zodat er altijd verantwoording mogelijk is. Het wetsvoorstel besteedt ook nadrukkelijk aandacht aan de technische beveiliging van de verwijfsindex. Artikel 2e, vierde lid, van het wetsvoorstel stelt dat er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (amvb) regels gesteld dienen te worden omtrent de beveiliging van persoonsgegevens. En artikel 2n, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel bepaalt dat een melding voor ten hoogste twee jaren wordt bewaard; daarna komen de meldingen in een historisch archief dat slechts zeer beperkt toegankelijk is (artikel 2o). Op basis van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) staat de betrokken jeugdige voorts een aantal rechtsmiddelen ter beschikking om zich te weren tegen opname in de verwijfsindex. Daarnaast bestaat op grond van de Wbp de verplichting om jeugdigen te informeren over het feit dat zij zijn opgenomen in de verwijfsindex. Daartoe is in artikel 2e, derde lid, het betreffende college van burgemeester en wethouders als verantwoordelijke aangewezen.

c) Een geoorloofd, expliciet doel

Artikel 8, tweede lid, van het EVRM, stelt als legitimiteitseis dat een inbreuk op het recht op respect voor het privé-leven uitsluitend mag geschieden binnen de kaders van de expliciet en limitatief in artikel 8, tweede lid, van het EVRM, opgesomde belangen. Eén van deze belangen is de bescherming van de gezondheid. Uit jurisprudentie van het EHRM blijkt dat hieronder niet alleen de bescherming van de publieke gezondheid is begrepen, maar ook de bescherming van de gezondheid van het betrokken individu¹. Voor een invulling van dit begrip, wordt in dit wetsvoorstel aangesloten bij de definitie van de Wereldgezondheidsorganisatie, waarmee duidelijk wordt gemaakt dat de overheid dit belang niet al te beperkt kan opvatten. De Wereldgezondheidsorganisatie definieert gezondheid als de toestand van volledig lichamelijk, geestelijk en maatschappelijk welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of andere lichamelijke gebreken². De overheid heeft, mede op grond van het IVRK, de taak om passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen te nemen om de bescherming en de zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind te verzekeren en in de ruimst mogelijke mate de mogelijkheden voor de ontwikkeling van het kind te waarborgen.

De in artikel 2j van het voorstel opgesomde risico's op basis waarvan een meldingsbevoegde een jeugdige aan de verwijfsindex kan melden, zijn alle opgenomen met het oog op de bescherming van de gezondheid van jeugdigen. Voor een melding gedaan kan worden, zal moeten zijn voldaan aan een aantal wettelijke criteria: er moet sprake zijn van een redelijk vermoeden, van een risico en van één of meer in de wet omschreven bedreigingen in de ontwikkeling van een jeugdige. Deze criteria maken al duidelijk dat de enkele indruk of overtuiging van de betrokken functionaris en de enkele aanwezigheid van een bedreigende omstandigheid of kans dat deze bedreiging zich realiseert onvoldoende zijn. Met het begrip redelijk vermoeden is aansluiting gezocht bij artikel 53 Wvz en het strafvorderlijk begrippenkader. Aan de hand van deze wettelijke criteria zal een professional tot een zorgvuldig afgewogen oordeel moeten komen alvorens hij overgaat tot melding. De criteria bieden voor de jeugdige maar ook voor derden, zoals de rechter of het College bescherming persoonsgegevens, een toetsingskader om te beoordelen of op de juiste gronden is overgegaan tot een melding.

¹ EHRM, uitspraak van 13 juli 2000, 25 735/94, Elsholz v. Duitsland; uitspraak van 10 oktober 2006, 7508/02, L.L. v. Frankrijk.

² Preambule van het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie, 1946, Trb. 1946, 16, laatstelijk gewijzigd Trb. 1998, 255 en gecorrigeerd Trb. 2006, 73.

De risico's genoemd onder a (blootstaan aan geestelijk of lichamelijk geweld, vernederende behandeling of verwaarlozing), b (psychische problemen, waaronder verslaving), c (opgroei- en opvoedingsproblemen), en deels ook d (tienmoeders), h (geen vaste woon- of verblijfplaats) en k (ouders schieten tekort in verzorging of opvoeding) hebben betrekking op de geestelijke of lichamelijke gezondheid van een jeugdige in enge zin. De

risico's genoemd onder e, f en g (achtereenvolgens schoolverzuim, geen werk hebben, financiële problemen) en i en j (jeugdige vormt een gevaar voor anderen en jeugdige is op het criminele pad), hebben meer betrekking op de gezondheid in ruime zin, namelijk het maatschappelijk welzijn. De al genoemde risico's d, h en k vallen ook deels hieronder. Jeugdigen die met dit soort problemen te maken hebben, lopen het risico dat zij in hun ontwikkeling naar volwassenheid worden belemmerd. In de artikelsgewijze toelichting wordt elk genoemd risico meer specifiek getoetst aan het hierboven gedefinieerde belang van bescherming van de gezondheid.

Tot slot heeft het EHRM in recente jurisprudentie¹ geconcludeerd dat de verplichting bestaat om bescherming te bieden tegen mishandeling en misbruik waarvan de kinderbeschermingsautoriteiten op de hoogte zijn of hadden moeten zijn. Volgens het EHRM mag van de autoriteiten worden verwacht dat informatie met betrekking tot de verschillende problemen van een jeugdige bij elkaar wordt gebracht. Uit de overweging van het EHRM blijkt dat voortschrijdend wetenschappelijk inzicht de aansprakelijkheid van de staat voor tekortkomingen in de kinderbescherming kan verhogen. Hiermee wordt het belang aangegeven dat het EHRM hecht aan de gezondheid en het welzijn van jeugdigen, ook in relatie tot de verwerking van persoonsgegevens. Een instrument als de verwijzindex past in de redenering van het EHRM, omdat meldingsbevoegden op de hoogte stelt van elkaars betrokkenheid bij een bepaalde jeugdige, overigens zonder inhoudelijke informatie te verwerken.

*4.2.3 Het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens*²
Beginselen voor gegevensbescherming zijn neergelegd in het Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens (Dataprotectieverdrag). Dit betreft principes die inhouden dat gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen, alleen voor specifieke en legitieme doeleinden mogen worden opgeslagen, evenredig moeten zijn in relatie tot het doel waarvoor ze zijn opgeslagen en niet langer mogen worden bewaard dan vereist voor het doel waarvoor ze zijn opgeslagen. Deze principes liggen onder meer ten grondslag aan de artikelen 2d, 2j tot en met 2o van het wetsvoorstel. Het vereiste van doelbinding houdt in dat persoonsgegevens alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor ze verzameld zijn. Bij doelbinding hoort logischerwijze een omschrijving van dat doel. Het doel moet welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn. In artikel 2d van het wetsvoorstel is een verdere uitwerking gegeven aan het principe van de doelbinding.

Artikel 6 van het Dataprotectieverdrag verbiedt de automatische verwerking van een aantal expliciet genoemde speciale categorieën gegevens, tenzij nationale regelgeving voldoende veiligheidswaarborgen biedt voor de verwerking van deze gegevens. Deze bepaling is nader uitgewerkt in artikel 16 en verder van de Wet bescherming persoonsgegevens. Hieronder wordt daarop verder ingegaan.

¹ EHRM, uitspraak van 15 januari 2003, 33218/96, E and others v. UK, r.o. 88.

² Verdrag van de Raad van Europa ter bescherming van personen met het oog op de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, 28 januari 1981, Trb. 1988, 7.

³ Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PbEG L 281, 23 november 1995, p. 31 ev.

*4.2.4 Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens*³

De bepalingen van Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (de Europese richtlijn) zijn uitgewerkt in de Wbp. Op de Wbp en toetsing daaraan van het wetsvoorstel zal hieronder worden ingegaan.

Analoog aan het Dataprotectieverdrag schrijft artikel 6 van de Europese richtlijn voor dat gegevens rechtmatig worden verwerkt, enkel voor welbepaalde en gerechtvaardigde doeleinden worden verwerkt, niet bovenmatig moeten zijn in relatie tot die doeleinden, en niet langer worden bewaard dan voor de verwezenlijking van die doeleinden noodzakelijk is. Toetsing aan deze criteria heeft hierboven reeds plaats gehad.

4.3 Nationaalrechtelijk kader

De hierboven beschreven beginselen met betrekking tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer hebben hun uitwerking gevonden in onze nationale regelgeving. Zowel in de Grondwet als in wetten in formele zin wordt aandacht geschonken aan dit grondrecht. Bijzondere aandacht in de onderhavige context verdient de Wbp, die in zijn geheel de bescherming van persoonsgegevens tot onderwerp heeft. Aan de Wbp liggen onder meer de beginselen uit het Dataprotectieverdrag en de Europese richtlijn ten grondslag.

4.3.1 Grondwet

Bij de herziening van de Grondwet in 1983 werd in artikel 10, eerste lid, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uitdrukkelijk als klassiek grondrecht geformuleerd. Artikel 10, eerste lid, van de Grondwet schrijft voor dat inbreuken op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer bij of krachtens wet in formele zin moeten zijn geregeld. Daarnaast werd in het tweede en derde lid aan de formele wetgever de opdracht gegeven om regels te stellen omtrent de bescherming van persoonsgegevens. Artikel 10 sluit aan bij jurisprudentie van het EHRM over de omvang van het recht op respect voor de persoonlijke levenssfeer van het individu, neergelegd in artikel 8 van het EVRM, in relatie tot de opslag en het gebruik van persoonsgegevens. Het wetsvoorstel is hierboven reeds aan de door het EHRM ontwikkelde criteria in het kader van de verwerking van persoonsgegevens getoetst.

Naast de Europese richtlijn vinden ook artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet hun uitwerking in de Wbp. Het wetsvoorstel wordt hieronder getoetst aan de bepalingen van de Wbp en andere wetgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens.

4.3.2 Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet en de Europese richtlijn zijn onder meer uitgewerkt in de Wbp. De Wbp bevat algemene normen voor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. De verwerking dient op een zorgvuldige en behoorlijke wijze plaats te vinden. Het verzamelen van persoonsgegevens met als doel deze in een bestand op te nemen, is alleen toegestaan voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Artikel 8 van de Wbp geeft in navolging van artikel 7 van de Europese richtlijn een limitatieve opsomming van de gronden die een gegevensverwerking rechtvaardigen.

De artikelen 16 en verder van de Wbp bevatten regels over de verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Wat bijzondere persoonsgegevens zijn, is limitatief opgesomd in artikel 16 van de Wbp. Het gaat om gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven, alsmede persoonsgegevens betreffende het lidmaatschap van een vakvereniging, en strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag. De verwerking van dit type persoonsgegevens is verboden, tenzij de in paragraaf 2 van de Wbp opgenomen ontheffingsgronden van toepassing zijn. De artikelen 17 en verder van de Wbp bevatten een aantal specifieke uitzonderingen op het verbod, bijvoorbeeld voor hulpverleners

of instanties voor gezondheidszorg om gezondheidsgegevens van iemand te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. Artikel 23 van de Wbp bevat algemene ontheffingsvoorschriften voor de gevallen waarin het verwerken van bijzondere persoonsgegevens niet in de artikelen 17 tot en met 22 van de Wbp is geregeld. Dit artikel kan worden beschouwd als een algemene restbepaling voor het verwerken van de betrokken bijzondere persoonsgegevens. Voor zover hier relevant kan het verwerken van bijzondere persoonsgegevens een grondslag vinden in een bijzondere wet indien aan twee voorwaarden is voldaan: de verwerking dient noodzakelijk te zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en er dienen in het belang van de persoonlijke levenssfeer passende waarborgen te worden gecreëerd.

Tot slot nog een opmerking over het burgerservicenummer. Op grond van artikel 24 van de Wbp gelden voorwaarden bij het verwerken van persoonsnummers, zoals het burgerservicenummer, die bij de wet zijn geregeld. Zo'n nummer mag alleen worden gebruikt ter uitvoering van de betreffende wet of voor doeleinden bij de wet bepaald. In het wetsvoorstel is dan ook expliciet bepaald dat het burgerservicenummer gebruikt mag worden voor het doen van een melding aan de verwijzindex, mits men daartoe al bevoegd was. In andere gevallen is het burgerservicenummer voor de melder niet zichtbaar, maar wordt het wel gebruikt om de meldingen in het systeem op te slaan en de meldingen over één jeugdige aan elkaar te koppelen. Verwerking van het burgerservicenummer gebeurt op basis van de publieke taak van de verantwoordelijke: de Minister voor Jeugd en Gezin,

4.3.3 Privacyregelingen in bijzondere wetgeving

De Wbp is niet in alle gevallen het enige wettelijke kader voor de bescherming van persoonsgegevens. De algemene normen van de Wbp behoeven soms concretisering. Deze concretisering kan plaatsvinden in het concrete geval of in algemene zin in een bijzondere of sectorale wet. Deze bijzondere regels derogeren aan de Wbp. De verhouding van de Wbp tot die bijzondere wetgeving kan op twee manieren gestalte krijgen (Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 12). De ene manier is die waarbij bepaalde regels in een bijzondere wet worden opgenomen, en waarbij de Wbp als algemene wet van toepassing is op de gebieden die niet geregeld zijn. Op de gebieden die niet in de bijzondere wet zijn geregeld, geldt de Wbp als algemene wet. In deze gevallen moet dus altijd zowel de bijzondere wet als de Wbp worden geraadpleegd. De andere manier is die waarbij voor een sector een uitputtend (privacy-)regime is geschapen en waarbij de toepasselijkheid van de Wbp geheel is uitgesloten. De Wbp is dan dus niet van toepassing. Dit wordt dan vermeld in artikel 2, tweede lid, van de Wbp. De voorgestelde regeling van de verwijzindex moet worden getypeerd als die van het eerste type, dus sectoraal-aanvullend. Voor zover relevant voor het onderhavige wetsvoorstel worden de belangrijkste punten uit deze bijzondere privacywetgeving hier achtereenvolgens besproken.

4.3.3.1 Wet op de jeugdzorg

De regels in de huidige Wjz zijn van het type sectoraal-aanvullend. Het gaat om de artikelen 51 en 53. Artikel 51 Wjz bevat een bijzondere bepaling over het verstrekken van inlichtingen over een «cliënt». De hoofdregel is dat aan anderen dan de cliënt geen inlichtingen over de cliënt worden verstrekt, dan met toestemming van de cliënt (een cliënt kan zowel de jeugdige als zijn ouders betreffen). Hoewel de «toestemmingsgrondslag» de gegevensverstrekking op het eerste gezicht nogal lijkt te beperken, is op basis van het derde lid een tamelijk ruime informatieverstrekking

mogelijk. Onder «anderen dan de cliënt» zijn niet begrepen degenen van wie beroepshalve de medewerking bij de toegang tot en de uitvoering van de jeugdzorg noodzakelijk is, alsmede degenen die zijn betrokken bij de voorbereiding of uitvoering van de taken, bedoeld in artikel 10, eerste lid, onder a tot en met d, van de Wjz. Dit zijn, aldus de toelichting op dit artikel (Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr. 3, blz. 75) andere zorgverleners en de bureaus jeugdzorg voor zover zij die informatie nodig hebben voor het goed uitvoeren van hun werkzaamheden. Ook degenen die betrokken zijn bij de voorbereiding of uitvoering van een kindbeschermingsmaatregel worden niet als «anderen dan de cliënt» beschouwd. Hiermee is derhalve een bijzondere regeling gegeven voor informatieverstrekking binnen de jeugdzorgsector. Met de passage «onverminderd het bij of krachtens de wet bepaalde» wordt duidelijk gemaakt dat er andere wettelijke bepalingen kunnen zijn – zowel in de Wjz als daarbuiten – die kunnen bepalen dat er ook op andere gronden informatie kan worden verstrekt. Een derde uitzondering op de geheimhoudingsplicht kan zijn toegestaan in geval van een «conflict van plichten», een overmachtssituatie derhalve (zie hierna).

Artikel 53 van de Wjz bevat een (ten opzichte van artikel 51) specifieke regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens bij onvrijwillige hulpverlening door bureau jeugdzorg en door het advies- en meldpunt kindermishandeling (AMK) van bureau jeugdzorg. Het AMK kan ook zonder toestemming bijzondere persoonsgegevens verwerken (en daarmee verstrekken) indien uit een melding redelijkerwijs een vermoeden van kindermishandeling kan worden afgeleid. Het derde lid bepaalt dat geheimhouders hun geheimhoudingsplicht mogen doorbreken en zonder toestemming een melding van kindermishandeling aan het AMK mogen doen indien dat noodzakelijk is om een situatie van kindermishandeling te beëindigen of een redelijk vermoeden van kindermishandeling te onderzoeken.

Deze relevantie van deze bepalingen voor het werken met de verwijzindex is dat zij zien op de situatie nadat er een match is geweest van meldingen. De artikelen 51 en 53 regelen of de medewerkers van bureau jeugdzorg bevoegd zijn om informatie te delen met andere professionals waarmee hun melding heeft «gematched» (zie hiervoor verder paragraaf 4.4.1). Zoals al kort opgemerkt, moeten de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel (en dan met name het voorgestelde artikel 2j) óók worden aangemerkt als bijzondere privacybepalingen ten opzichte van de Wbp.

4.3.3.2 Burgerlijk Wetboek en de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst

Artikel 457 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek bevat een bijzondere privacyregeling in verband met de geneeskundige behandelingsovereenkomst. Aangezien het gebruikelijk is die regeling aan te duiden met «Wgbo» (Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst), wordt ook in deze toelichting die afkorting gebruikt als die regeling wordt bedoeld. Bepaald is dat een hulpverlener (dus bijvoorbeeld een arts) zorg draagt dat aan anderen dan de patiënt geen inlichtingen over de patiënt worden verstrekt dan met toestemming van de patiënt. Ook dit betekent dat, evenals dat in de Wjz het geval is, hulpverleners in de zin van de Wgbo een geheimhoudingsplicht hebben. Evenals in artikel 51 van de Wjz is ook hier bepaald dat onder «anderen dan de patiënt» niet zijn begrepen degenen die rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van de behandelingsovereenkomst, alsmede degene die optreedt als vervanger van de hulpverlener, voor zover de verstrekking noodzakelijk is voor de door hen in dat kader te verrichten werkzaamheden. De verstrekking kan geschieden zonder inachtneming van de beperkingen, bedoeld in de voorgaande volzinnen, indien het bij of krachtens de wet bepaalde daartoe

verplicht. Verder kan er een situatie ontstaan waarin een hulpverlener dermate in gewetensnood komt dat hij het onverantwoord vindt om te (blijven) zwijgen. In dat geval kan hij zich beroepen op een conflict van plichten (overmacht in de zin van artikel 6:74 BW). Ook deze regeling wordt in het kader van het onderhavige wetsvoorstel pas relevant op het moment dat er een match is ontstaan tussen twee meldingen (zie verder paragraaf 4.4.1 hierna).

4.3.3.3 Conflict van plichten

Voor de hulpverleners, die een vertrouwensrelatie met patiënten of cliënten hebben, geldt een geheimhoudingsplicht. Deze is veelal uitgewerkt door in specifieke sectorwetgeving op te nemen, dat toestemming van de betrokken patiënt of cliënt is vereist alvorens persoonsgegevens kunnen worden verstrekt. Het doorbreken van de geheimhouding is een ingrijpende beslissing, ook voor de individuele geheimhouder. Deze beslissing raakt de vertrouwensrelatie tussen een professionele hulpverlener of behandelaar en de betrokkene, in de verwijsindex, de jeugdige. Terecht wordt hier in de praktijk uiterst behoedzaam mee omgegaan. Niettemin kan een professional of meldingsbevoegde in de situatie komen dat de geheimhoudingsplicht en de taak die de professional heeft ten aanzien van de jeugdige met elkaar botsen: zwijgen zou de jeugdige in gevaar kunnen brengen of schade kunnen berokkenen. In dat geval doet zich een zogenaamd «conflict van plichten» voor. Deze term is ontstaan in de medische praktijk en de jurisprudentie. Bij een beroep op een conflict van plichten dient de meldingsbevoegde zich de volgende vragen te stellen:

- a. Welk doel wil ik bereiken met het verstrekken van de informatie?
- b. Kan dit doel ook bereikt worden zonder dat ik informatie aan een ander verstrek?
- c. Heb ik alles gedaan om toestemming van de jeugdige te krijgen? Zo niet, waarom niet?
- d. Weegt de schade die ik voor de jeugdige wil voorkómen op tegen het belang dat hij heeft bij geheimhouding? Het IVRK verplicht een ieder om de belangen van jeugdigen zeer zwaar te laten wegen.
- e. Wordt de geheimhoudingsplicht zo min mogelijk geschonden? Het is belangrijk alleen de informatie uit te wisselen die de ander nodig heeft om het belang van de jeugdige te dienen en het gevaar af te wenden. Informatie die daarvoor niet ter zake doet, mag niet worden verstrekt. Indien hij deze vragen naar eer en geweten bevestigend kan beantwoorden, kan hij de geheimhoudingsplicht doorbreken met een beroep op het conflict van plichten. Ook deze regeling wordt in het kader van het onderhavige wetsvoorstel pas relevant op het moment dat er een match is ontstaan tussen twee meldingen (zie verder paragraaf 4.4.1).

4.3.3.4 Wet politiegegevens en Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

Deze wetten voorzien in een specifiek privacyregime voor de uitwisseling van respectievelijk politie-, en justitiële en strafvorderlijke gegevens. Beide wetten regelen een zogenaamd «gesloten stelsel» van gegevensverstrekking. Dit betekent dat de ontvanger genoemd moet zijn in de wet of de daarop gebaseerde amvb. De eerdere opmerkingen ten aanzien van de relevantie voor het onderhavige wetsvoorstel geldt ook voor de in deze wetten opgenomen regeling (zie verder paragraaf 4.4.1).

4.4 Bescherming persoonsgegevens in de verwijsindex

4.4.1 Grondslag voor de verwerking

Op grond van artikel 7 van de Wbp mogen persoonsgegevens alleen

worden verwerkt voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. In het onderhavige wetsvoorstel wordt nader geconcretiseerd hoe aan deze eisen wordt voldaan in het systeem van de verwijsindex. Artikel 8 van de Wbp bepaalt welke doeleinden gerechtvaardigd zijn. In het kader van de verwijsindex moeten vier niveaus van gegevensverwerking worden onderscheiden:

- a. op het niveau van de Minister voor Jeugd en Gezin: het verwerken van meldingen in de verwijsindex en het na een match zenden van signalen uit de verwijsindex aan degenen die hebben gemeld;
- b. op het niveau van de meldingsbevoegden: het doen van meldingen aan de verwijsindex en het ontvangen van signalen uit de verwijsindex;
- c. op het niveau van de gemeentelijke regievoerder: het ontvangen van signalen uit de verwijsindex;
- d. op het niveau van de meldingsbevoegden: de gegevensuitwisseling die nodig kan zijn in de verdere samenwerking tussen degenen die een jeugdige hebben gemeld na een match.

Voor elk niveau geldt dat er sprake moet zijn van een rechtmatige grondslag in de zin van de Wbp, of de van toepassing zijnde bijzondere regelgeving.

De niveaus worden hier achtereenvolgens besproken:

a. De gegevensverwerking door de Minister voor Jeugd en Gezin

In het voorgestelde artikel 2e wordt de Minister voor Jeugd en Gezin belast met de inrichting en het beheer van de verwijsindex. Op basis van dit artikel, in combinatie met artikel 2g, vierde lid, is het de publiekrechtelijke taak van de minister de verwijsindex vorm te geven en beschikbaar te stellen, én zorg te dragen voor de gegevensverwerking in de verwijsindex. Eén en ander sluit aan bij de verantwoordelijkheid die de minister reeds heeft voor het stelsel van jeugdzorg in de Wjz én bij zijn coördinerende en integrerende taken op het terrein van jeugd en gezin. Hiermee is er voor de minister sprake van een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8, onder c, van de Wbp. Zonder de verwerking van de persoonsgegevens door de minister kan de doelstelling van de verwijsindex niet worden gerealiseerd. De minister is ook de verantwoordelijke voor de verwijsindex, met dien verstande dat burgemeester en wethouders de verantwoordelijke zijn waar het gaat om het uitoefenen van de Wbp-rechten door de jeugdige (zie hierover paragraaf 4.4.4 hierna).

Bij de gegevensverwerking in de verwijsindex dient te worden voldaan aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Hierboven bij de bespreking van artikel 8 EVRM, in paragraaf 4.2.2, is reeds uitvoerig ingegaan op deze beginselen en hoe zij tot uitdrukking komen in het wetsvoorstel.

b. Het melden aan en het ontvangen van signalen uit de verwijsindex door meldingsbevoegden

De beslissing om een jeugdige in de verwijsindex te melden wordt genomen door een meldingsbevoegde, een professional die op de één of andere manier betrokken is bij een jeugdige. Zoals in hoofdstuk 7 nader zal worden toegelicht, wordt in dit wetsvoorstel voorgesteld meldingsbevoegden een bevoegdheid tot melden te geven, geen verplichting. Met een meldingsplicht zou onvoldoende recht worden gedaan aan het feit dat een deel van de meldingsbevoegden een geheimhoudingsplicht heeft. Door te werken met een meldingsbevoegdheid blijft de vertrouwensrelatie centraal staan. Een belangenafweging blijft immers nog steeds nodig. Hoewel in de Wjz en de Wgbo als uitgangspunt (zie de bespreking van artikel 51 van de Wjz hierboven) wordt gewerkt met het toestemmingsvereiste (artikel 8, onder a, van de Wbp), kan dit niet de grondslag zijn voor het doen van meldingen aan de verwijsindex. Immers, van het

verkrijgen van toestemming kan in het geval van de verwijsindex niet worden uitgegaan: om allerlei redenen kunnen de jeugdige of zijn ouders geen toestemming willen geven voor een melding. Zeker ouders, maar ook jeugdigen zelf, kunnen een vermelding in de verwijsindex als grievend, bemoeizuchtig of oneerlijk ervaren bijvoorbeeld. De praktijk leert dat juist door (ouders van) jeugdigen met ernstige problemen vaak geen toestemming wordt gegeven. Dit maakt dat voor de verwijsindex niet uitgegaan kan worden van het toestemmingsvereiste. De grondslag voor de gegevensverwerking is artikel 8, onder e, van de Wbp, waarin is bepaald dat de persoonsgegevens mogen worden verwerkt indien dit noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan, dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. Immers, volgens het onderhavige wetsvoorstel krijgt de Minister voor Jeugd en Gezin de publiekrechtelijke taak om een verwijsindex voor jeugdigen die bepaalde risico's lopen in te richten, beschikbaar te stellen en daarin het burgerservicenummer van die jeugdige en de contactgegevens van de betrokken meldingsbevoegde op te slaan. Hierbij zij benadrukt dat het altijd zo is dat aan de gegevensverstrekking een belangenafweging ten grondslag moet liggen: altijd moet in het concrete geval worden getoetst of opname in de verwijsindex noodzakelijk is.

c. De gegevensverwerking door het college van burgemeester en wethouders

Onder de verantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders ontvangt een gemeentelijke regievoerder alle signalen aan de verwijsindex over een jeugdige die staat ingeschreven in de betrokken gemeente. In artikel 2h wordt dit voorgesteld; de gemeentelijke regievoerder heeft verder tot taak na te gaan of de afspraken die de betrokken hulpverleners over een jeugdige die zij aan de verwijsindex hebben gemeld, worden nagekomen. Aangezien deze taak bij wet wordt opgedragen aan de gemeentelijke regievoerder is hier sprake van een wettelijke verplichting in de zin van artikel 8, onder c, van de Wbp.

d. De eventuele gegevensuitwisseling na een match

Het wetsvoorstel bevat geen voorzieningen voor de gegevensuitwisseling tussen de instanties of professionals onderling nadat er een «match» is geweest. Die gegevensuitwisseling wordt beheerst door de thans reeds voor elke professional of instantie geldende regels inzake privacy en bescherming van persoonsgegevens.

Het is dus niet zo dat in het geval van de verwijsindex er wat dat betreft meer mogelijk is of zou moeten zijn dan thans het geval is. De verwijsindex is immers bedoeld om signalen van hulpverleners bij elkaar te brengen en vervolgens moeten de hulpverleners dan met behulp van de bestaande regels met elkaar informatie uitwisselen en tot afspraken inzake de hulpverlening komen.

De verwijsindex is dus bepaald geen vrijbrief voor meldingsbevoegden om alle beschikbare gegevens over de betrokken jeugdige «zo maar» te verstrekken. Meldingsbevoegden dienen enkel de ter zake relevante informatie met elkaar uit te wisselen in het belang van de jeugdige en binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving. Daarmee is het zelfs denkbaar dat twee meldingsbevoegden geen informatie met elkaar kunnen of willen uitwisselen. Niet kunnen, omdat de wet het niet mogelijk maakt, of niet willen omdat de professionals op basis van een eigen afweging tot die conclusie komt. Maar ook dan is de verwijsindex een bijzonder zinvol instrument. Doordat de meldingsbevoegden van elkaars betrokkenheid op de hoogte zijn, kunnen zij daar in hun hulpverleningstraject rekening mee houden, ook zonder inhoudelijk kennis te nemen van elkaars dossier. Zo

zal een meldingsbevoegde vanuit een ZAT een leerprogramma anders aanpassen als hij op de hoogte is van de betrokkenheid van bureau jeugdzorg bij een jeugdige, dan wanneer hij in de veronderstelling verkeert dat er verder geen hulpverleningstraject loopt en de jeugdige willekeurig van school verzuimt. Op deze manier kunnen de betrokken hulpverleners elkaars hulpverleningstrajecten versterken zonder inhoudelijke informatie uit te wisselen. Zoals bij de bespreking van artikel 8 EVRM al is uiteengezet, zit in het feit dat gegevensuitwisseling in dit wetsvoorstel geen automatisme is, juist een belangrijke privacywaarborg voor de jeugdige.

4.4.2 Overige eisen

Artikel 6 van de Wbp bepaalt dat persoonsgegevens op een zorgvuldige en behoorlijke wijze dienen te worden verwerkt. In de praktijk moet hieraan invulling worden gegeven. Dit betekent in de eerste plaats dat meldingsbevoegden de beslissing om een jeugdige te melden aan de verwijfsindex weloverwogen moeten nemen. Met het oog daarop bepaalt het voorgestelde artikel 2j dat hij een redelijk vermoeden moet hebben dat de jeugdige bepaalde risico's loopt. Dit redelijk vermoeden moet hij kunnen motiveren en staven met concrete feiten en omstandigheden. Op zich is dit niets nieuws, en sluit dit aan bij de geldende beroeps- en gedragscodes van de meldingsbevoegden. In hoofdstuk 8 van het algemeen deel, en in de toelichting op de genoemde artikelen van het wetsvoorstel is dit uitgebreid toegelicht. Ander belangrijk aspect in dit verband is dat beslissingen over het melden van een jeugdige aan de verwijfsindex schriftelijk worden vastgelegd in het behandeldossier dat de meldingsbevoegde over de jeugdige heeft aangelegd. Belangrijk is vooral dat hierin de feiten of omstandigheden worden vermeld die aanleiding hebben gegeven tot het «redelijke vermoeden» dat de jeugdige bepaalde risico's loopt. Een zorgvuldige en behoorlijke verwerking houdt voorts in dat meldingsbevoegden na een eventuele match prudent omgaan met de informatie die zij hebben gekregen, in hun eventuele contacten met anderen zowel binnen als buiten de eigen organisatie. Zij zijn daartoe reeds gehouden op grond van de geldende privacywetgeving. Het feit dat de verwijfsindex is opgezet als een «dat-informatiesysteem» en er geen inhoudelijke informatie in kan worden opgenomen, draagt er ook toe bij dat de gegevens op een zorgvuldige en behoorlijke wijze worden verwerkt. Tenslotte is er een aantal maatregelen getroffen ten aanzien van de beveiliging en toegang tot het systeem, waardoor een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens gegarandeerd wordt. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 9 over beveiliging en het vertrouwensmodel.

4.4.3 Meldingen vanuit het domein politie en justitie

Met het landelijk programmabureau politie jeugdtaak van de politie is overleg gaande op welke wijze de politie aan de verwijfsindex zal deelnemen. De bedoeling is dat de politie jeugdigen niet rechtstreeks aan de verwijfsindex meldt, maar dat indirect doet, door tussenkomst van bureau jeugdzorg. Aansluitend bij reeds bestaande werkwijzen meldt de politie haar zorgen omtrent jeugdigen via een zorgformulier bij bureau jeugdzorg. Na een risicotaxatie besluit bureau jeugdzorg of de melding van de politie moet worden doorgezet naar de verwijfsindex. De formele melder is dan ook bureau jeugdzorg, zij het dat via het zorgformulier altijd herleidbaar is dat de melding afkomstig is van de politie zodat afstemming met de politie te allen tijde kan plaats vinden in het geval er een match optreedt. Op deze wijze wordt daarmee ook nog eens extra benadrukt dat de betrokkenheid van de politie bij de verwijfsindex is gericht op hulp, zorg of bijsturing van de jeugdige. In het kader van de amvb waarin de meldingsbevoegde instanties bij de verwijfsindex worden aangewezen zal de rol van de politie nader worden uitgewerkt.

Het doen van een melding vanuit de politie is aan te merken als het verstrekken van politiegegevens in de zin van de Wet politiegegevens. (Als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de uitvoering van de politietaak is de Wbp niet van toepassing (art. 2, tweede lid, Wbp)). Een politiegegeven is in gevolge artikel 1 van die wet elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon dat in het kader van de uitoefening van een politietaak wordt verwerkt. Onder politietaak wordt verstaan de taken bedoeld in de artikelen 2 en 6, eerste lid, van de Politiewet 1993.

Voor het verstrekken van politiegegevens moet een wettelijke grondslag aan te wijzen zijn in de Wet politiegegevens. Deze grondslag is te vinden in artikel 18 van de Wet politiegegevens. Op grond van dit artikel kunnen bij of krachtens amvb personen en instanties worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die amvb aan te geven taak. De bedoelde amvb is het Besluit politiegegevens. Artikel 4:2 van dat besluit somt vervolgens tal van instanties op waaraan gegevens moeten worden verstrekt. Genoemd zijn hier bijvoorbeeld de bureaus jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en de bureaus HALT.

Voor meldingen vanuit het domein justitie – de raad voor de kinderscherming en de bureaus HALT – geldt hetgeen hierboven onder b is uiteengezet. Zij mogen persoonsgegevens verwerken en verstrekken binnen de kaders van de Wbp. De grondslag voor het doen van een melding is dus artikel 8, onder e, van de Wbp.

4.4.4 Bijzondere persoonsgegevens

Zoals hiervoor al aangegeven, zal de groep meldingsbevoegden divers van aard zijn. In de toelichting op artikel 2b van het wetsvoorstel is aangegeven aan welke instanties, functionarissen of personen op dit moment wordt gedacht. In elk geval is het de bedoeling om meldingsbevoegden aan te wijzen uit de domeinen gezondheidszorg en politie en justitie. Dat maakt dat hier moet worden stilgestaan bij het vraagstuk van de bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wbp.

In de verwijsindex komt om privacyredenen geen inhoudelijke informatie te staan: een melding bevat uitsluitend de volgende gegevens:

- het burgerservicenummer van de jeugdige,
- de gegevens van degene die de jeugdige meldt,
- de datum en het tijdstip van de melding, en
- de datum waarop de melding uit de verwijsindex zal worden verwijderd.

In de melding staat dus niet om welke reden de jeugdige aan de verwijsindex is gemeld; het systeem bevat daar bewust ook geen mogelijkheid toe. Het gaat dus «slechts» om «verwijsgegevens». Daarmee is echter nog niet gezegd dat de verwijsindex slechts «neutrale» informatie bevat. Immers, uit de verwijsgegevens kan worden afgeleid dat een jeugdige contact heeft met of op z'n minst bekend is bij de betrokken meldingsbevoegde. In combinatie met de in artikel 2j van het wetsvoorstel opgenomen meldingscriteria zou een meldingsbevoegde die ontvanger is van een signaal uit de verwijsindex al een globale inschatting kunnen maken om welke reden de jeugdige is gemeld. Bij een melding door politie kan het vermoeden bestaan dat de jeugdige verdacht wordt van het plegen van strafbare feiten. Hoewel het overigens even goed mogelijk is dat de politie of justitie (bureau HALT) een jeugdige meldt in de verwijsindex die slachtoffer of getuige is geweest van een strafbaar feit. Bij een melding door een arts, bijvoorbeeld een psychiater, zal al snel de indruk bestaan

dat de betrokken jeugdige psychische problemen heeft. Daarmee kan er in termen van de Wbp al sprake zijn van het verwerken van bijzondere persoonsgegevens. Het gaat dan met name om persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid en strafrechtelijke persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wbp (in de praktijk van de Wbp worden onder strafrechtelijke persoonsgegevens ook politiegegevens begrepen). Dit is los van de vraag of het uit de melding afgeleide vermoeden terecht is of niet; uit een oogpunt van bescherming van persoonsgegevens is het al voldoende dat een gegeven aanleiding kan geven tot een dergelijk vermoeden, waardoor de betrokkene een stempel opgedrukt krijgt, of, zo men wil, gestigmatiseerd wordt.

Eén en ander betekent dat het bijzondere regime van de artikelen 16 en verder van de Wbp van kracht wordt. In dit verband zijn de artikelen 21 en 22 van de Wbp aan de orde. Artikel 21 van de Wbp bevat, mits aan de in dat artikel genoemde eisen wordt voldaan, voor bepaalde professionals op het terrein van de gezondheidszorg een uitzondering op het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands «gezondheid» te verwerken. Dit betreft, voor zover hier relevant, hulpverleners, instanties of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijk werk. Zij mogen deze persoonsgegevens verwerken voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene noodzakelijk is. Daarmee is echter nog niet geregeld dat deze gegevens ook mogen worden uitgewisseld met anderen, in het geval van de verwijfsindex andere meldingsbevoegden, omdat niet al deze meldingsbevoegden gerechtigd zijn deze gezondheidsgegevens te ontvangen en daarmee te verwerken. Het verbod om strafrechtelijke persoonsgegevens te verwerken is niet van toepassing indien de verwerking geschiedt door organen die krachtens de wet belast zijn met de toepassing van het strafrecht, alsmede door «verantwoordelijken die deze gegevens hebben verkregen krachtens de Wet politiegegevens of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens». Het tweede en derde lid geven hier een nadere regeling van. Deze grondslag is in het kader van de verwijfsindex alleen bruikbaar wanneer de melding aan de verwijfsindex, en dus de bevoegdheid daartoe, is geregeld in het gesloten verstrekkingenregime van deze wetgeving.

Vastgesteld moet dus worden dat de artikelen 21 en 22 van de Wbp weliswaar voor een deel van de beoogde meldingsbevoegden en in een deel van beoogde meldenswaardige situaties een grondslag bieden. Om die reden moet worden bezien of in artikel 23 van de Wbp een grondslag kan worden gevonden om de meldingen door meldingsbevoegden uit het domein van de gezondheidszorg en politie en justitie te rechtvaardigen. Artikel 23 van de Wbp bevat voorschriften voor de gevallen waarin het verwerken van bijzondere persoonsgegevens niet in de daaraan voorafgaande eerdere artikelen is geregeld. In de eerste plaats is dit het geval indien de betrokkene uitdrukkelijk instemt. Zoals al is uiteengezet in paragraaf 4.4.1 (onder het kopje «b. Het melden en ontvangen van signalen uit de verwijfsindex door meldingsbevoegden») kan hiervan niet worden uitgegaan als het gaat om meldingen aan de verwijfsindex. De tweede grondslag betreft de situatie dat betrokkene zijn bijzondere persoonsgegevens in kwestie openbaar heeft gemaakt. Het behoeft geen betoog dat daarvan in het kader van de verwijfsindex in de regel geen sprake zal zijn. Ook de derde en de vierde grondslag – gegevensverstrekking is noodzakelijk voor de vaststelling, uitoefening of verdediging van een recht in rechte, respectievelijk ter voldoening aan een volkenrechtelijke verplichting zijn niet bruikbaar voor de verwijfsindex. Eén en ander betekent dat de grondslag moet worden gevonden in onderdeel e: de verwerking van gezondheidsgegevens of strafrechtelijke gegevens is toegestaan indien die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoon-

lijke levenssfeer en dit bij de wet wordt bepaald. Zoals in paragraaf 4.2.2 is uiteengezet, is het verlenen van hulp, zorg of bijsturing aan jeugdigen die gevaar lopen of dreigen te ontsporen van groot belang. In de eerste plaats voor de betrokken jeugdige zelf, en in de tweede plaats voor de samenleving als geheel. Om de benodigde hulp, zorg of bijsturing te verlenen, hebben de betrokken professionals een zo compleet mogelijk beeld nodig van de jeugdige. De wijze waarop de verwijsindex is opgezet – geen inhoudelijke gegevens –, en de bijbehorende technische voorzieningen zijn als passend te beschouwen in de zin van onderdeel e. Ten slotte wordt in het onderhavige wetsvoorstel vastgelegd dat de betrokken gegevens mogen worden verwerkt. Geconcludeerd kan dan ook worden dat meldingsbevoegden uit de domeinen jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, en politie en justitie bevoegd zijn tot melden en dat andere meldingsbevoegden bevoegd zijn die melding te ontvangen op grond van artikel 23, eerste lid, onder e, van de Wbp in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel.

4.4.5 De verantwoordelijke voor de verwijsindex

In de in het kader van de verwijsindex relevante wetten inzake het verwerken van persoonsgegevens speelt de zogenaamde «verantwoordelijke» een belangrijke rol. De Wbp definieert in algemene termen wie als verantwoordelijk heeft te gelden. Dit is de natuurlijke of rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. Het begrip «verantwoordelijke» komt rechtstreeks uit de Europese richtlijn.

De verantwoordelijke voor de gegevensverwerking heeft een aantal belangrijke, concrete taken. Hij is namelijk het aanspreekpunt voor degene van wie de gegevens worden verwerkt, bijvoorbeeld als het gaat om het verstrekken van informatie over de gegevensverwerking, om het geven van inzage in de gegevensverwerking en als het er om gaat bezwaar te maken tegen het feit dat zijn gegevens worden verwerkt. De verantwoordelijke heeft derhalve een belangrijke functie. De verantwoordelijke is vaak één persoon of instantie, maar dat is niet per definitie het geval. Onder omstandigheden kan bijvoorbeeld sprake zijn van een gezamenlijke of gedeelde verantwoordelijkheid (zie blz. 55 ev. van de memorie van toelichting op de Wbp, Kamerstukken II 1997/98, 25 892, nr. 3).

Wie als verantwoordelijke heeft te gelden, kan blijken uit de feitelijke omstandigheden. Het is echter ook mogelijk de verantwoordelijke bij een bijzondere wet expliciet aan te wijzen (zie ook artikel 1, onder d, van de Europese richtlijn). Volgens de memorie van toelichting op de Wbp (blz. 61) ligt dit in de rede indien het doel en de middelen voor de verwerking worden vastgesteld bij wet. Waar het in alle gevallen om gaat, is dat voor de betrokkene van wie de persoonsgegevens worden verwerkt, duidelijk is bij wie hij moet zijn om zijn rechten uit te oefenen. Er mag geen twijfel over bestaan wie daarvoor het aanspreekpunt is.

Met het oog hierop wordt voorgesteld in het onderhavige wetsvoorstel expliciet te bepalen wie de verantwoordelijke is voor de verwijsindex. In het wetsvoorstel is dit gedaan in artikel 2e, waarbij de verantwoordelijkheid op twee niveaus is neergelegd. Ingevolge dat artikel is de Minister voor Jeugd en Gezin de verantwoordelijke voor de inrichting en het beheer van de verwijsindex en alle Wbp-verplichtingen die daarbij horen. Hiermee wordt aangesloten bij zijn coördinerende en integrerende taken op het terrein van jeugd en gezin. Burgemeester en wethouders (van de gemeente die partij is bij het convenant waarbij degene die de jeugdige aan de verwijsindex heeft gemeld ook partij is) zijn ingevolge het genoemde artikel de verantwoordelijke voor een deel, namelijk waar het

gaat om het uitvoering geven aan de informatieverstrekking aan en rechten van die jeugdigen die in de verwijsindex zijn gemeld, toekomen, derhalve de plicht om de jeugdige te informeren over opname in de verwijsindex (artikel 33 en 34 Wbp), het recht op inzage in de meldingen (artikel 35 Wbp), het recht op verwijdering (artikel 36 Wbp) en de behandeling van een eventueel bezwaar tegen een afwijzend verzoek (artikel 45 Wbp). Het zou namelijk in de systematiek van de verwijsindex zeer onwenselijk zijn de Minister voor Jeugd en Gezin ook in deze gevallen als verantwoordelijke te beschouwen, daar dit zou leiden tot een omvangrijke extra stroom van bijzondere persoonsgegevens.

De minister staat in meerdere opzichten op grote afstand van de jeugdige én de meldingsbevoegde: hij is niet op de hoogte van de lokale samenwerkingsafspraken, heeft geen contacten met de professionals of meldingsbevoegden én zit in veel gevallen ook letterlijk – dus qua afstand – ver weg, hetgeen met name voor de jeugdige een groot bezwaar kan zijn. Burgemeester en wethouders daarentegen, staan als coördinator van het lokale samenwerkingsverband dicht bij zowel de betrokken jeugdige als de meldingsbevoegde. Voorts heeft de door burgemeester en wethouders wettelijk verplicht aan te wijzen regievoerder als enige het overzicht over alle over de jeugdige gedane meldingen in het systeem. Verder zullen burgemeester en wethouders ook een zekere distantie betrachten bij het beoordelen van dergelijke verzoeken, hetgeen de objectiviteit van de beoordeling van dergelijke verzoeken ten goede zal komen. Voor alle partijen zullen burgemeester en wethouders dus naar mijn mening de meest gereede instantie zijn om inzage en correctieverzoeken te behandelen. Ook is overwogen om deze taken bij de meldingsbevoegden neer te leggen. Dit lijkt echter zeer onwenselijk, gelet op het grote aantal meldingsbevoegden. Op die wijze zou het ook voor de jeugdige niet overzichtelijk zijn waar hij terecht moet met zijn verzoek om inzage of zijn bezwaarschrift.

Burgemeester en wethouders hebben dan vervolgens de taak om bij de betrokken meldingsbevoegden na te gaan waarom zij een melding aan de verwijsindex hebben gedaan. De meldingsbevoegde heeft hierbij een adviserende rol. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dienen burgemeester en wethouders terdege acht te slaan op een dergelijk advies.

Voorafgaand aan de keuze om bij wet te bepalen dat burgemeester en wethouders de verantwoordelijke zijn voor het uitvoering geven aan de informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene, is ook de constructie van delegatie overwogen. In dat geval zou de minister zijn bevoegdheid om besluiten te nemen aangaande de informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene formeel overdragen op burgemeester en wethouders. Dit zou dan in de Wjz moeten worden geregeld (artikel 10:15 van de Awb). Burgemeester en wethouders zijn dan formeel bevoegd genoemde besluiten te nemen en de minister niet meer. Dit is ook het gewenste eindresultaat, echter dat eindresultaat kan eenvoudiger worden bereikt via de in het wetsvoorstel gekozen constructie van rechtstreekse attributie. Een delegatieconstructie vergt onnodige juridische stappen – te weten een delegatiebesluit –; bovendien wordt met die constructie ook de indruk gewekt dat de minister de mogelijkheid wil houden om het delegatiebesluit weer in te trekken (zie artikel 10:14 Awb). Aangezien dit niet wenselijk is, is in het wetsvoorstel gekozen voor constructie die zowel juridisch als inhoudelijk het meest zuiver én duidelijk is.

4.4.6 Informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene

Alle betrokkenen moeten erop kunnen vertrouwen dat de gegevens in de

verwijsindex zorgvuldig gehanteerd worden. Zoals hierboven reeds is aangegeven heeft de jeugdige op grond van de Wbp een aantal rechten in het geval er over hem een melding wordt gedaan aan de verwijsindex. Hierbij gaat het om het recht op informatie, het recht op inzage, het recht op correctie en het recht op verzet. Deze rechten worden hieronder kort toegelicht.

Recht op informatie

Op grond van de artikelen 33 en 34 Wbp dient de verantwoordelijke voor deze artikelen – burgemeester en wethouders – de jeugdige mee te delen:

- a. hun identiteit en de doeleinden van de verwerking in de verwijsindex;
- b. eventueel nadere informatie voor zover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.

Een melding wordt gedaan door een meldingsbevoegde professional die daartoe een zorgvuldige afweging maakt. Indien hij besluit om tot melding over te gaan, dient de betrokken jeugdige daarover geïnformeerd te worden. Burgemeester en wethouders zijn hier ingevolge het in de vorige paragraaf voorgestelde artikel verantwoordelijk voor. Het ligt in de rede dat zij over de feitelijke uitvoering van deze taak afspraken zullen maken met alle partijen in het kader van het samenwerkingsconvenant. De jeugdige dient in elk geval – op welke wijze dan ook – geïnformeerd te worden over het doel van de verwijsindex, waarom de jeugdige zal worden gemeld, bij wie hij inzage kan krijgen in de melding en wat de overige rechten van de jeugdige zijn. In elk geval zal door de Minister voor Jeugd en Gezin informatiemateriaal beschikbaar worden gesteld dat de gemeenten desgewenst kunnen gebruiken. Op grond van artikel 34, eerste lid, onder b, van de Wbp, is het uiterste moment waarop een jeugdige verteld moet worden dat hij is opgenomen in de verwijsindex, het moment van een match.

Recht op inzage

Artikel 35 Wbp regelt dat een betrokkene – in casu een jeugdige – het recht heeft zich vrijelijk en met redelijke tussenpozen tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mede te delen of hem betreffende persoonsgegevens worden verwerkt. Ook voor dit artikel zijn burgemeester en wethouders ingevolge de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling de verantwoordelijke.

Voor de volledigheid zij erop gewezen dat de Wbp (artikel 43) bepaalt dat de verantwoordelijke in sommige gevallen de artikelen 33, 34 en 35 buiten toepassing kan laten. In het kader van de verwijsindex zou dit zich ook voor kunnen doen. Het moge duidelijk zijn dat in elk concreet geval de noodzaak tot buiten toepassing laten dient te worden gemotiveerd, onder afweging van de in het geding zijnde belangen, dat wil zeggen het belang van de betrokken jeugdige, tegen de achtergrond en het doel van de verwijsindex. Burgemeester en wethouders dienen hiertoe als verantwoordelijke een algemeen kader op te stellen dat de meldingsbevoegde in deze afweging in het concrete geval dient toe te passen. Het is aan te raden dat de meldingsbevoegde die gebruik maakt van de afwijkingsbevoegdheid zijn oordeel vastlegt in het dossier dat hij over de jeugdige heeft. Op deze wijze kan hij zijn keuze achteraf verantwoorden.

Afwijking van bijvoorbeeld de informatieplicht kan geoorloofd zijn indien het belang van de jeugdige vergt dat hij of zijn ouders nog even niet op de hoogte worden gesteld van het feit dat de jeugdige in de verwijsindex is vermeld. Het is denkbaar dat de jeugdige zelf of diens ouders de hulpverlening gaan frustreren indien zij weten dat de jeugdige is opgenomen in

de verwijsindex. Voorstelbaar is bijvoorbeeld dat ouders die vermoedelijk hun kind mishandelen hun kind aan de hulpverlening onttrekken indien zij weten dat hun kind in de verwijsindex komt te staan. Hiermee zou de situatie van het betrokken kind nog verder kunnen verslechteren en dat is vanzelfsprekend niet de bedoeling. Verstrekking van de informatie kan ook achterwege blijven indien de mededeling aan de betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost. Aangezien er in het algemeen regelmatig contact zal zijn tussen de meldingsbevoegde en de betrokken jeugdige kan er van uit worden gegaan dat er in het kader van de verwijsindex hiervan niet snel sprake zal zijn.

Recht op correctie (artikel 36 Wbp)

De betrokkene heeft het recht om een correctieverzoek in te dienen, dat wil zeggen verbetering, aanvulling, verwijdering en/of afscherming van zijn gegevens, wanneer deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn of op een andere manier in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. In hoeverre daar gehoor aan wordt gegeven bepaalt de verantwoordelijke (derhalve burgemeester en wethouders). Aangezien in de verwijsindex geen inhoudelijke informatie wordt opgenomen, zal het hier feitelijk alleen kunnen gaan om verzoeken om uit de verwijsindex te worden verwijderd.

Recht op verzet (artikel 40 Wbp)

De betrokkene heeft het recht om te allen tijde verzet aan te tekenen betreffende een verwerking van zijn persoonsgegevens. Men kan alleen verzet indienen wegens bijzondere persoonlijke omstandigheden. Deze moeten door de betrokkene worden gesteld. In de praktijk zal gezien het karakter van de melding (alleen DAT en geen WAT informatie) een dergelijk beroep zelden worden gehonoreerd. Het recht op verzet kan worden uitgeoefend ten opzichte van B&W, omdat zij ten aanzien van de informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkenen als verantwoordelijke in de zin van de Wbp worden aangewezen.

Bezwaar en beroep

Ingevolge artikel 45 Wbp is een beslissing op een verzoek om inzage, correctie en verzet, voor zover deze is genomen door een bestuursorgaan, een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat er bezwaar en beroep openstaat tegen een dergelijke beslissing volgens de normale regels van de Awb.

5 Doelgroep van de verwijsindex

Samenvatting: tot de doelgroep van de verwijsindex behoren jeugdigen tot 23 jaar die naar het redelijk vermoeden van de melder in hun ontwikkeling naar volwassenheid worden belemmerd. In het kader van de verwijsindex wordt een leeftijdsgrens gehanteerd van 23 jaar, omdat het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd nog niet betekent dat een jeugdige dergelijke problemen niet meer zou kunnen hebben. Het gaat dus om meer dan juridisch meerderjarig zijn.

De doelgroep van de verwijsindex bestaat uit jeugdigen tot 23 jaar die naar het redelijk vermoeden van de melder in hun ontwikkeling naar volwassenheid worden belemmerd. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de situatie dat ouders nooit reageren op uitnodigingen van het consultatiebureau om met baby of peuter langs te komen, of een situatie waarin de peuterspeelzaal constateert dat een peuter geen schone kleren draagt en een verwaarloosde indruk maakt. Dit kunnen tekenen zijn van een vroegtijdig «buiten de boot vallen» van die kinderen. Gedacht kan ook worden aan een jongen van 7 jaar waarvan de ouders zijn gescheiden en die zich ontwikkelt tot een zeer druk en agressief jongetje die zich

steeds vaker afreageert met fysiek agressief gedrag richting zijn klasgenootjes en onderwijzers op de basisschool. Of aan een 19-jarig meisje dat slachtoffer is van een loverboy. Ook kan gedacht worden aan de loverboy zelf. Maar het kan ook gaan om een 20-jarige jongen, met een enorme achterstand op school die uiteindelijk de school verlaat zonder diploma en daardoor niet beschikt over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Dit zijn voorbeelden van jeugdigen waarover een melding aan de verwijsindex gerechtvaardigd is. Dit wordt verder uitvoerig beschreven in hoofdstuk 8 dat ingaat op het kader voor melden.

Op weg naar volwassenheid heeft de Nederlandse wetgever een aantal mijlpalen voor de jeugdige vastgesteld. Zo heeft een jeugdige vanaf het twaalfde levensjaar recht op inspraak bij zijn adoptie, vanaf zijn vijftiende op het minimum jeugdloon en wordt de jeugdige op de dag dat hij 18 wordt meerderjarig. Op de leeftijd van 21 vervalt de zorgplicht van de ouders voor de jeugdige. En de laatste mijlpaal die de Nederlandse wetgever stelt in de ontwikkeling naar volwassenheid is dat een jeugdige vanaf 23 jaar recht heeft op het wettelijke minimumloon.

De leeftijd waarop meerderjarigheid wordt bereikt, in Nederland vastgesteld op 18 jaar, is dus één van de mijlpalen naar volwassenheid. Die grens van 18 jaar is echter niet altijd een harde grens. Denk bijvoorbeeld aan toepassing van het jeugdstrafrecht op meerderjarigen en de financiële aansprakelijkheid van de ouders voor het kind totdat het 21 jaar oud is. Juist ook in de context van de verwijsindex is het hanteren van een flexibele benadering noodzakelijk. Het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd betekent in de praktijk helaas dus niet per definitie dat de noodzaak en mogelijkheid tot opvoeding voorbij is. Ouders houden immers ook niet ogenblikkelijk op met opvoeden als hun kind meerderjarig wordt.

Een belangrijke reden waarom voor de verwijsindex is gekozen voor een leeftijdsgrens van 23 jaar, is dat die aansluit bij de doelgroep waar het Nederlandse jeugdbeleid zich op richt. Als instrument om dit jeugdbeleid te ondersteunen is het van belang om ook jeugdigen tussen de 18 en 23 jaar in de verwijsindex op te nemen. Dit sluit ook aan bij de het jeugdbeleid in diverse Europese landen, waar in een aantal landen zelfs een leeftijdsgrens gehanteerd wordt van 25 jaar. Voor veel jeugdigen met problemen geldt bijvoorbeeld, dat zij op 18 jarige leeftijd nog niet beschikken over een startkwalificatie voor de arbeidsmarkt. Juist jongeren in bijvoorbeeld achterstandswijken hebben op school vaak een beduidende achterstand en verlaten veelvuldig de school zonder startkwalificatie. Dat maakt de kansen op de arbeidsmarkt en daarmee op het opbouwen van een zelfstandig leven met een kansrijke toekomst aanzienlijk kleiner. Met als gevolg dat de werkloosheid onder 15–25 jarigen groter is dan die in oudere leeftijdsgroepen. Het beleid inzake voortijdig schoolverlaten en de sluitende aanpak richt zich om die reden op jongeren tot 23 jaar. Ook inspecties die betrokken zijn bij de jeugdketen hanteren een leeftijdsgrens van 0 tot 23 jaar: zij houden toezicht op de voorzieningen die in de levensloop van 0 tot 23 jaar van betekenis zijn, «van consultatiebureau tot arbeidsmarkt».

Verder geldt in de Wjz dat jeugdigen tot 23 jaar thans in specifieke situaties reeds onder het bereik van de Wjz vallen (artikel 1, onder b). Het gaat dan onder andere om specifieke situaties waar sprake is van noodzakelijke voortzetting of hervatting van jeugdzorg voor een jeugdige die voordat hij meerderjarig werd reeds jeugdzorg ontving.

6 Werking van de verwijsindex

Samenvatting: de verwijsindex bevat alleen «DAT» informatie. Op basis van een ontvangen signaal kunnen meldingsbevoegden met elkaar in contact treden en hun interventies afstemmen. Samenwerking vindt plaats op basis van afspraken waarbij gemeenten, afhankelijk van de eigen lokale situatie, iemand aanwijzen die belast is met de coördinatie van de zorg. Voorgesteld wordt voor een melding het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige te gebruiken. Er wordt voorzien in een historisch archief omdat kennis over meldingen van een bepaalde jeugdige in het verleden belangrijke informatie is voor de professional voor het inschatten van de huidige situatie. Daarvoor wordt een bewaartermijn gehanteerd van maximaal vijf jaar.

De verwijsindex is een landelijk elektronisch systeem, waarin meldingsbevoegden een jeugdige kunnen melden en dat hen bij een melding over dezelfde jeugdige door middel van een signaal met elkaar in contact brengt, met als doel vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden te bewerkstelligen, opdat zij jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing kunnen verlenen om belemmeringen in hun ontwikkeling naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen.

De verwijsindex werkt jeugdketenbreed. Domeinen die kunnen aansluiten op de verwijsindex zijn: jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, (gezondheids-)zorg, onderwijs, maatschappelijk werk, politie en justitie en schuld-hulpverlening. In de artikelsgewijze toelichting worden de domeinen nader gepreciseerd. In verband met de breedte van de keten is er sprake van een relatief grote kring van meldingsbevoegden. Bij de totstandkoming van de huidige kring van meldingsbevoegden is aangesloten op de praktijk in de jeugdketen en de partijen die op dit moment in het kader van de proeftuin deel uit maken van de keten. Vaak zijn veel verschillende professionals in de keten betrokken bij een jeugdige en zijn gezin. Naar mate de problematiek ernstiger wordt neemt vaak het aantal betrokkenen toe. Tussen deze verschillende professionals moet samenwerking en afstemming van de hulpverlening plaats vinden om een jeugdige goed te kunnen bijstaan. Juist vanwege de grote kring van meldingsbevoegden is bewust gekozen voor een «inhoudsloos» systeem. Op die manier weet men wel van elkaars betrokkenheid, zonder dat inhoudelijke informatie via de verwijsindex wordt uitgewisseld en is het mogelijk om de ketenbrede samenwerking tot stand te brengen.

De verwijsindex houdt bij hoeveel risico's over een jeugdige worden gemeld. Zijn er over een jeugdige twee of meer meldingen in de verwijsindex gedaan, dan worden de melders automatisch door de verwijsindex geïnformeerd: zij ontvangen een actief signaal. Dit is een e-mail-notificatie dat er in de verwijsindex een signaal voor hen is en dat zij in het systeem moeten kijken. Deze notificatiemail bevat dus geen inhoudelijke informatie, maar alleen het bericht dat de melder in de mailbox van de verwijsindex moet kijken.

De betrokken professionals weten op het moment dat zij het signaal ophalen:

- DAT er een melding is gedaan
- door wie (inclusief contactgegevens)
- en over welke jeugdige (BSN).

Op deze wijze kunnen zij eenvoudig contact met elkaar opnemen en effectief en doelgericht samenwerken.

De aard van de melding en behandeling worden in de verwijsindex niet bijgehouden. Die informatie blijft in het dossier bij de desbetreffende professional, dat wil zeggen bij bijvoorbeeld het bureau jeugdzorg of de leerplichtambtenaar. Het is uiteraard wel de bedoeling dat professionals –

eenmaal gealarmeerd door de verwijsindex – noodzakelijke informatie in het belang van de hulp aan het kind delen en tot actie overgaan.

Een voorbeeld:

Thomas is 13 jaar en woont in de gemeente X. Hij komt bij de arts met blauwe plekken en heeft een onsamenhangend verhaal over hoe hij aan die blauwe plekken komt. Aangezien het niet de eerste keer is dat Thomas op deze wijze in de spreekkamer bij de arts zit, besluit de arts hem aan de verwijsindex te melden. Vier weken terug heeft de leerplichtambtenaar ook een melding aan de verwijsindex gedaan omdat Thomas vaak niet op school is. Hierdoor ontstaat een match en Thomas en zijn ouders worden hierover geïnformeerd.

In de verwijsindex staat nu:

- * DAT de arts een melding over Thomas heeft gedaan.
- * DAT de leerplichtambtenaar van de gemeente X een melding over Thomas in de verwijsindex heeft gedaan.

De verwijsindex bevat niets over de reden van de meldingen. Die inhoudelijke informatie staat in het dossier van de arts en de leerplichtambtenaar.

De verwijsindex bevat nu twee meldingen over Thomas. De arts en de leerplichtambtenaar krijgen hierover een signaal, namelijk:

- * DAT er een melding is gedaan
- * door de arts en leerplichtambtenaar in de gemeente X inclusief contactgegevens
- * over Thomas.

De verwijsindex is ontwikkeld tegen de achtergrond van 4.7 miljoen jeugdigen in de leeftijdscategorie tot 23 jaar. De gegevensomvang en verwerkingstijden van de verwijsindex zijn berekend op de aansluiting van alle gemeenten in Nederland en diverse landelijke organisaties in de jeugdketen. Het technisch platform van het systeem is «schaalbaar» opgezet, en beschikt over uitbreidingscapaciteit voor de opslag en verwerking van extra (piek)belasting.

Actieve meldingen blijven maximaal twee jaar in de verwijsindex. Zolang de melding in de verwijsindex is opgenomen, ontvangt de melder signalen wanneer andere melders een melding over de betreffende jeugdige doen.

Vanuit de Tweede Kamer en de uitvoeringspraktijk is de wens geuit om, naast actieve meldingen, gegevens over eerder gedane meldingen die al uit de verwijsindex zijn verwijderd, in bepaalde situaties toegankelijk te maken voor professionals¹. Als bijvoorbeeld een medewerker van bureau jeugdzorg een melding doet en op dat moment is dat de enige melding over deze jeugdige in het systeem, dan ontvangt de medewerker geen signaal. Toch is het voor deze medewerker mogelijk belangrijk om te weten, dat voor het doen van zijn melding andere meldingen over deze jeugdige zijn verlopen en verwijderd uit de verwijsindex. Die informatie kan van belang zijn om de situatie van de jeugdige goed in te schatten en op basis daarvan het hulpverleningstraject te bepalen. Dit punt zou onderzocht kunnen worden met een verlenging van de bewaartermijn, zodat een match alsnog plaats kan vinden. In het wetsvoorstel is daar niet voor gekozen omdat een termijn van twee jaar gemiddeld genomen een toereikende termijn is. Daarbij zou een verlenging van de bewaartermijn tot onnodige stigmatisering van jeugdigen kunnen leiden.

Om tegemoet te komen aan de vraag van de praktijk om meldingen langer in de verwijsindex te bewaren, is gekozen om de meldingen die na maximaal twee jaar zijn verlopen, in een apart historisch archief, dat bij de verwijsindex hoort, op te slaan. Voor dit historisch archief gelden eigen regels voor het verstrekken van de informatie en voor de bewaartermijn.

¹ Verslag Algemeen Overleg, Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 32.

mijnen. Op die manier kan de kwaliteit van de verwijsindex het beste worden gewaarborgd. De meldingsbevoegde kan zo onderscheid maken tussen «actieve» meldingen en meldingen uit het verleden.

Met het oog op de bescherming van persoonsgegevens is de verwijsindex zo opgezet, dat niemand uit eigen beweging de gegevens van de verwijsindex kan raadplegen. Dit principe geldt ook voor het historisch archief. Een lijst met historische meldingen zal door het systeem beschikbaar gesteld worden naar aanleiding van iedere melding aan de verwijsindex, ook als er geen sprake is van een match van meerdere meldingen. Het notificatiebericht dat toegang geeft tot de lijst met historische meldingen wordt zo eenmalig aan de melder aangeboden. Met het notificatiebericht kan een lijst met historische meldingen over een bepaalde jeugdige worden opgehaald uit het systeem. Die lijst bevat een overzicht van de meldingen over de betreffende jeugdige die maximaal vijf jaar terug uit de verwijsindex zijn verwijderd. Daarbij worden de datum van melding en de meldende instantie vermeld. De professional kan op basis van de context en de levensfase van de jeugdige bepalen of hij de lijst met historische meldingen wil inzien.

De bewaartermijn van zeven jaar, waarvan maximaal twee jaar actief en vijf jaar historisch archief, is bepaald in overleg met beoogde meldingsbevoegden. De argumentatie voor deze termijn is dat een termijn van zeven jaar samenvalt met de levensfasen die een jeugdige doorloopt. Verschillende levensfasen zijn bijvoorbeeld de fase van het «echte» kind-zijn (0–7 jaar), de fasen in het basisonderwijs (4–12 jaar) en het voortgezet onderwijs (12–18 jaar), en de fase van de eerste werkervaring (16–23 jaar). Juist in de overgang van de ene levensfase naar de andere, waarin een jeugdige die al een keer in de problemen is geweest in aanraking komt met nieuwe entiteiten, zoals een nieuwe school is het belangrijk dat een nieuwe hulpverlener kennis heeft van die eerdere problemen. Zeker als het dan gaat om een herhaling van eerdere problemen, zal dat vaak een indicatie zijn om niet te kiezen voor een lichte vorm van hulpverlening, maar meteen voor een zwaardere hulpvorm te gaan. Ter illustratie kan hier een voorbeeld dienen van een jeugdige van 16 jaar die agressief gedrag vertoont als gevolg van een psychiatrische aandoening. De GGZ acht dit na risicotaxatie een reden om de jeugdige aan de verwijsindex te melden. Er is op dat moment geen match met een andere melder, maar wel met een melding uit het historisch archief van BJZ en de school van vier jaar geleden. Dit biedt de GGZ-medewerker het inzicht dat de jeugdige vier jaar geleden ook al door BJZ en de school aan de verwijsindex is gemeld, hetgeen de medewerker de nodige contextinformatie verschaft. Bij de inrichting van het hulpverleningstraject kan de GGZ medewerker contact opnemen met BJZ en de school om te informeren naar de reden voor de melding en de aard van de hulpverlening die aan deze jeugdige vier jaar geleden is verleend. Op basis daarvan kan de hulpverlener vervolgens bepalen hoe de hulpverlening aan deze jeugdige nu in de huidige situatie het beste kan worden vormgegeven.

Gebruik burgerservicenummer

Het gebruik van het burgerservicenummer is wettelijk vastgelegd in de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb). Op grond van artikel 10 Wabb is het gebruik van het burgerservicenummer door de Minister voor Jeugd en Gezin als verantwoordelijke voor de verwijsindex en uit hoofde van zijn taak toegestaan.

In het wetsvoorstel verwijsindex wordt in algemene zin bepaald dat een melding aan de verwijsindex met gebruik van het burgerservicenummer. Dit vindt plaats binnen het systeem van de verwijsindex, derhalve onder verantwoordelijkheid van de Minister voor Jeugd en Gezin. Verder wordt

zoveel mogelijk aangesloten bij een bestaande gebruiksbevoegdheid, zoals die reeds voor de betrokken meldingsbevoegden is of wordt geregeld. Dit betekent dat als een meldingsbevoegde op grond van een andere wettelijke bepaling reeds bevoegd is of wordt het burgerservicenummer te gebruiken, hij dat nummer ook kan gebruiken voor het doen van een melding aan de verwijsindex. Is dat niet het geval, dan bevat de verwijsindex een voorziening waarmee het burgerservicenummer van de betrokken jeugdige wordt opgevraagd bij de beheervoorziening voor het burgerservicenummer (de «BV BSN»). Vervolgens wordt het burgerservicenummer gebruikt voor de melding, zónder dat het nummer zichtbaar wordt voor de meldingsbevoegde. Op deze wijze is een zorgvuldig gebruik van het burgerservicenummer gewaarborgd. Wat dit in het geval van een concrete melding betekent, is toegelicht in het artikelsgewijze gedeelte.

Met betrekking tot jeugdigen van wie geen burgerservicenummer beschikbaar is, stelt het wetsvoorstel voor om bij amvb te voorzien in een alternatief om deze groep alsnog te kunnen melden aan de verwijsindex. Hierbij blijft uiteraard het principe van kracht dat wordt voldaan aan alle privacyvereisten.

Samenwerken op basis van afspraken (samenwerkingsconvenant)

Goede samenwerking vereist meer dan een ICT-toepassing die instanties informeert over (risico)meldingen in de verwijsindex. Een goede samenwerking vraagt om afspraken op gemeentelijk niveau. Afspraken over wie eindverantwoordelijk is voor een kind en wie belast is met de coördinatie van zorg voor een kind. Maar ook afspraken over de manier waarop uitwisseling van informatie tussen meldingsbevoegden plaatsvindt naar aanleiding van signalen uit het systeem. Daarbij dienen zij de bestaande regelgeving op het gebied van de privacybescherming in acht te nemen. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het jeugdbeleid op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), prestatieveld 2. Zij moeten op grond van de Wmo zorgen voor een op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met opgroei problemen en voor ondersteuning van ouders bij de opvoeding. Dit betekent bijvoorbeeld dat er op gemeentelijk niveau een goede signalering van eventuele risico's van en zorg voor de jeugd moet zijn. De gemeente bepaalt hoe dat gebeurt en wie van de ketenpartijen verantwoordelijk is voor een kind. Op basis van het wetsvoorstel dienen gemeenten hierover schriftelijke afspraken te maken met de professionals in de volle breedte van de jeugdketen. Zoals al eerder aangegeven, ligt het in de rede, zo is gebleken bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel, dat deze afspraken worden neergelegd in een convenant. In een ministeriële regeling worden de eisen opgenomen waaraan dit samenwerkingsconvenant tenminste moet voldoen. Met het convenant wordt onder meer geborgd dat de gegevensuitwisseling die een rol speelt bij de aanpak van jeugdigen op een zorgvuldige wijze en in overeenstemming met de wet- en regelgeving op het gebied van privacy gebeurt. Hierin zal tevens worden geregeld welke gemeente de regie heeft bij gemeenteoverstijgende matches en bij welke instantie in de keten de coördinatie van zorg wordt belegd. De afspraken die zijn vastgelegd in het samenwerkingsconvenant vormen vervolgens de basis waarop meldingen in de verwijsindex worden gedaan en waarop overleg naar aanleiding van een match vanuit de verwijsindex plaatsvindt.

Coördinatie van zorg

Het doel van de verwijsindex is dat aanpak van jeugdigen wordt afgestemd tussen betrokken professionals en daarvoor is het van belang dat er iets met de meldingen wordt gedaan. Indien twee of meer meldingen over een jeugdige zijn gedaan, ontstaat een match en gaat er een signaal naar de melders om contact met elkaar

op te nemen en actie te ondernemen. Ook gaat er een melding naar de gemeentelijke regievoerder, die is belast met de coördinatie van zorg. Onder coördinatie van zorg wordt verstaan de afstemming van alle hulp en zorg voor en met een individuele jeugdige. Essentieel daarbij is dat altijd duidelijk is welke professional in de jeugdketen verantwoordelijk is voor het goed verlopen van de hulpverlening en ondersteuning van de jeugdige. De gemeente is verplicht om de coördinatie van zorg te regelen. De gemeente wijst hiertoe een gemeentelijke regievoerder aan. In de toekomst zou deze rol belegd kunnen worden bij de op te richten centra voor jeugd en gezin, maar er kan ook voor gekozen worden om de regierol bij een niet-gemeentelijke instantie te leggen. Deze rol houdt niet alleen in na te gaan of de betrokken melders actie hebben ondernomen, maar houdt indien nodig ook in, de melders aan te zetten tot actie. Het is aan een gemeente om in het samenwerkingsconvenant met de professionals in de keten de voorwaarden voor de coördinatie van zorg op eigen wijze te regelen, toegespitst op de eigen lokale situatie. De aanwijzing van degene die wordt belast met de coördinatie van zorg is dus afhankelijk van de eigen lokale situatie en kan daarom van gemeente tot gemeente verschillen. Zo kan in de ene gemeente voor elke combinatie van professionals worden aangegeven welke instantie de coördinatie van zorg heeft en werkt een andere gemeente met een compacte regeling met voorrangregels. Het ligt voor de hand dat een van de betrokken professionals bij een jeugdige tevens met de coördinatie van zorg is belast, omdat het in het algemeen niet wenselijk is om een extra instantie toe te voegen aan het soms toch al complexe veld van hulpverleners. Het is vanzelfsprekend zaak om ervoor te zorgen dat voor een ieder duidelijk is hoe de regeling luidt.

7 Melden aan de verwijsindex

Samenvatting: In de verwijsindex zijn burgerservicenummer van de jeugdige en verwijsgegevens opgenomen. Er is een koppeling met de GBA voorzien, zodat in geval van verhuizing de jeugdige in beeld blijft en de hulpverlening kan worden voortgezet. Er kan op drie manieren een melding worden gedaan: via de landelijke website, een lokaal signaleringssysteem en landelijk werkend bronsysteem.

De verwijsindex bestaat uit een register en een applicatie om dat te benaderen. In het register is het burgerservicenummer van de betreffende jeugdigen opgenomen, alsmede verwijsgegevens.

Het gaat hierbij om de volgende gegevens:

- het burgerservicenummer,
- identificatiegegevens van de meldende instantie,
- datum van de melding,
- contactgegevens van de meldende instantie.

Voor een goede werking van het systeem is het van belang dat de melding al deze gegevens bevat. Het burgerservicenummer van de jeugdige is nodig om een match tot stand te brengen, de identificatiegegevens van de meldende instantie om zichtbaar te maken vanuit welke organisatie de melding wordt gedaan. De datum van de melding is van belang om vast te kunnen stellen wanneer de bewaartermijn van de melding is verstreken. De contactgegevens van de meldende instantie bevatten naam, telefoonnummer en e-mailadres van de melder. Deze gegevens zijn noodzakelijk om het doel van de verwijsindex veilig te stellen, namelijk dat de melders direct contact met elkaar kunnen opnemen. Overigens worden de contactgegevens van de melder niet teruggekoppeld aan de jeugdige als die inzage krijgt in de over hem geregistreerde gegevens.

Zoals al eerder opgemerkt, wordt voorgesteld om als registratienummer voor de jeugdige gebruik te maken van het burgerservicenummer. Dit is een keten- en sectoroverstijgende uniek registratienummer. Door het burgerservicenummer te gebruiken waarborgt de verwijsindex dat wanneer twee meldingen betrekking hebben op eenzelfde jeugdige, deze ook echt bij dezelfde jeugdige worden opgeslagen. Bovendien is het voor de hulpverlenende instanties duidelijk om welke jeugdige het precies gaat en voor wie er samenwerking tot stand dient te worden gebracht. Om een gebruikt burgerservicenummer te verifiëren (klopt het nummer, is het de juiste persoon?), is er een aansluiting op de diensten van de beheer-voorziening voor het burgerservicenummer (de «BV-BSN»).

Om instanties te informeren wanneer jeugdigen verhuizen is een koppeling tussen de verwijsindex en de GBA nodig. Als een jeugdige naar een andere gemeente verhuist dan ontvangen de meldingsbevoegden (dan wel de contactpersonen van de instantie waarvoor hij werkzaam is) die een actieve melding open hebben staan over deze jeugdige, een speciaal «is verhuisd»-signaal. De regievoerder in de nieuwe gemeente ontvangt op een algemeen adres een «in verhuisd»-signaal met daarbij de contactgegevens van de instanties uit de oude gemeente. Op die manier kunnen professionals onderling zorgen voor een goede dossieroverdracht en kan de hulpverlening aan de jeugdige direct worden voortgezet.

Een voorbeeld:

Nadat een hulpverleningstraject voor Thomas is gestart verhuist hij met zijn ouders naar gemeente Y. Over Thomas staat een melding in de verwijsindex. De verhuizing wordt verwerkt in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). De verwijsindex ontvangt vanuit de gemeentelijke basisadministratie automatisch bericht van de verhuizing van Thomas. De arts en de leerplichtambtenaar in de gemeente X krijgen een melding vanuit de verwijsindex dat Thomas verhuisd is naar gemeente Y. Maar ook de regievoerder in de nieuwe gemeente krijgt een melding dat Thomas is verhuisd met de contactgegevens van de regievoerder van de andere gemeente. Hierdoor kan het hulpverleningstraject voor Thomas in de nieuwe gemeente worden voortgezet waar het in de andere gemeente is opgehouden. Thomas hoeft zo niet uit het oog verloren te worden.

Drie manieren om te melden

Gebruikers moeten in staat zijn makkelijk aan te sluiten en moeten kunnen melden zonder hoge drempels te hoeven nemen. De verwijsindex is daarom zo opgezet dat die zowel rechtstreeks toegankelijk is, als via andere signaleringssystemen. Deze benadering sluit aan bij de zogenaamde «architectuuruitgangspunten»¹ van de (elektronische) rijksoverheid. De verwijsindex zal dus een technisch koppelvlak krijgen dat zowel door de eigen website als door externe systemen kan worden gebruikt.

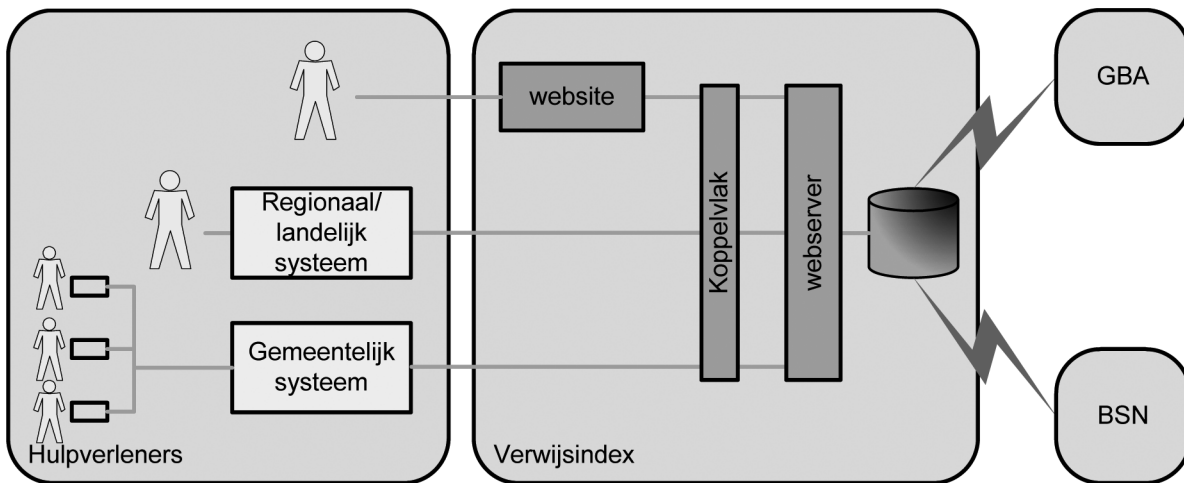
Concreet betekent dit dat een melding op drie manieren in de verwijsindex kan worden ingebracht:

- via de landelijke website door een geautoriseerde professional, www.verwijsindex.nl. Deze kan direct met gebruikersnaam en wachtwoord inloggen op de website en zo zijn melding aan het systeem doen.
- via een lokaal (gemeentelijk) signaleringssysteem door een door de gemeente daartoe geautoriseerde persoon. De professional doet zijn melding dus aan het lokale systeem en via een koppeling met de verwijsindex wordt de melding doorgegeven aan de landelijke verwijsindex.
- via een landelijk werkend bronsysteem door een geautoriseerde professional, zoals bijvoorbeeld het landelijke systeem van de raad voor de kindbescherming. Op deze manier wordt het mogelijk gemaakt om vanuit het eigen systeem direct een melding aan de

¹ NORA: Nederlandse overheid referentie architectuur.

verwijsindex te doen. Dit betekent dat in dat systeem een koppeling wordt gelegd met de verwijsindex en de professional dus niet hoeft uit te loggen uit het eigen systeem en opnieuw moet inloggen in de verwijsindex.

Dit is weergegeven in onderstaande figuur.



In het gemeentelijk samenwerkingsconvenant moet worden afgesproken voor welke wijze van melden binnen die gemeente gekozen wordt. Voor de volledigheid zij benadrukt dat de bij of krachtens het voorgestelde hoofdstuk IA opgenomen voorwaarden gelden voor alle wijzen van melden.

Indien de melding verloopt via een gemeentelijk signaleringssysteem of een regionaal of landelijk bronstelsysteem, dan dienen die systemen zorg te dragen voor de beveiligde toegang van een meldingsbevoegde. Deze systemen dienen daartoe te voldoen aan de eisen inzake het gebruik en de organisatie van de toegang die – volgens het wetsvoorstel – bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld.

8 Kader voor melden

Samenvatting: voorgesteld wordt in de wet de gronden voor een melding op te nemen. De invulling hiervan wordt ondersteund door reeds bestaande werkprocessen en instrumenten voor risicotaxatie van diverse beroepsgroepen. Aan de hand van deze werkprocessen en instrumenten, en van bijdragen van de ketenpartners zal een handreiking ontwikkeld worden, die concrete handvatten biedt om te komen tot een redelijk vermoeden op basis waarvan melding aan de verwijsindex kan worden gedaan. In de tweede plaats wordt een meldrecht voorgesteld voor de bij de jeugd betrokken professionals (meldingsbevoegden). Het meldrecht maakt het mogelijk dat professionals de geheimhoudingsplicht kunnen doorbreken en in alle gevallen de ruimte hebben om een eigen afweging te maken of melden aan de orde is.

Een meldingsbevoegde doet een melding aan de verwijsindex vanuit professionele betrokkenheid bij de betreffende jeugdige. Deze professionele betrokkenheid komt voort uit de taken die op grond van bestaande wet- en regelgeving aan een bepaalde instantie of functionaris zijn toegevoegd. Een overzicht daarvan is terug te vinden in de artikelsgewijze

toelichting bij artikel 2b. De meldingsbevoegde doet een melding aan de verwijsindex op grond van een zorgvuldige en professionele afweging. Deze belangenafweging vindt plaats aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Bij een melding aan de verwijsindex wordt het belang van de betrokkene afgewogen tegen het belang van vroegtijdige signalering van risico's die jeugdigen in hun ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren (zie ook hoofdstuk 4).

Het kader voor het doen van een melding wordt gesteld door een aantal breed geformuleerde normen, die zijn opgesomd in artikel 2j van het voorstel. De professional krijgt daarbij een handreiking die per beroepsgroep verdere invulling geeft aan deze breed geformuleerde normen.

Voorgesteld wordt om in de wet een breed geformuleerde norm op te nemen waarin een kader wordt gesteld waarbinnen de risicotaxatie dient plaats te vinden voor het al dan niet melden van een jeugdige aan de verwijsindex. De norm die wordt voorgesteld heeft een deels gesloten karakter en een deels open karakter. Het voorgestelde norm is gesloten van aard voor wat betreft de vorm van de norm en open van aard voor wat betreft de formulering van de norm. De vorm die wordt voorgesteld is een limitatieve lijst van risico's zoals opgenomen in artikel 2j. Daarbij is er geen vangnetbepaling in het voorstel opgenomen. Dit houdt in dat een jeugdige enkel kan worden gemeld als hij één of meerdere van de in artikel 2j opgesomde risico's loopt. Deze risico's worden nader toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

De risico's die in artikel 2j zijn opgesomd, zijn dus breed geformuleerd en laten daardoor ruimte voor interpretatie door de verschillende beroepsgroepen die ermee te maken krijgen. Door ruimte in de formulering te laten is het mogelijk nu nog niet als zodanig geïdentificeerde risico's in de toekomst te herkennen in één van de in artikel 2j genoemde risico's. In de praktijk zullen de risico's verder worden ingekleurd. De uiteindelijke afweging een jeugdige te melden aan de verwijsindex vindt dus uiteindelijk dicht bij die jeugdige plaats. Op deze manier wordt de ter zake doende expertise van de betrokken professional benut bij de afweging een melding aan de verwijsindex wel of niet te doen. Professionele afweging en expertise zullen de breed geformuleerde norm verder inkleuren.

Om meldende instanties en professionals hulp te bieden bij het maken van de afweging een jeugdige al dan niet te melden aan de verwijsindex heeft Jeugd en Gezin aan ICTU de opdracht gegeven de wettelijke meldcriteria per beroepsgroep of -branche nader in te kleuren. Hierbij zijn de ketenpartners, met andere woorden de meldende instanties, nauw betrokken. Bij deze nadere inkleuring van de meldcriteria wordt gebruik gemaakt van reeds bestaande adviezen en onderzoeken. De basis voor de meldcriteria is gelegen in richtlijnen, protocollen en risicotaxatie instrumenten die al door de betrokken professionals worden gebruikt. De meldcriteria zullen als voor de professionals praktische en bruikbare handreikingen worden aangeboden aan gemeenten en meldende instanties. Het traject voor ontwikkeling van de handreikingen is reeds in gang gezet. Daarbij wordt rekening gehouden met het besluit dat in de ministerraad van 19 december 2008 is genomen om de meldcriteria die voor de verwijsindex Antillianen (VIA) werden gehanteerd, expliciet mee te nemen in het traject waarin het kader voor melden van de verwijsindex wordt geconcretiseerd tot meldcriteria per beroepsgroep.

Een meldingsbevoegde kan een jeugdige aan de verwijsindex melden indien hij een «redelijk vermoeden» heeft dat er een gevaar dreigt voor de lichamelijke, sociale, cognitieve en psychische ontwikkeling van de jeugdige. Nadrukkelijk wordt hier opgemerkt, dat de verwijsindex zich richt op

afstemming van hulp, zorg en bijsturing *aan* jeugdigen, om erger te voorkomen. Daarmee heeft de verwijfsindex een preventief karakter. Aan de verwijfsindex worden jeugdigen gemeld waarbij naar de onderbouwde inschatting van de meldingsbevoegde een risico bestaat op belemmering van zijn ontwikkeling. Het risico moet als het ware gezien worden als de kans dat een probleem zich manifesteert. Bewust wordt gekozen om het risico te melden en niet te wachten met melden tot het risico ook daadwerkelijk is uitgegroeid tot een probleem. Bij de inschatting speelt de context van het kind een cruciale rol. Deze kan namelijk beschermende, maar ook risicofactoren bevatten. Als voorbeeld kan hier een jeugdige dienen die door zijn ouders aan zijn lot wordt overgelaten, maar waar zijn oma de verzorgende taken heeft over genomen. In dat geval is er sprake van beschermende factoren die door de professional kunnen worden meegenomen in zijn afweging om al dan niet tot melding aan de verwijfsindex over te gaan. In het geval van risicofactoren in de omgeving van de jeugdige gaat het bijvoorbeeld om een jeugdige die in zijn directe omgeving geen personen heeft die hem bij staan dan wel kunnen corrigeren in zijn gedrag of dit gedrag juist versterken. Denk hierbij aan een drugsverslaafde jeugdige met een «foute» vriendenkring en ouders die niet in staat zijn om de jeugdige positief te beïnvloeden dan wel hulp te zoeken. Dit kan een doorslaggevende factor zijn in de afweging van de professional om zo'n jeugdige aan de verwijfsindex te melden.

Voor het vaststellen van een «redelijk vermoeden» kunnen twee aspecten worden onderscheiden:

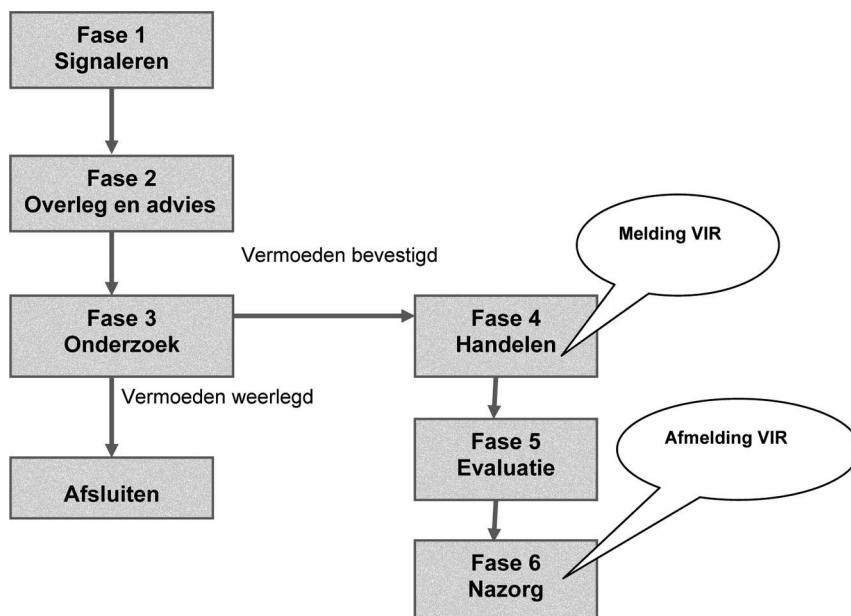
- Het WAT: om welke problemen en risico's gaat het precies?
- Het HOE: op welke manier wordt dit vastgesteld én bovendien aanneemelijk gemaakt dat dit bedreigend is voor de ontwikkeling van de jeugdige?

In het proces van beoordelen of er «redelijk vermoeden» kan worden vastgesteld zullen er protocollen moeten komen, die er op zijn gericht een vermoeden te bevestigen dan wel te weerleggen en er vervolgens naar te handelen (zoals de protocollen kindermishandeling, jeugdprostitutie).

Hieruit kan een aantal logische stappen worden afgeleid die nodig zijn om tot een redelijk vermoeden te komen dat er wat aan de hand is en waarbij dus een melding aan de verwijfsindex in de rede ligt. De Meldcode Kindermishandeling (Baeten, 2002) beschrijft zes fasen die ook in veel andere protocollen die daarvan zijn afgeleid, zijn opgenomen (het melden/afmelden bij de verwijfsindex is opgenomen bij fase 4 en 6):

- signaleren
- overleg en advies
- onderzoek
- hulp op gang brengen,
- evaluatie
- nazorg.

Dit wordt als volgt schematisch weergegeven:



Meldplicht of meldrecht

Er zijn in grote lijnen twee opties om professionals aan te zetten tot melden aan de verwijfsindex: een meldplicht en een meldrecht. Voor beide opties geldt dat deze zowel voor- als nadelen hebben. Hierbij is ook gekeken naar ervaringen in het buitenland op dit gebied. Dit alles in ogen-schouw hebbende genomen wordt voorgesteld te kiezen voor een meld-recht en geen meldplicht. De keuze hiervoor wordt hieronder toegelicht.

Meldplicht

Een meldplicht zou gecombineerd moeten worden met een uitputtende lijst van meldenswaardige situaties. Hiermee zou maximale duidelijkheid en rechtszekerheid kunnen worden gegeven, aan de jeugdigen en hun ouders, en aan meldingsbevoegden: doet zich een beschreven situatie voor dan moet er worden gemeld. Deze zekerheid is echter maar betrekke-lijk: zo zal het ook in het geval van een meldplicht altijd zo zijn dat de meldingsbevoegde uiteindelijk een subjectief oordeel geeft: hij kijkt op zijn manier naar de feiten en vult die op zijn manier in. Verder lijkt bij een meldplicht de professionele verantwoordelijkheid op de tweede plaats komen te staan: als er zich een in de wet genoemde meldenswaardige situatie voordoet, moet hij melden, ook al vindt hij dat een melding (nog) niet nodig is. Hierbij moet ook de geheimhoudingsplicht waar de meeste meldingsbevoegden zich aan hebben te houden niet worden vergeten: een meldplicht staat daarmee op gespannen voet. Een plicht zal kunnen leiden tot een groot aantal (onnodige) «meldingen voor de zekerheid», omdat men bang is dat men niet voldoet aan de wet en daarop aange-sproken kan worden. De professionele afweging zou niet door dit soort juridische motieven mogen beïnvloed.

Dit soort meldgedrag kan verder leiden tot een onnodige en vooral onge-wenste druk op de hulpverlening.

Meldrecht

Bij invoering van een wettelijk meldrecht wordt de mogelijkheid gecreëerd voor beroepsbeoefenaren met en zonder geheimhoudingsplicht, om zonder toestemming van diegene die het betreft, een melding aan de verwijfsindex te doen. De zo belangrijke ruimte voor een professionele

belangenafweging blijft bestaan. Het meldrecht doet wat betreft de zorgvuldigheidseisen van de privacywetgeving niet onder voor een meldplicht: ook met een meldrecht wordt voldaan aan de zorgvuldige belangenafweging zoals bedoeld in de privacywetgeving. Het gaat hierbij om een codificatie van het eerder genoemde conflict van plichten. Een soortgelijk meldrecht bestaat reeds voor het melden van een vermoeden van kindermishandeling (zie hetgeen in hoofdstuk 4 is besproken over artikel 53 Wjz). Het nadeel van een meldrecht is dat vooraf minder duidelijk is wanneer tot een melding zal worden overgegaan, wordt in het wetsvoorstel grotendeels ondervangen met de lijst van meldenswaardige situaties. Alles afwegende, is er in het wetsvoorstel voor gekozen om meldingsbevoegden een meldrecht te geven.

Voor het wetslagen van de verwijsindex is het van groot belang, dat professionals gebruik gaan maken van het meldrecht. Een meldrecht is niet een bevoegdheid die een professional «zo maar» naast zich neer kan leggen. Het is een bevoegdheid die wordt gegeven met het doel om hem in te zetten daar waar dat nodig is. Dit betekent dat een professional/meldingsbevoegde zich nadrukkelijk zal moeten afvragen of een melding aan de verwijsindex in een concreet geval noodzakelijk is, en als dat zo is, dat hij dat dan ook doet. Ik ben mij ervan bewust dat dit voor menige professional een omslag in het denken vraagt; zoals hierboven al aangegeven, zijn professionals, zeker degenen met een geheimhoudingsplicht, terughoudend als het gaat om het doorbreken van hun zwijgen. Niettemin verwacht ik dat er uiteindelijk een systeem van «checks and balances» zal ontstaan, waarbij het belang van de vertrouwensrelatie tussen professional en jeugdige, wat het beroepsgeheim in de kern is, in evenwicht komt met het belang van de jeugdige op hulp, zorg of bijsturing.

Dat vergt een andere houding van de professionals. Op dit moment is namelijk sprake van een zekere schroom om misstanden te melden, in het bijzonder om gegevens uit te wisselen. Dat heeft in de eerste plaats te maken met opvattingen over hoe de professional zijn vak moet uitoefenen, en wat een eventueel bestaande geheimhoudingsplicht betekent. Lange tijd is het zo geweest dat geheimhouding onder alle omstandigheden hoog in het vaandel stond. Dat werd ook geleerd op de diverse opleidingen. Enigszins gechargeerd, was het uitgangspunt altijd: «niet melden, tenzij». Daarnaast blijkt het ook vaak zo te zijn dat de regels rond privacy en informatie-uitwisseling onvoldoende bekend zijn bij de professionals en dat die onbekendheid er vaak toe leidt dat men denkt dat informatie-uitwisseling niet is toegestaan, terwijl de regelgeving in werkelijkheid lang niet altijd een belemmering is. De afgelopen jaren is er bij de professionals zelf, maar ook meer maatschappelijk een discussie ontstaan over privacy, in het bijzonder waar het gaat om het melden van misstanden, bijvoorbeeld kindermishandeling. Privacybescherming wordt nog steeds uitermate belangrijk gevonden – en dat onderschrijf ik ook van harte. Zoals reeds gezegd dient elke inbreuk op een grondrecht op de eigen merites te worden beoordeeld, maar privacybescherming is niet heilig, als die bescherming ertoe leidt dat zwakkere individuen daardoor geschaad kunnen worden. Deze discussie raakt ook het werk van de professionals; het melden van misstanden begint als het ware meer de norm te worden. Naar verwachting zal de introductie van de verwijsindex ook een verdere verdieping geven aan dit vraagstuk. Professionals staan er daarbij niet alleen voor. Met behulp van de praktische handreikingen die door ICTU worden ontwikkeld, worden professionals ondersteund bij het opstellen van hun eigen werkwijze op basis waarvan zij tot de beslissing kunnen komen om al dan niet tot melden aan de verwijsindex over te gaan. Hierdoor wordt de discussie over privacy en beroepsgeheim expliciet gemaakt binnen die instellingen, en tussen de instellingen, in de gehele branche. Ik verwacht daar veel van: in de eerste plaats zal het daardoor voor de professionals veel duidelijker worden wanneer een

melding wel of niet aan de orde is. Een belangrijk onderdeel van de te hanteren werkwijze zou mijns inziens ook moeten zijn dat een beslissing om wel of niet te melden altijd collegiaal wordt genomen. Ik verwacht dat professionals daar veel steun aan zullen ontleen en dat de vrees om te melden zal worden weggenomen. Aan de andere kant verwacht ik dat het bewust en met elkaar nadenken over wat de werkwijze inzake wel of niet melden zou moeten zijn, zal bijdragen aan de zorgvuldige voorbereiding, en dat er zeker niet een cultuur zal ontstaan van «melden voor de zekerheid». Dat past niet bij de professionele houding die ik waarneem in het veld; zij willen het graag «goed doen», maar het speelveld is hun niet altijd duidelijk en daar moet dus aan worden gewerkt.

Een ander belangrijk aspect is de verantwoording. Het is aan te raden dat de reden om een jeugdige te melden aan de verwijsindex ergens wordt vastgelegd. Voor de hand ligt om dat te doen in een dossier dat toch al van de jeugdige is gemaakt. Soms zal het ook verstandig zijn om de reden voor het NIET melden aan de verwijsindex vast te leggen.

Ter verduidelijking van de werking van de verwijsindex wordt hier expliciet benadrukt, dat een melding aan de verwijsindex niet verward moet worden met een melding bij het AMK. Met een melding aan de verwijsindex blijft een professional altijd zelf verantwoordelijk voor de vervolgacties. De signalen uit het systeem worden teruggekoppeld aan de melders, die vervolgens contact met elkaar op zullen nemen om de eigen aanpak af te stemmen op die van andere betrokken professionals. Dat is een groot verschil met een melding van kindermishandeling aan het AMK, waarbij de melder een deel van zijn verantwoordelijkheid overdraagt aan het AMK, dat vervolgens actie onderneemt. Zo zal het AMK na melding van een vermoeden van kindermishandeling onderzoek doen naar de situatie.

Als sprake is van een vermoeden van kindermishandeling, dan is in de meldcode kindermishandeling een aantal stappen voor professionals opgenomen die er op gericht zijn een vermoeden van kindermishandeling te weerleggen, dan wel te bevestigen. Een logische stap in dat proces is om ook een melding te doen aan de verwijsindex indien het vermoeden van kindermishandeling is bevestigd. Maar in dat geval dient er naast een melding aan de verwijsindex ook altijd een melding te worden gedaan aan het AMK omdat de verwijsindex enkel signalen bij elkaar brengt. Het AMK is zelf ook een van de meldende instanties van de verwijsindex. Doordat het AMK zelf kan melden, krijgt het inzicht in de instanties die over een bepaalde jeugdige ook een melding aan de verwijsindex hebben gedaan. Dat is voor het AMK relevante informatie, die het AMK kan helpen bij de uitvoering van het eigen onderzoek.

9 Beveiliging

Samenvatting: voor de verwijsindex wordt uitgegaan van risicoklasse II. De daarbij horende normen voor informatiebeveiliging worden voor de verwijsindex gehanteerd. Toegang tot de verwijsindex is beperkt: authenticatie en autorisatie zijn daarbij de sleutelbegrippen.

De Wbp verplicht de verantwoordelijken voor verwerking van persoonsgegevens tot het treffen van adequate beveiligingsvoorzieningen. Zo schrijft artikel 13 van de Wbp voor dat persoonsgegevens moeten worden beveiligd tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Een ontoereikende beveiliging van persoonsgegevens kan leiden tot ongewenste gevolgen voor de persoonlijke levenssfeer van een of meer betrokkenen. Wanneer het risico van ongewenste gevolgen en schade die daaruit voortvloeit groot is, worden hogere eisen gesteld aan de kwaliteit

van het stelsel van algemene maatregelen en van de andere beveiligings-eisen dan bij een klein risico. De invulling van het beveiligingsniveau is dan ook afhankelijk van diverse aspecten die worden bepaald door de aard, doel, het gebruik en de omvang van de persoonsgegevens, de invloed daarvan op de maatschappelijke positie van de betrokkene en de schade die de organisatie leidt door de onrechtmatige verwerking van de persoonsgegevens.

Informatiebeveiliging

Voor de verwijsindex wordt uitgegaan van risicoklassen zoals gedefinieerd in «Beveiliging van persoonsgegevens, Achtergrondstudies & Verkenningen 23» van de Registratiekamer uit 2001. Het totaal van opgeslagen gegevens in de verwijsindex valt onder risicoklasse II (verhoogd risico). In risicoklasse II vallen persoonsgegevens waarvan verlies, onbehoorlijke of onzorgvuldige verwerking leidt tot negatieve gevolgen voor de betrokkene. De daarbij behorende normen voor informatiebeveiliging worden voor de verwijsindex gevolgd. Zo is in het bijzonder de NEN 7510 norm ten aanzien van informatiebeveiliging in de zorg als uitgangspunt gehanteerd¹. Deze norm heeft betrekking op toegangsbeveiliging, ontwikkeling en onderhoud van informatiesystemen en operationeel beheer van informatie en communicatievoorzieningen. Specifiek voor de verwijsindex geldt dat de infrastructuur, de internetaansluiting, het daarmee verbonden eigen netwerk en het platform conform de NEN 7510 norm zijn ontworpen. Er is bijvoorbeeld sprake van scheiding van netwerken, firewalls en beveiliging van media. Voor toegang met het oog op beheer is voorzien in de nodige beveiliging zoals bijvoorbeeld functiescheiding, controle op toegangsrechten en beveiliging van kantoren.

Binnen de verwijsindex staat de gedachte centraal dat de maatregelen die worden genomen ten aanzien van de beveiliging niet tot gevolg mogen hebben dat de gebruikers van de verwijsindex daar hinder van ondervinden. Het gebruik van de verwijsindex moet zo goed mogelijk aansluiten bij de dagelijkse werkzaamheden van de professional. Daarbij is het van belang dat de verwijsindex op ieder moment, vanaf iedere plek (met een internetverbinding) kan worden gebruikt. Een aantal maatregelen garandeert een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Deze maatregelen samen worden het «vertrouwensmodel» genoemd.

Vertrouwensmodel

Vertrouwelijkheid heeft betrekking op de mate waarin gegevens toegankelijk zijn. Hierbij moet duidelijkheid worden verschaft inzake het vaststellen van de identiteit van de gebruiker (authenticatie), wat een gebruiker met de gegevens mag doen (autorisatie) en of de gegevens beschermd moeten worden tegen inzage door derden (encryptie). Om de vertrouwelijkheid van gegevens in de verwijsindex te kunnen waarborgen zijn de volgende eisen verbonden aan het gebruik van het systeem:

Algemeen

- de gebruiker is verantwoordelijk voor het gebruik van de bevoegdheden die met zijn inloggegevens zijn verbonden. Daarom moet de gebruiker worden verplicht alle redelijke maatregelen te treffen ten aanzien van beveiliging en geheimhouding om misbruik van zijn inloggegevens te voorkomen.
- een instantie die een koppeling tot stand wil brengen vanuit een geautomatiseerd systeem moet beschikken over een degelijk informatiebeveiligingsbeleid. De betreffende eisen zullen, volgens het wetsvoorstel, in een ministeriële regeling worden neergelegd.

Authenticatie

- Bij de registratie van meldingen in de verwijsindex staat de identiteit

¹ Zie www.NEN7510.org.

van de melder vast. De identiteit van de melder is in de melding opgenomen.

- Om de identiteit van de melder vast te stellen zal gebruik gemaakt worden van een combinatie van gebruikersnaam en wachtwoord.
- Het uitwisselen van informatie ten behoeve van authenticatie zal alleen plaats kunnen vinden over een beveiligde verbinding (SSL).
- Geautomatiseerde systemen zullen op basis van PKI certificaten worden geauthenticeerd. Deze certificaten moeten afkomstig zijn uit de hiërarchie van PKI-overheid.

Autorisatie

- Autorisatie zal plaatsvinden op basis van een aan de gebruiker gekoppelde rol (RBAC – Role Based Access Control).
- De autorisatie is gekoppeld aan een functie die door de gebruiker wordt uitgeoefend.
- Rollen met daaraan gekoppelde autorisaties zijn gedocumenteerd.
- Autorisaties zullen worden ingetrokken zodra een gebruiker van functie verandert of uit dienst treedt.

Integriteit

- Om de integriteit van het systeem voldoende te waarborgen en er voor te zorgen dat alle gegevens aanwezig zijn en blijven, wordt van elk uitgevoerd proces een audit-trail bijgehouden. Dit audit-trail bevat gegevens waarmee achteraf kan worden nagegaan welke gebruiker, op welk moment, welke data heeft ingezien, ingevoerd of bewerkt.
- Actieve meldingen worden niet langer dan twee jaar bewaard.

Encryptie

- Wanneer tijdens de uitwisseling van gegevens de informatiestroom (gedeeltelijk) over publieke netwerken gaat, wordt deze beveiligd tegen inzage en manipulatie door derden. Bij het tot stand brengen van een dergelijke «SSL-VPN tunnel», moet zowel de meldende instantie als de server op basis van PKI-overheid certificaten zijn geauthenticeerd.
- Voor de notificatie-e-mail hoeven geen bijzondere beveiligingsmaatregelen te worden genomen. Deze bevat geen inhoudelijke informatie, maar alleen het bericht dat de melder in de mailbox van de verwijsindex moet kijken omdat er nieuwe berichten aanwezig zijn. (de notificatie). Deze berichten mogen zonder enige vorm van beveiliging over publieke netwerken worden getransporteerd. Dit om de drempel voor de eindgebruiker zo laag mogelijk te houden.
- Wachtwoorden van gebruikers zijn versleuteld opgeslagen in de database van de verwijsindex.

Infrastructuur

- Om een hoog niveau van beschikbaarheid te kunnen halen, is de infrastructuur dubbel, redundant, uitgevoerd. De systemen zijn uitgevoerd in een zogenaamde N+1 opstelling, zodat een single-point-of-failure is voorkomen.
- De ruimte waarin de apparatuur is opgesteld is voorzien van een fysieke toegangsbeveiliging, zodat alleen geautoriseerd personeel toegang heeft.
- De werkzaamheden die door de beheerders worden uitgevoerd, zijn gedocumenteerd.
- Er zijn maatregelen getroffen om kwaadaardige software buiten de deur te houden. Bijvoorbeeld: Firewalls, Intrusion Detection (IDS), Intrusion Prevention (IPS), Virusscanners.

Om de veiligheid van informatie binnen de verwijsindex ook op de lange termijn te kunnen garanderen zal er vanuit de organisatie van de verwijsindex een informatiebeveiligingsbeleid moeten worden opgesteld. In dit

beleid moet worden geregeld hoe de informatiebeveiliging binnen de organisatie wordt verankerd. Er moeten duidelijke afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor de handhaving en naleving van getroffen maatregelen en procedures. Daarnaast zal er een continuïteitsplan moeten worden opgesteld om de beschikbaarheid van de verwijfsindex op de lange termijn te garanderen. Deze punten zijn met name van belang om de verwijfsindex veilig in beheer te kunnen nemen.

10 Beheer

Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 4.4.5 is uiteengezet, wordt voorgesteld de Minister voor Jeugd en Gezin aan te wijzen als verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de inrichting en het beheer van de verwijfsindex. Hij is daarmee verantwoordelijk voor het strategisch, technisch en functioneel beheer van de verwijfsindex.

Onder het strategisch beheer vallen zaken als:

- het bewaken van de doelstellingen
- het ordentelijk gebruik van de verwijfsindex
- het bewaken voor de (bij ministeriële regeling bepaalde) voorwaarden op basis waarvan andere signaleringssystemen kunnen aanhaken op de verwijfsindex
- het evalueren van de werking van de verwijfsindex.

Onder technisch beheer valt:

- beheer van de server en de webserver voor de verwijfsindex;
- correctief en adaptief onderhoud (installeren patches, nieuwe versies e.d.);
- back-up en recovery voorzieningen;
- uitvoering incidentafhandeling;
- beheer van datacommunicatievoorzieningen.

Onder functioneel beheer valt:

- uitgeven en onderhouden van autorisaties;
- beheer van gegevens en referentietabellen;
- doorvoeren functionele aanpassingen in de applicatie;
- functioneel aanspreekpunt voor gebruikers en gemeenten (servicedesk en helpdesk);
- beheer van de website www.verwijsindex.nl;
- coördineren van het afhandelen van storingsmeldingen;
- opstellen van rapportages inzake het gebruik van de verwijfsindex, ten behoeve van de opdrachtgever.
- deelnemen aan het gebruikersoverleg van de verwijfsindex.

Voor de uitvoering van het functioneel en technisch beheer kan de Minister voor Jeugd en Gezin een organisatie aanwijzen, die deze taken onder zijn verantwoordelijkheid uitvoert.

11 Toezicht op de naleving

Uit een oogpunt van toezicht zijn met betrekking tot de verwijfsindex de volgende aspecten relevant:

- a. de verplichting voor de gemeente om de bij de jeugd betrokken instanties en functionarissen te motiveren om gebruik te maken van de verwijfsindex, en daarover samenwerkingsafspraken te maken, die worden neergelegd in een convenant;
- b. de bevoegdheid van die instanties en functionarissen om die afspraken met de gemeente aan te gaan;
- c. het nakomen van die afspraken door die instanties of functionarissen;
- d. de bevoegdheid om te melden aan de verwijfsindex, en de wijze waarop van de meldingsbevoegdheid gebruik is gemaakt;

- e. het naleven van de bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens.

De gemeente heeft een spilfunctie als het gaat om het bevorderen van het gebruik van de verwijfsindex en het van de grond trekken van de binnen-gemeentelijke samenwerking. Waar het eerst en vooral om gaat, is dat gemeenten de in hun gemeente werkzame instanties en functionarissen zover zien te krijgen dat zij gemotiveerd zijn om met elkaar te gaan samenwerken, en het belang van het gebruik van de verwijfsindex gaan inzien. Indien men daartegen «ja» zegt, verbindt men zich daaraan door het gemeentelijk samenwerkingsconvenant te ondertekenen. Als de gemaakte afspraken vervolgens niet worden nagekomen, is het aan de gemeente om de nalatige partij daarop aan te spreken. Voor toezicht door een rijksinspectie is hier in eerste instantie geen taak.

Dit geldt ook voor het gebruik maken van de meldingsbevoegdheid. De keuze voor een meldingsbevoegdheid is, zoals hiervoor al uitgebreid toegelicht (zie met name hoofdstuk 8), om verschillende redenen ingegeven en heeft tot gevolg dat het telkens de individuele professional is die in het individuele geval moet beslissen of naar zijn oordeel een melding aan de verwijfsindex aangewezen is. Het is de bedoeling dat het gebruik van de verwijfsindex gezien gaat worden als onderdeel van het professioneel handelen van de meldingsbevoegden, dat bijdraagt aan de kwaliteit van de zorg, hulp en bijsturing ten behoeve van de jeugdige. Voor zover daar een rol is voor rijksinspecties, verloopt het toezicht via het bestaande toezichtskader voor meldingsbevoegden, zoals dat thans reeds is geregeld.

Het bovenstaande betekent dat de rol voor toezicht door het Rijk van beperkte aard is. Deze toezichtsrol ligt bij de volgende inspecties, verenigd in het zogenaamde Integraal Toezicht Jeugd (ITJ):

- a. de Inspectie jeugdzorg, voor het domein jeugdzorg;
- b. het Staatstoezicht op de volksgezondheid, voor het domein (jeugd-)gezondheidszorg;
- c. de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, voor het domein politie en justitie;
- d. de Inspectie voor het Onderwijs, voor het domein onderwijs, en
- e. de Inspectie Werk en Inkomen, voor het domein schuldhulpverlening.

Het onderhavige wetsvoorstel hangt samen met het op dit moment nog in voorbereiding zijnde wetsvoorstel inzake de centra voor jeugd en gezin. Daarin zal het gebruik van de verwijfsindex, zoals het er nu naar uitziet, een onderdeel gaan vormen van de afspraken die gemeenten moeten gaan maken met het oog op het organiseren van deze centra. In het kader van dat wetsvoorstel zal worden bezien of er aanvullende bepalingen voor het toezicht nodig zijn.

Ingevolge artikel 51 van de Wbp ziet het College bescherming persoonsgegevens toe op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde. Dit artikel is onverkort van toepassing als het gaat om het hoofdstuk verwijfsindex.

12 Administratieve lasten en regeldruk

Het kabinetsbeleid vereist dat getoetst wordt of en zo ja in hoeverre het wetsvoorstel gevolgen heeft voor de administratieve lasten en regeldruk. In verband hiermee zijn de structurele en incidentele administratieve lasten alsmede de interbestuurlijke lasten in beeld gebracht en is het wetsvoorstel ter advies voorgelegd aan Actal. Op grond van de uitwerking

van de administratieve lasten heeft Actal een positief advies uitgebracht¹. Dit hoofdstuk gaat hier nader op in.

De verwijfsindex zorgt ervoor dat risicosignalen op structurele wijze vroegtijdig en ook bovengemeentelijk bijeen worden gebracht en dat professionals direct met elkaar contact kunnen opnemen om de hulpverlening af te stemmen en af te spreken wie daarvoor de verantwoordelijkheid neemt. Daarmee is de verwijfsindex een middel om de uitvoering van bestaande taken van professionals in de jeugdketen te vereenvoudigen. Volgens de voorgestelde regeling is het gebruik van de verwijfsindex door professionals op vrijwillige basis. Zoals eerder aangegeven geldt er alleen een verplichting voor gemeenten om de aansluiting op de verwijfsindex voor alle meldingsbevoegden te organiseren.

In het kader van de verwijfsindex is er geen sprake van een informatieverplichting aan het bedrijfsleven. Niettemin wordt in dit hoofdstuk stilgestaan bij de belasting van de professional indien hij gebruik maakt van de verwijfsindex.

Met het doen van een eenmalige melding aan de verwijfsindex over een bepaalde jongere:

- krijgt de professional maximaal twee jaar lang signalen over de betrokkenheid van andere professionals bij dezelfde jeugdige. Het signaal bevat naam, telefoonnummer en e-mail van de betrokken medewerkers van de meldende instantie, waardoor geen tijd verloren gaat in een zoektocht naar de juiste persoon binnen de juiste instantie;
- kunnen professionals de aanpak voor een bepaalde jongere op elkaar afstemmen, waardoor minder langsgaans elkaar heen wordt gewerkt en dubbel werk wordt voorkomen;
- heeft de professional de complexiteit van problematiek van een jeugdige eerder in beeld, kan eerder samen met andere professionals worden ingegrepen en kunnen (grote(re) problemen mogelijk worden voorkomen, waarmee ook inzet van het aantal professionals kan verminderen;

Het gebruik van de verwijfsindex zal leiden tot een verbetering van de samenwerking van professionals en daarmee tot een betere kwaliteit van de hulpverlening aan de jeugdige.

Structurele administratieve lasten

Voor het doen van een melding dient een professional de volgende activiteiten uit te voeren (zie hiervoor ook hoofdstuk 6):

- Inloggen op de website www.verwijfsindex.nl ofwel op de site van een lokaal signaleringssysteem;
- Invoeren van het burgerservicenummer of andere gegevens waarmee de jeugdige geïdentificeerd kan worden;
- Verzenden melding.

Totale ingeschatte tijd voor het doen van een melding is gemiddeld 1,5 minuut. Bovendien wordt de mogelijkheid gecreëerd om binnen het eigen werkproces een melding aan de verwijfsindex te doen. Zo kan de professional vanuit het digitale dossier waarin hij werkt, zoals het digitale dossier van de raad voor de kindbescherming, direct een melding doen aan de verwijfsindex. Vanuit die situatie kan de professional met enkele muisklikken in een halve minuut een melding aan de verwijfsindex doen. Voor de berekening wordt daarom uitgegaan van een gemiddelde tijd van 1 minuut per melding. Uitgaande van een gemiddeld uurtarief van € 55 betekent dit dat de administratieve lasten (pxq) € 0,90 per minuut bedragen.

¹ Advies verwijfsindex risicjongeren, kenmerk, RL/FM 2008/070.

De professional dient uiterlijk bij het ontstaan van een match de jeugdige en/of zijn ouders te informeren over het feit dat een melding aan de

verwijsindex is gedaan. Het ligt voor de hand dat deze informatie zoveel mogelijk wordt gegeven tijdens de reguliere contacten met de jeugdige. Om die reden is hiervoor geen extra tijd berekend.

Op basis van de ervaringen in de proeftuin is een inschatting gemaakt van het aantal meldingen dat op jaarbasis aan de verwijsindex mag worden verwacht. Daarbij is uitgegaan van het aantal meldingen van Rotterdam en Almere in de proeftuin in de periode oktober 2007 tot februari 2008, omdat in die gemeenten het systeem lang genoeg draait om een reëel beeld te geven van het aantal meldingen. De gegevens van Rotterdam zijn geëxtrapoleerd naar de G4 gemeenten, de gegevens van Almere naar de rest van Nederland. Bij de extrapolatie is uitgegaan van de gegevens vanuit Statline, de gegevensbank van het Centraal Bureau voor de Statistiek, over het aantal jeugdigen tot 23 jaar in 2006.

	Aantal jeugdigen	Aantal nieuwe meldingen
G4 gemeenten	556 000	83 000
Nederland zonder G4	3 994 000	110 000
Totaal	4 550 000	193 000

Op basis van een inschatting van het aantal betrokken meldingsbevoegden per gemeente, is berekend dat een professional op jaarbasis gemiddeld 4 meldingen doet. Daarmee komt de gemiddelde belasting per professional per jaar op 4 minuten. Uitgaand van het gemiddeld uurtarief van € 55 komt dit neer op € 3,60 per professional per jaar.

Incidentele administratieve lasten

Naast structurele lasten is er ook sprake van eenmalige lasten met betrekking tot de invoering van de verwijsindex. Zo moeten professionals leren te werken met het systeem en het kader van de meldingen. Beroepsorganisaties zullen worden ondersteund bij het opnemen van de melding aan de verwijsindex in richtlijnen van de beroepsgroep, zodat het voor professionals snel duidelijk is in welke situaties gemeld moet worden. Inschatting is dat dit per professional twee uur vraagt. Dat komt op een totale investering van 100 000 uur x € 55 per uur = € 5,5 miljoen. Dit komt neer op een bedrag van € 110 per professional.

De opbrengsten voor de professional zijn moeilijker te kwantificeren. Feit is wel dat de professional door één melding aan de verwijsindex twee jaar lang signalen ontvangt over risico's die door andere professionals worden gemeld. Deels zal hierdoor de kwaliteit van de hulp en ondersteuning aan de jeugdige toenemen en worden in een aantal gevallen ernstige problemen voorkomen. Maar de directe winst in tijd zit voor een groot deel in het feit dat professionals geen lange zoektocht nodig hebben om uit te komen bij de betrokken professional waarmee hij wil afstemmen en samenwerken.

Interbestuurlijke lasten

Gemeenten worden verplicht om binnen hun gemeente de aansluiting op de verwijsindex te organiseren. Daartoe moeten zij op lokaal niveau afspraken maken met meldende instanties over de samenwerking in de jeugdketen. Het effect van deze afspraken reikt verder dan alleen het gebruik van de verwijsindex. Het betreft juist de daadwerkelijke samenwerking tussen partijen op lokaal niveau. Deze coördinerende taak van het jeugdbeleid is, zoals hiervoor al aangegeven, al in het kader van de Wmo belegd bij gemeenten als onderdeel van prestatieveld 2. De landelijke verwijsindex kan de gemeenten juist ondersteunen bij het uitvoeren van deze taak.

De gemeenten hebben de keuze om direct aan te sluiten op de verwijfsindex of om de aansluiting te laten verlopen via een lokaal signaleringssysteem. De invoering van een lokaal systeem ondersteunt de lokale samenwerking, waardoor lokaal ook weer tijd wordt gewonnen. Dat blijkt ook uit het feit dat veel gemeenten nu al uit eigen beweging kiezen voor invoering van een lokaal systeem. Omdat gemeenten zelf beslissen over de keuze van een lokaal systeem, is de invoering hiervan niet meegenomen in de berekening van de interbestuurlijke lasten.

Doordat de verwijfsindex aansluit bij taken die op basis van de Wmo al bij gemeenten zijn belegd, zullen de interbestuurlijke lasten gering zijn.

13 Advies College bescherming persoonsgegevens¹

Ingevolge artikel 51, tweede lid, van de Wbp is het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) verzocht te adviseren over het wetsvoorstel. In het advies erkent het Cbp dat het maatschappelijk wenselijk is om middels een systeem als de verwijfsindex er voor te zorgen dat hulpverleners in een samenwerkingsverband van elkaar te weten kunnen komen wie er nog meer bij dezelfde persoon is betrokken opdat zij, indien nodig, bij die andere hulpverlener te rade kunnen gaan en bij hem of haar verdere informatie kunnen inwinnen. Onderstaand wordt ingegaan op de opmerkingen van het Cbp op het wetsvoorstel.

13.1 Doelomschrijving

Het Cbp geeft aan dat de doelstelling ruim gedefinieerd is, omdat het vindt dat de begrippen hulp, zorg en bijsturing niet zijn afgebakend. Om de afbakening te verduidelijken zijn deze begrippen alsnog gedefinieerd in artikel 2a. Afbakening vindt verder plaats door de melding te koppelen aan de professionele betrokkenheid van de meldingsbevoegde, die voort komt uit de taken die op grond van bestaande wet- en regelgeving aan een bepaalde instantie of functionaris zijn toegewezen. Een overzicht daarvan is terug te vinden in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2b.

13.2 Meldingskader

Het meldingskader is naar het oordeel van het Cbp niet voldoende transparant en eenduidig. Overigens kwalificeert het Cbp de opsomming in artikel 2j als voorbeelden, terwijl de opsomming juist is opgenomen als richtinggevend kader. Dit wordt ook toegelicht in de artikelsgewijze toelichting. Het Cbp wijst er verder op dat een risico al gemeld kan worden als dit nog niet verwezenlijkt is dan wel zich dreigt te verwezenlijken. Nadrukkelijk wordt hier opgemerkt, dat de verwijfsindex zich richt op afstemming van hulp, zorg en bijsturing van jeugdigen, om erger te voorkomen. Immers de verwijfsindex is een risicosignaleringssysteem. Daarom is er bewust voor gekozen om het risico te melden en niet te wachten met melden tot het risico zich ook daadwerkelijk manifesteert en uitgroeit tot een probleem. In opdracht van Jeugd en Gezin werkt ICTU met beroepsorganisaties aan de verdere invulling van het kader voor melden per beroepsgroep en zal daartoe in het eerste kwartaal van 2009 al producten opleveren.

13.3 Meldingsbevoegden

Het Cbp merkt op dat de kring van meldingsbevoegden groot is. Vaak zijn veel verschillende professionals in de keten betrokken bij een jeugdige en zijn gezin. Naar mate de problematiek ernstiger wordt neemt vaak het aantal betrokkenen toe. Tussen deze verschillende professionals moet samenwerking en afstemming van de hulpverlening plaats vinden om een jeugdige goed te kunnen bijstaan. Juist vanwege de grote kring van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

meldingsbevoegden is bewust gekozen voor een «inhoudsloos» systeem. Op die manier weet men wel van elkaars betrokkenheid, zonder dat inhoudelijke informatie via de verwijsindex wordt uitgewisseld en is het mogelijk om de ketenbrede samenwerking tot stand te brengen. Overigens wordt de lijst met meldingsbevoegden bij amvb vastgesteld. Bij de totstandkoming daarvan worden de opmerkingen van het Cbp, maar ook die van veldpartijen die juist meer meldingsbevoegden willen toevoegen, in de overwegingen meegenomen.

Het Cbp vraagt zich verder af of de gegevensverstrekking aan deze grote groep meldingsbevoegden mogelijk is voor melders met een beroepsgeheim, daar de melder op voorhand niet weet wie andere melders zullen zijn. Om die reden is in de verwijsindex bewust gekozen om geen inhoudelijke informatie op te nemen over de jeugdige. Daarbij biedt artikel 2j aan de melder de mogelijkheid om het beroepsgeheim te doorbreken. Verder neemt de melder deze zaken mee in de professionele afweging die hij maakt met betrekking tot de melding aan de verwijsindex.

13.4 Grondslag voor de verwerking

Het Cbp onderschrijft de gekozen grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Daarbij merkt zij op dat aanscherpen van de doelstelling en het kader voor melden uit dat oogpunt van belang zijn. Op dit punt is hierboven al ingegaan.

Daarnaast maakt het Cbp de opmerking dat in de doelgroep geen onderscheid gemaakt wordt tussen minderjarige en meerderjarige jeugdigen. Dat is juist, omdat de doelstelling van de verwijsindex onverkort op beide groepen betrekking heeft. De onderbouwing voor de leeftijdsgrens tot 23 jaar is gegeven in hoofdstuk 5 van de memorie van toelichting. Dat de genoemde voorbeelden minder betrekking hebben op jonge kinderen is inherent aan de nog beperkte leefwereld van deze kinderen.

13.5 Bewaartermijn

Bij de bewaartermijn gaat het Cbp met name in op het historisch archief, dat op verzoek van de Tweede Kamer¹ bij de verwijsindex is gevoegd en waarin meldingen die uit de verwijsindex zijn verwijderd nog vijf jaar worden bewaard. Deze termijn is bepaald in overleg met beoogde meldingsbevoegden. Het onderscheid tussen actuele meldingen en historie over meldingen is belangrijk, omdat de hulpverlener daarmee weet welke meldingen nog actueel zijn en direct om afstemming vragen en welke meldingen uit het verleden afkomstig zijn en vooral van belang zijn voor de context bij het inschatten van de huidige risico's. Historische meldingen passen binnen de doelstelling van de verwijsindex, omdat afstemming van de huidige melder met een in het verleden betrokken instelling van groot belang kan zijn bij de keuze voor de juiste interventie. Op basis van de opmerkingen van het Cbp is de tekst met betrekking tot historisch archief in de memorie van toelichting aangescherpt.

13.6 De verantwoordelijke voor de verwijsindex

Het college vraagt zich af of het mogelijk is om de verantwoordelijkheid ten aanzien van de verplichtingen die voortvloeien uit de Wbp bij wet aan een andere instantie toe te wijzen. Aan deze keuze is zorgvuldig onderzoek voorafgegaan en overleg geweest met diverse deskundigen op het gebied van de Wbp. Zoals in paragraaf 4.4.5 is aangegeven, zijn in de wetsgeschiedenis van de Wbp en in de Europese richtlijn concrete aanknopingspunten te vinden voor deze keuze. Daarbij is in die paragraaf verder toegelicht waarom deze optie wordt verkozen boven bijvoorbeeld een

¹ Verslag algemeen overleg, Kamerstukken II 2007/08, 31 001, nr. 32.

delegatie van de verantwoordelijkheid. Attributie van de verantwoordelijkheid is immers de meest duidelijke optie.

13.7 Overig

Het Cbp geeft aan het aantal delegatiebepalingen een punt van zorg te vinden. Om die reden en omdat het Cbp moeite heeft met de ruime kring van meldingsbevoegden, is het vierde lid van artikel 2b uit het voorstel geschrapt, waarin de mogelijkheid werd gecreëerd om nieuwe domeinen van meldingsbevoegden aan te wijzen. Verder zijn op andere plaatsen de delegatiebepalingen scherper begrensd. Dit is onder andere het geval bij de bepaling inzake het historisch archief: op wetsniveau worden hier nu de belangrijkste keuzen gemaakt.

14 Externe consultatie

Het wetsvoorstel is in consultatie gegaan naar partijen in het veld die de domeinen van de verwijfsindex vertegenwoordigen. Hierbij gaat het om de Mbo Raad, Ingrado, VO Raad, IB groep, AJN, MO groep, MEE-Nederland, LHV, NVK, ACTIZ (mede namens NVZ, VGN, GGZ Nederland), Halt, KNMG, CWI, GGD Nederland, politie, raad voor de kindbescherming en het OM. Daarnaast is het wetsvoorstel gestuurd aan bestuurlijke koepels zoals IPO en VNG en meest betrokken departementen, OCW, BZK, SZW en Justitie en tenslotte aan het Integraal Toezicht Jeugd (ITJ).

Alle aangeschreven partijen hebben gereageerd. Uit de reacties blijkt waardering en steun voor de verwijfsindex. Een aantal partijen geeft zelfs aan verheugd te zijn over de invoering van de verwijfsindex en over verschillende aspecten van het wetsvoorstel.

De gemaakte opmerkingen gaan dan ook niet over de verwijfsindex als instrument om partijen bijeen te brengen, maar betreffen meer de uitwerking van specifieke punten. De opmerkingen hebben geleid tot verheldering van de wetstekst en bijbehorende toelichting.

Daarnaast blijkt uit de consultatie dat de voorlichting aan professionals belangrijk is voor het slagen van de verwijfsindex. Daaraan zal bij de implementatie extra aandacht worden besteed.

Het commentaar dat uit de consultatie naar voren is gekomen, is tot de volgende categorieën te herleiden, die hieronder verder worden toegelicht:

Doelgroep en doelstelling

Een aantal partijen zoals het AJN en GGZ Nederland heeft aangegeven dat er met name in de toelichting te veel nadruk wordt gelegd op de «oudere jeugdigen» en dat met name de jonge kinderen onderbelicht zijn. Dit punt is verwerkt in de artikelsgewijze toelichting in artikel 2j door meer voorbeelden te geven van risico's die kleine kinderen kunnen lopen. Een ander punt heeft betrekking op de leeftijdsgrens tot 23 jaar. Verschillende instanties hebben gevraagd beter te onderbouwen waarom het wetsvoorstel ook op meerderjarige jeugdigen ziet. In hoofdstuk 5 van het algemeen deel is hier uitgebreid op ingegaan. Onder andere is aangesloten op bestaand beleid inzake voortijdig schoolverlaten en een internationale vergelijking met landen waar leeftijdsgrenzen tot 25 jaar worden gehanteerd. De raad voor de kindbescherming heeft gevraagd om een nadere verduidelijking van de doelstelling van de verwijfsindex. De raad ziet de verwijfsindex als instrument om het coördineren van zorg bij gesignaleerde risico's mogelijk te maken. De doelstelling is verhelderd in artikel 2d van de voorgestelde wettekst en in de artikelsgewijze toelichting.

Historisch archief

De VNG pleit er voor om in het geval van heel jonge kinderen meldingen tot 23-jarige leeftijd in het historische archief te bewaren. Ook de IB-groep ziet graag dat gegevens pas op 23-jarige leeftijd uit het systeem worden verwijderd en wil bovendien dat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen actieve meldingen en historische meldingen. Om een aantal redenen zijn deze suggesties niet overgenomen in het wetsvoorstel. De belangrijkste reden is dat een dergelijke lange bewaartermijn onnodig stigmatiserend kan werken. Daarbij blijkt uit navraag bij de professionals uit de praktijk, dat zij geen waarde hechten aan gegevens die meer dan vijf jaar oud zijn.

Een (zeer) lange bewaartermijn in plaats van een apart historisch archief zou de werking van de verwijsindex verminderen, omdat dan matches zouden ontstaan die niet meer actueel zijn. Vaststaat dat er in de uitvoeringspraktijk behoefte is aan het opnemen van historie van meldingen, voor een beperkte tijd. Zo is opgemerkt dat kennis over meldingen van een bepaalde jeugdige in het verleden belangrijke informatie is voor de professional voor het inschatten van de huidige situatie. Naar aanleiding van de opmerkingen is het artikel over het historisch archief aangescherpt en de toelichting verduidelijkt.

Privacy van de jeugdige

Op grond van de Wbp moet een jeugdige worden geïnformeerd over de opname in de verwijsindex. Een aantal partijen, zoals ACTIZ en het AJN, heeft opgemerkt dat het informeren van de jeugdige of diens ouders of wettelijke vertegenwoordigers in sommige gevallen risicovol kan zijn voor de professional en dat deze daarom te allen tijde de mogelijkheid moet hebben om af te wegen of informeren over de melding verstandig is. Andere partijen wijzen op de uitvoeringslasten van deze informatieplicht. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat de informatieplicht een (reeds bestaande) wettelijke verplichting is, waaraan een ieder gebonden is. Deze verplichting geldt onverkort in het geval van opname van jeugdigen in de verwijsindex. In verband met de opmerkingen over mogelijke risico's voor professionals, zij verwezen naar artikel 43 van de Wbp, welk artikel het mogelijk maakt om op een later (veiliger) moment aan de informatieplicht te voldoen. Verder zal in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel, met in achtneming van de Wbp, worden onderzocht hoe zo efficiënt mogelijk met de informatieplicht kan worden omgegaan.

Relatie met lokale systemen

Met name de VNG vindt dat de positie van de lokale systemen die momenteel in het land worden opgezet onvoldoende worden belicht in het wetsvoorstel en ziet graag dat met dit wetsvoorstel een wettelijke basis wordt gecreëerd voor de lokale verwijsindexen. Gelet op de grote verscheidenheid in lokale signaleringssystemen is dit niet mogelijk, althans niet zonder de gemeentelijke vrijheid om een dergelijk systeem vorm te geven verregaand aan te tasten. In feite zou er dan een blauwdruk worden opgelegd.

Burgerservicenummer

Partijen als Ingrado, VNG en AJN hebben opgemerkt dat het in de praktijk ook voorkomt dat jeugdigen geen burgerservicenummer hebben en dat juist deze groep ook moet kunnen worden gemeld aan de verwijsindex. Dit kan worden onderschreven en daarom voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid om dit op een later moment bij amvb te regelen.

Meldplicht of meldrecht

Er is een breed draagvlak voor een meldrecht omdat dit ruimte laat aan de professionele inschatting van het risico bij een jeugdige. Daarbij geeft een

aantal partijen wel aan dat in de beroepscode van de eigen beroepsgroepen moet worden verduidelijkt wanneer het beroepsgeheim kan worden doorbroken. In het wetsvoorstel blijft het meldrecht derhalve gehandhaafd. Naar aanleiding van enkele reacties is in het wetsvoorstel expliciet gemaakt, dat burgemeester en wethouders de aansluiting van alle instanties mogelijk moeten maken.

Kader voor melden

Alle partijen in het veld kunnen zich over het algemeen vinden in het kader voor melden omdat het ruimte laat voor de professional, maar tegelijkertijd ook richting geeft. Daarbij onderstreept de MO-groep nog eens dat het doen van een melding aan de verwijfsindex niet betekent dat een professional verantwoordelijkheid overdraagt aan een ander, maar dat de professional verantwoordelijk blijft om vanuit de eigen professionaliteit hulp en ondersteuning te bieden aan een jeugdige. Tevens zijn naar aanleiding van de reacties de in artikel 2j opgenomen meldenswaardige situaties verhelderd en nader gepreciseerd in het artikel zelf en de artikelsgewijze toelichting.

Zorgcoördinatie/regie

Veel partijen geven aan dat de zorgcoördinatie onvoldoende is uitgewerkt. Daarbij geven partijen aan een nauwe relatie te zien met de centra voor jeugd en gezin. Dit punt is meegenomen in het wetsvoorstel ten behoeve van de centra voor jeugd en gezin.

Meldende instanties

Door de partijen in het veld zijn diverse opmerkingen gemaakt die betrekking hebben op de meldende instanties. Zo heeft de MO-groep aangegeven dat zorgaanbieders op grond van de Wjz zouden moeten worden aangemerkt als meldende instanties, pleitten de VNG en AJN ervoor dat instanties uit de pre- en perinatale zorg als zodanig zouden moeten worden aangemerkt, en geeft de NVK aan dat academische ziekenhuizen apart moeten worden vermeld. Ander punt betreft de reactie van de politie en het OM die hebben aangegeven bedenkingen te hebben om als meldende instanties betrokken te zijn bij de verwijfsindex. Vanuit het Ministerie van Onderwijs is aangegeven dat de meldingen vanuit de scholen gedaan moeten worden door de persoon die binnen de school belast is met het zorgplan voor de leerling. Aangezien het aanwijzen van meldingsbevoegden bij amvb plaatsvindt, zullen de punten die uit de consultatie naar voren zijn gekomen in het kader van het opstellen daarvan worden opgepakt. Overigens is een aantal punten al wel verwerkt in artikelsgewijze toelichting.

Relatie AMK-verwijsindex

Een aantal partijen, zoals de MO-groep, maar ook de NVK en ACTIZ, heeft aangegeven dat onduidelijk is hoe een melding aan de verwijfsindex zich verhoudt tot een melding aan het AMK. Dit punt is nader toegelicht in hoofdstuk 8. Hieraan zal ook aandacht worden besteed bij communicatie naar de professionals in het kader van de implementatie van de verwijfsindex.

Financiële en administratieve lasten en implementatie

GGZ Nederland en GGD Nederland zijn van mening dat de € 20 miljoen euro uit het bestuursakkoord voor implementatie van de verwijfsindex en EKD ontoereikend is omdat zij hoge kosten verwachten, die niet iedere instantie zelf zal kunnen dragen. Enkele partijen verwachtten dat de verwijfsindex leidt tot extra werk en daarmee tot extra kosten. Uit het hoofdstuk over administratieve lasten blijkt dat het doen van een melding weinig tijd kost en ook veel tijd kan opleveren.

15 Implementatie

Op 13 juni 2007 heeft de Minister voor Jeugd en Gezin het officiële startsein gegeven aan de landelijke verwijsindex. Sindsdien zijn de nodige activiteiten in gang gezet met het oog op de voorbereiding van de landelijke implementatie op het moment dat de in dit wetsvoorstel voorgestelde regeling tot wet wordt verheven en in werking treedt. Eind 2009 wordt hierbij als streefdatum aangenomen. Zo is er een website, www.verwijsindex.nl, ontwikkeld met informatie over de doelstelling en werking van de verwijsindex en is er een startpakket ter beschikking gesteld aan gemeenten waarin allerlei informatie is opgenomen over het gebruik van de verwijsindex, de voorwaarden daarvoor en de praktische toepassing ervan. Bovendien zijn in het bestuursakkoord met de VNG financiële middelen beschikbaar gesteld voor de implementatie van de verwijsindex. Ook is in 2007 met een aantal gemeenten een proeftuin opgezet waarin lokale systemen worden aangesloten op de landelijke verwijsindex.

Doel hiervan is om in het kader van de proeftuin ervaring op te doen met het systeem zodat dit kan worden meegenomen bij de verdere landelijke implementatie van de verwijsindex. Aan de proeftuin zullen ook de 21 Antillianengemeenten worden toegevoegd zodat in de proeftuin ervaring kan worden opgedaan met grensoverschrijdende samenwerking en uitwisseling tussen deze gemeenten en kan worden onderzocht hoe invulling kan worden gegeven aan bovenlokale gegevensuitwisseling na het 23e levensjaar.

In het kader van de proeftuin is een implementatieoverleg en een gebruikersoverleg opgezet. Deze beide overleggen hebben tot doel de landelijke invoering van de verwijsindex te begeleiden. Het implementatieoverleg vormt de bundeling van kennis over komende en lopende implementaties van gemeenten of landelijke instanties als raad van de kinderbescherming en de bureaus jeugdzorg. Daarin wordt gesproken over de samenwerkingsconvenanten, de aansluiting van instanties en de scope van lokale samenwerking. In het gebruikersoverleg komen vertegenwoordigers van de aangesloten gemeenten en instanties periodiek bij elkaar om ervaringen met het systeem uit te wisselen en deze zonedig te vertalen naar gewenste aanpassingen van het systeem. Op die manier draagt dit overleg bij aan de evaluatie en begeleiding van de verwijsindex als landelijk systeem. Aan deze beide overleggen zal naar het zich laat aanzien ook behoefte blijven bestaan als de verwijsindex wettelijk is geregeld. Verder zal de Minister voor Jeugd en Gezin in samenspraak met de VNG gemeenten ondersteuning verlenen bij de aansluiting op de verwijsindex en de invoering van lokale signaleringssystemen, met behoud van de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten.

Tenslotte zal in het kader van de inwerkingtreding van de wet, een communicatietraject worden opgezet met het doel beroepsorganisaties in het veld te informeren over en bekend te maken met de verwijsindex. Hierbij kan gedacht worden aan een aantal regionale bijeenkomsten en publicaties over de verwijsindex in vakbladen.

16 Evaluatie

Voorgesteld wordt de in het wetsvoorstel opgenomen regeling na vier jaar te evalueren. Doel hiervan is na te gaan of de doelstellingen van de verwijsindex worden bereikt, in het bijzonder of het meldrecht een werkbaar concept is, en of eventuele (technische) aanpassingen van het systeem nodig zijn.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

Onderdeel A

In het hoofdstuk verwijsindex wordt een andere leeftijdsgrens gehanteerd dan in de rest van de Wjz (zie paragraaf 5 van het algemene deel). Voor de helderheid wordt dit meteen in artikel 1 (het voorgestelde tweede lid) duidelijk gemaakt; hetzelfde is ook gedaan voor hoofdstuk IVa. In verband met de toevoeging van dit nieuwe lid moest het artikel enigszins herschikt worden.

Onderdeel B

Artikel 2a (definitie jeugdige)

Het voorgestelde artikel definieert jeugdigen in het kader van de verwijsindex als personen jonger dan 23 jaar. Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat jeugdigen jonger dan 23 jaar thans reeds onder het bereik van de Wjz vallen (artikel 1, onder b). Het gaat daar echter wel om specifieke situaties. In de eerste plaats gaat het om situaties waarin voortzetting of hervatting van jeugdzorg noodzakelijk is voor een jeugdige die voordat hij meerderjarig werd, reeds jeugdzorg ontving. In de tweede plaats om jeugdigen ten aanzien van wie een sanctie op grond van het jeugdstrafrecht is uitgesproken. Voor het per 1 januari 2008 in werking getreden hoofdstuk gesloten jeugdzorg (hoofdstuk IVA) geldt een leeftijdsgrens van 21 jaar. Ook hier gaat het om een specifieke situatie, te weten de situatie dat voor een jongere op het moment dat hij meerderjarig werd een machtiging gesloten jeugdzorg gold. In de genoemde specifieke situaties gaat het derhalve om reeds in gang gezette maatregelen. Deze voorwaarde geldt dus niet waar het gaat om de verwijsindex: meerderjarige jeugdigen jonger dan 23 jaar kunnen zonder meer aan de verwijsindex worden gemeld, mits er een redelijk vermoeden is dat zij risico's lopen belemmerd te worden in hun ontwikkeling naar volwassenheid.

Voor de goede orde zij opgemerkt dat het niet zo is dat een jeugdige die jeugdzorg ontvangt per definitie een jeugdige is die gemeld zou moeten worden aan de verwijsindex. Omgekeerd is dat ook zo: een jeugdige die in de verwijsindex is opgenomen, hoeft niet noodzakelijkerwijs bij «jeugdzorg» terecht te komen.

Artikel 2a (definitie hulp, zorg of bijsturing)

Ter verduidelijking van de doelstelling van de verwijsindex is in het voorstel een definitie opgenomen van hulp, zorg of bijsturing. Het zij benadrukt dat het gaat om interventies ten behoeve van de jeugdige, zijn leven, zijn ontwikkeling. Het gaat dus nadrukkelijk niet om corrigerend optreden in de zin van handhaving of straf. Zoals in hoofdstuk 1 van het algemeen deel reeds is uiteengezet is handhaving en opsporing van strafbare feiten geen doel van de verwijsindex.

Artikel 2b (meldingsbevoegden)

Dit artikel regelt de aanwijzing van meldingsbevoegden. Een meldingsbevoegde is een functionaris die bevoegd is om een jeugdige aan de verwijsindex te melden en signalen uit de verwijsindex te ontvangen. De meldingsbevoegde is dus degene die de afweging maakt of een jeugdige wel of niet aan de verwijsindex moet worden gemeld. Een meldingsbevoegde is per definitie een natuurlijke persoon.

Het artikel moet als volgt worden gelezen. Er zijn grosso modo twee «groepen» van meldingsbevoegden, te weten meldingsbevoegden die

werkzaam zijn voor een instantie en meldingsbevoegden die niet werkzaam zijn voor een instantie. Het begrip «werkzaam voor» omvat twee situaties. In de eerste plaats vallen daaronder functionarissen die in dienst zijn van een instantie. In de tweede plaats vallen daaronder functionarissen die op een andere manier onder de verantwoordelijkheid van een instantie werken. Gedacht moet dan bijvoorbeeld worden aan functionarissen – waaronder ook gewoonlijk zelfstandig werkende professionals kunnen vallen – die voor langere of kortere tijd worden ingehuurd door een instantie. Naar het zich laat aanzien zullen de meeste meldingsbevoegden tot de eerste groep behoren. Zelfstandig werkende professionals zijn bijvoorbeeld huisartsen en kinderartsen.

Met het oog op het zorgvuldig gebruik van de verwijfsindex moet de groep meldingsbevoegden nauwkeurig worden afgebakend. Dit is van bijzonder belang, omdat in de verwijfsindex persoonsgegevens worden verwerkt. De afbakening wordt in het wetsvoorstel in meerdere lagen geborgd. Voor meldingsbevoegden die werkzaam zijn voor een instantie gaat het om drie lagen.

1. De instantie moet behoren tot een bij amvb aangewezen categorie van instanties die opereert in één of meer van de domeinen jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, of politie en justitie.
2. Die instantie moet vervolgens samenwerkingsafspraken als bedoeld in artikel 2g hebben gemaakt met het college van burgemeester en wethouders.
3. Die instantie moet de functionaris als meldingsbevoegde hebben aangewezen. Voor deze systematiek is in de eerste plaats gekozen omdat het uiteindelijk de instanties zelf zijn die het beste kunnen beoordelen welke van de bij hen werkzame functionarissen daartoe het meest geschikt zijn. In de tweede plaats kan op deze wijze het aantal meldingsbevoegden beperkt worden gehouden, wat uit het oogpunt van een zorgvuldig gebruik van de verwijfsindex van groot belang is.

Voor meldingsbevoegden die niet werkzaam zijn voor een instantie gaat het om twee lagen. Men moet behoren tot een bij amvb aangewezen categorie van functionarissen die opereert in één of meer van de genoemde domeinen. Voorts moet de betrokken functionaris samenwerkingsafspraken als bedoeld in artikel 2g hebben gemaakt met het college van burgemeester en wethouders.

De hierboven genoemde domeinen zijn de schakels in de brede jeugdketen. Het zijn die domeinen waarmee de jeugdige mogelijk in aanraking komt gedurende zijn ontwikkeling naar volwassenheid. In deze domeinen wordt gewaakt voor het lichamelijke, geestelijke en maatschappelijke welzijn van de jeugdige. Als een jeugdige in deze domeinen belemmeringen in zijn ontwikkeling naar volwassenheid ondervindt – met andere woorden als hij in deze domeinen het risico loopt dat zijn lichamelijke, geestelijke of maatschappelijke welzijn (verder) wordt geschaad –, mag hij ondersteuning verwachten om die belemmeringen te voorkomen, te beperken of weg te nemen. Het belang van de jeugdige dient hierbij de eerste afweging te zijn.

Jeugdzorg staat in de Wjz gedefinieerd als de ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders of anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- en opvoedingsproblemen of dreigende zodanige problemen. De in dezelfde wet genoemde bureaus jeugdzorg spelen hierbij een belangrijke rol. Zij hebben tot taak om op verzoek van een hierboven genoemde betrokkene of op eigen beweging te bezien of en welke zorg nodig is in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen. Het is daarmee evident dat de bureaus jeugdzorg aangewezen zullen worden als categorie instanties, die

binnen hun gelederen meldingsbevoegden kunnen aanwijzen. Binnen het domein jeugdzorg kunnen verder aangewezen worden instanties voor jeugd geestelijke gezondheidszorg.

Jeugdgezondheidszorg is preventieve gezondheidszorg gericht op de groei en ontwikkeling van het kind ter voorkoming van gezondheidsbedreigingen. De hulpverleners in de jeugdgezondheidszorg volgen de lichamelijke, psychische, sociale, en cognitieve ontwikkeling van kinderen en geven informatie aan ouders en kinderen over een gezonde ontwikkeling van het kind op al deze gebieden. Daarnaast signaleren zij dreigende stoornissen en zorgen zij voor adequate behandeling of doorverwijzing. In dat licht kunnen kinderartsen en consultatiebureaus worden aangewezen als bovenbedoelde categorieën functionarissen en instanties.

De gezondheidszorg is het domein dat alle organisaties omvat die een zorgverlenende functie hebben. Hiertoe behoren de gemeentelijke gezondheidsdiensten als bedoeld in de Wet collectieve preventie gezondheidszorg en de instanties voor verslavingszorg en gehandicaptenzorg, beide zoals bedoeld in de Wet toelating zorginstellingen. Daarnaast behoren academische en algemene ziekenhuizen – inclusief de afdelingen spoedeisende hulp – en huisartsen tot dit domein.

Onderwijs is de georganiseerde communicatie van niet-incidentele aard met als doel overdracht van kennis, vermeerdering van inzicht of het aanleren van vaardigheden. Deze definitie is ontleend aan de International Standard Classification of Education (ISCED) van de UNESCO en zo wordt onderwijs ook in de Standaard Onderwijs Indeling 1998 (SOI 1998) omschreven. Het domein onderwijs omvat alle instanties die het in de definitie genoemde doel nastreven middels de eveneens genoemde georganiseerde communicatie. In het kader van de verwijzingsindex kunnen scholen en onderwijsinstellingen als bedoeld in de Leerplichtwet, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet op het primair onderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek, en leerplichtambtenaren als bedoeld in de Leerplichtwet worden aangewezen. Verder kunnen binnen dit domein aangewezen worden de kinderopvanginstanties als bedoeld in de Wet kinderopvang en de regionale meld- en coördinatiepunten, zoals bedoeld in de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de expertisecentra. Wat betreft het aanwijzen door de school van de voor die school bevoegde meldingsbevoegde(n) (eerste lid, onder c), is het bijvoorbeeld voorstelbaar dat aangewezen wordt de functionaris die conform het zorgplan van de school met de coördinatie van de interne leerlingenzorg is belast.

Maatschappelijk werk omvat activiteiten die het mensen mogelijk maken om mee te doen in de samenleving. Dit kan met het geven van informatie en advies, maar ook door opvoedingsondersteuning en huishoudelijke hulp. Binnen het domein van maatschappelijk werk kunnen in het kader van de verwijzingsindex instanties die ter uitvoering van artikel 1, eerste lid, onder g, onder 6e, van de Wet maatschappelijke ondersteuning maatschappelijk werk verrichten, worden aangewezen als eerdergenoemde categorie instanties. Dit gaat ook op voor MEE-organisaties als bedoeld in paragraaf 2.5 van de Regeling subsidies AWBZ.

Het domein schuldhulpverlening heeft betrekking op activiteiten en instanties die mensen moeten helpen bij het kunnen voorzien in hun levensbehoeften zonder daarbij (verdere) schulden te maken. In het kader van de verwijzingsindex kan in dit domein gedacht worden aan gemeentelijke sociale diensten als bedoeld in de Wet werk en bijstand en aan gemeentelijke kredietbanken als bedoeld in de Wet financieel toezicht.

Het domein politie en justitie omvat de uitvoerende organisaties van het justitieel apparaat, waaronder de politie, en de rechterlijke macht. Wat betreft de verwijfsindex zijn politie in de zin van de Politiewet 1993 en de raad voor de kindbescherming van belang. Deze organisaties kunnen worden aangewezen als categorieën van instanties, zoals hierboven bedoeld. Met de politie is afgesproken dat meldingen van de politie via de bureaus jeugdzorg lopen. Een organisatie die niet in aanmerking komt aangewezen te worden als meldende instantie is bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie bevindt zich aan het einde van de keten en genereert zelf geen nieuwe hulpverleningsinformatie met betrekking tot de jeugdige, maar cumuleert informatie van andere instanties.

Binnen de genoemde domeinen vindt verdere inkadering van de kring van meldingsbevoegden plaats. Binnen de genoemde domeinen kunnen enkel bij amvb aangewezen categorieën van instanties of functionarissen meldingsbevoegde personen leveren. Hierboven zijn per domein al voorbeelden gegeven van categorieën van instanties of functionarissen die in dit kader aangewezen kunnen worden.

Overigens kan de amvb worden gewijzigd op het moment dat bepaalde categorieën van instanties of functionarissen niet langer noodzakelijkerwijs als meldende instantie bij de verwijfsindex betrokken dienen te zijn. Hetzelfde geldt als de betrokkenheid van een nieuwe categorie van instanties of functionarissen noodzakelijk blijkt. Bij het opstellen van de amvb zal zorgvuldig moeten worden overwogen of de genoemde instanties (en functionarissen) allemaal al kunnen worden aangewezen. Van belang hierbij zal in ieder geval zijn of men «klaar is» voor het werken met de verwijfsindex, dat wil zeggen: is men er technisch klaar voor, maar vooral ook of men qua wijze van werken en zorgvuldigheid voldoet aan de (strengere) eisen van dit wetsvoorstel. Daarom ligt het in eerste instantie in de bedoeling een startgroep aan te wijzen, waarbij in ieder geval gedacht wordt aan de bureaus jeugdzorg, consultatiebureaus, ziekenhuizen, scholen, MEE-organisaties, schuldhulpverleningsinstanties en de raad voor de kindbescherming.

Op grond van het derde lid van het voorstel kunnen in de amvb nadere voorwaarden worden gesteld aan de aanwijzing van een categorie van instanties of functionarissen als meldingsbevoegden. Deze regels kunnen betrekking hebben op de hoedanigheid van de categorieën van instanties of functionarissen en wijze waarop inrichting wordt gegeven aan processen binnen de betreffende instantie met name met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en de beveiliging van ICT-systemen waarop de verwijfsindex mogelijk wordt aangesloten.

Artikel 2d (doel verwijfsindex)

In het voorgestelde artikel wordt het doel van de verwijfsindex (wettelijk) bepaald. Dit doel is het bewerkstelligen van vroegtijdige en onderlinge afstemming tussen meldingsbevoegden, opdat jeugdigen tijdig passende hulp, zorg of bijsturing verleend kan worden (zie uitgebreid hierover het algemeen deel). Voor andere doelen mag de verwijfsindex niet worden gebruikt (artikel 9 Wbp); de doelomschrijving is hiermee ook een soort «instructie» voor de meldingsbevoegden bij de toepassing van de in artikel 2j opgenomen meldingscriteria. Verder zij nog eens benadrukt dat de verwijfsindex alleen gebruikt kan worden voor het doen van meldingen of het ontvangen van signalen; de verwijfsindex is dus geen «zoeksysteem». Overigens is de verwijfsindex technisch zo ingericht dat dat ook niet mogelijk is.

Artikel 2e (verantwoordelijke)

In paragraaf 4.4.5 van het algemeen deel is reeds uitgebreid ingegaan op de verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de verwijfsindex.

Artikel 2f (technische beschrijving verwijfsindex)

Dit artikel beschrijft de voorzieningen die in ieder geval deel uitmaken van de verwijfsindex. De kern van het systeem bestaat uit een voorziening waar de meldingen over de jeugdige worden opgeslagen. Directe toegang tot (onderdelen van) deze voorziening is niet mogelijk, dat wil zeggen dat gebruikers van de verwijfsindex deze informatie niet zonder meer kunnen raadplegen. De informatie komt gericht beschikbaar als een melding aan de verwijfsindex wordt gedaan. Daarnaast bestaat een aantal voorzieningen die het gebruik van de verwijfsindex ondersteunen, zoals voorzieningen om een melding te doen, meldingen over één jeugdige samen te brengen en om eventuele verhuisbewegingen van een in de verwijfsindex gemelde jeugdige door te geven aan degenen die hebben gemeld.

a. Melding, match, signaal

Meldingen aan de verwijfsindex komen via een beveiligde toegang binnen, waar altijd getoetst wordt of de melding afkomstig is van een meldingsbevoegde. Daarnaast wordt de leeftijd van de te melden jeugdige getoetst; dit mede met het oog op de looptijd van de melding. Zo wordt geborgd dat het systeem geen meldingen bevat van personen die 23 jaar of ouder zijn.

Bij een nieuwe melding bewaakt het systeem of over de betrokken jeugdige meldingen in het systeem zijn opgeslagen. Als dat het geval is, ontstaat er een zogenaamde «match», waarover degenen die over deze jeugdige een melding hebben gedaan worden geïnformeerd. Zij ontvangen hiertoe een notificatiebericht per e-mail, waarin geen informatie zit over de meldingen. Met behulp van dit notificatiebericht kan de melder via een beveiligde verbinding een signaal ophalen uit het systeem. In dat signaal staat om welke jongere het gaat, met vermelding van de contactgegevens van andere betrokken melder of melders.

Een meldingsbevoegde heeft de mogelijkheid om een eigen melding te verwijderen als hij van mening is dat de jeugdige niet meer blootgesteld wordt aan het bewuste risico of aan te passen, bijvoorbeeld als er een wisseling van hulpverlener plaatsvindt. Indien de meldingsbevoegde werkzaam is voor een instantie kan de actualisering van contactgegevens ook geschieden door de instantiescoördinator. Dit gebeurt eveneens via een beveiligde toegang.

b. Logging

In de voorziening zullen op verschillende niveaus logboeken bijgehouden worden. In geval van een melding wordt het verloop (ontvangst, mutaties, notificaties en afsluiting) vastgelegd. Dit logboek is bedoeld voor de landelijk toezichthouder (denk aan het College bescherming persoonsgegevens en het Integraal Toezicht Jeugd (zie hierna)) en heeft een beveiligde toegang. Een logboek voor de systeemprocessen in de verwijfsindex bewaakt de juiste werking en betrouwbaarheid van het systeem. Dit logboek wordt gebruikt voor het technische beheer van de verwijfsindex.

c. Verhuisberichten

Een verhuizing van een jeugdige die in de verwijfsindex is opgenomen, wordt door de verwijfsindex automatisch ter kennisgeving doorgegeven aan de betrokken melders. Ook de regievoerders van de gemeenten van inschrijving en uitschrijving ontvangen hierover bericht. De betrokken melders worden hier met een notificatiebericht per mail geïnformeerd. Met behulp van dit notificatiebericht kan de melder via een beveiligde verbinding het signaal over de verhuisbeweging ophalen uit het systeem.

De verwijsindex is hiervoor aangesloten op de landelijke voorziening voor de Gemeentelijke Basis Administratie.

d. Historisch archief

Een melding blijft maximaal twee jaar in de verwijsindex staan. Na die periode wordt de melding opgenomen in een zogenaamd historisch meldingenarchief. De toegang tot het historisch archief is beperkt: alleen een meldingsbevoegde die een jeugdige meldt, krijgt, indien die jeugdige in het historisch archief is opgenomen, daar een signaal over. Het systeem bewaakt dus of in het historisch archief over de betrokken jeugdige meldingen zijn opgeslagen. Als dat het geval is, ontvangt de melder een notificatiebericht per email, met de mededeling dat er in de verwijsindex een bericht beschikbaar is. Vanuit zorgvuldigheidsoverwegingen ontvangt de melder dit bericht slechts één maal. Met behulp van dit notificatiebericht kan de melder via een beveiligde verbinding het bericht met historisch overzicht ophalen uit het systeem. Bij deze voorziening geldt eenzelfde beveiligings- en toegangsregime als bij de overige voorzieningen.

e. Burgerservicenummer

De verwijsindex maakt in de voorziening gebruik van het burgerservicenummer. Meldende instanties die (uit andere hoofde) reeds een wettelijke basis hebben voor het verwerken van het burgerservicenummer in de eigen administratie, melden dus met een reeds geverifieerd burgerservicenummer aan de verwijsindex. Voor meldende instanties die het burgerservicenummer nog niet in de eigen administratie mogen verwerken (zoals het maatschappelijk werk of de kinderopvang), bevat de verwijsindex een aparte voorziening om een burgerservicenummer op te vragen en te verifiëren. Deze voorziening is uitsluitend beschikbaar voor het doen van een melding. Door invoeren van een beperkte set persoonsgegevens vraagt de verwijsindex het bijbehorende burgerservicenummer aan, zonder dat het nummer zichtbaar wordt gemaakt voor de meldingsbevoegde (zie ook de toelichting op artikel 2k hierna). De melding wordt met burgerservicenummer opgeslagen. Overige persoonsgegevens worden niet in de verwijsindex opgeslagen.

Artikel 2g (gebruik van en organisatie aansluiting op verwijsindex)

Dit artikel is een centraal artikel in het wetsvoorstel. Burgemeester en wethouders dienen op grond van het voorgestelde artikel het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. Daartoe dienen zij afspraken te maken omtrent de samenwerking met in de gemeente werkzame instanties of zelfstandig werkende professionals. Voorts dienen burgemeester en wethouders de aansluiting van die instanties en functionarissen te organiseren. Het organiseren van de aansluiting houdt in dat burgemeester en wethouders ervoor moeten zorgen dat de in hun gemeente werkzame professionals feitelijk toegang kunnen krijgen tot de verwijsindex. De professionals kunnen daar in het systeem van het wetsvoorstel immers niet zelf voor zorgen: zij kunnen alleen gebruik maken van de verwijsindex als zij aangesloten zijn bij een gemeentelijk samenwerkingsconvenant als bedoeld in artikel 2g. De aansluiting kan, afhankelijk van de lokale situatie, op verschillende manieren georganiseerd worden. Het is mogelijk dat alle meldingsbevoegden een eigen, rechtstreekse aansluiting krijgen op de verwijsindex. Bij deze vorm wordt er bij elke melding rechtstreeks ingelogd op de website van de verwijsindex. Het is ook mogelijk dat de aansluiting op de verwijsindex loopt via een gemeentelijk (signalerings-)systeem. In dat geval gaat een melding via het gemeentelijk systeem naar de verwijsindex. Een derde variant is dat meldingen worden gedaan via een zogenaamd «landelijk werkend bronsysteem». Dit is een sectoraal systeem waarin de eigen inhoudelijke gegevens van de professional over zorg en hulp aan een jeugdige worden vastgelegd. Het is mogelijk om

vanuit een dergelijk systeem een directe koppeling te maken met de verwijsindex, zodat een melding direct vanuit het eigen bronsysteem aan de verwijsindex kan worden gedaan. Dat maakt het voor de meldingsbevoegde eenvoudiger om een melding te doen. Het landelijk systeem van de Raad voor de kindbescherming is een voorbeeld van een dergelijk systeem. Welke van deze varianten, of mogelijk nog een andere variant, voor de gemeente het meest aangewezen is, is aan burgemeester en wethouders. Dit is afhankelijk van de lokale situatie: wat is het niveau van samenwerking, is er al een lokaal systeem, wat zijn de wensen van de professionals, wat is het ICT-niveau? Door de gemeenten te verplichten hiervoor zorg te dragen, wordt de basis gelegd voor een landelijk dekking van de verwijsindex.

Met «gebruik» wordt bedoeld het feitelijk «meedoen» met de verwijsindex: derhalve de principeafpraak met de meldingsbevoegde of de instantie waarvoor hij werkzaam is dat, indien daar aanleiding toe is, overwogen zal worden of een jeugdige aan de verwijsindex moet worden gemeld en dat daartoe ook wordt overgegaan als dat zo is. In het wetsvoorstel is er bewust niet voor gekozen om de professionals te verplichten om te verwijsindex te gebruiken, noch om verplicht aan de samenwerking mee te doen. Samenwerking komt het beste van de grond als die vrijwillig tot stand komt, en de betrokkenen overtuigd zijn van het nut ervan. Op basis van de consultatie over het wetsvoorstel wordt er vanuit gegaan dat deze overtuiging al grotendeels aanwezig is bij de betrokkenen en voor zover dat niet het geval is, dat zij overtuigd kunnen worden. Voor hulpverleners biedt het gebruik maken van de verwijsindex belangrijke voordelen. Als meerdere signalen samenkomen beschikken hulpverleners direct over de juiste contactgegevens van melders bij andere instanties en kunnen zij de hulpverlening afstemmen, waardoor ook de kwaliteit van het eigen werk toe neemt.

Immers, de gebrekkige samenwerking is ook voor hulpverleners zelf onbevredigend: men werkt langs elkaar heen, zaken worden mogelijk dubbel gedaan en als het echt fout gaat, komen er negatieve berichten in de media. Met het voorgestelde artikel kan ook eventuele koudwatervrees voor samenwerking worden weggenomen. Voor de volledigheid zij ook vermeld dat er geen minimum is voor het aantal partijen dat het convenant ondertekent. Het is de bedoeling dat indien het een gemeente niet direct lukt om een instantie of functionaris mee te krijgen, steeds zal blijven proberen om die alsnog te overtuigen van het nut van de samenwerking en alsnog aan te sluiten bij het convenant.

Zoals in het algemeen deel reeds is uiteengezet, is het aan de gemeenten om de samenwerking van de grond te krijgen. Gemeenten zijn al verantwoordelijk voor het jeugdbeleid op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), prestatieveld 2. Zij moeten er op grond van die wet voor zorgen, dat er op gemeentelijk niveau een goede signalering van risico's en zorg voor de jeugd is. De gemeente bepaalt hoe dat gebeurt en wie verantwoordelijk is voor een jeugdige. Gemeenten maken hier afspraken over met hulpverleners in de jeugdketen.

Belangrijk is dat de gemaakte afspraken in een convenant worden vastgelegd en dat alle partijen het convenant ondertekenen. Het wetsvoorstel voorziet in de mogelijkheid om bij ministeriële regeling te bepalen welke onderwerpen minimaal geregeld moeten zijn. Voorgesteld wordt gemeenten vrij te laten in de praktische vormgeving van de samenwerking, aangezien dit afhankelijk is van de plaatselijke situatie en omstandigheden, de «couleur locale» van elke gemeente. Voor alle duidelijkheid: zoals bij het voorgestelde artikel 2b al is toegelicht, is het aangesloten zijn

bij het convenant een voorwaarde voor het zijn van meldingsbevoegde. Wie geen partij is bij het convenant kan ook niet meldingsbevoegd zijn.

Het vierde lid opent de mogelijkheid om nadere regels te stellen omtrent het gebruik van en de organisatie van de aansluiting op de verwijsindex. Regels omtrent de aansluiting zullen in elk geval betrekking hebben op technische voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om aan te kunnen sluiten op de verwijsindex.

De verwijsindex is, zoals gezegd, benaderbaar via internet. In dat geval worden berichten via een beveiligde verbinding verzonden. Gebruikers moeten daarvoor bijvoorbeeld beschikken over een door het systeem afgegeven authenticatiemiddel (gebruikersnaam en wachtwoord). Voor meldingen via een landelijk werkend bronsysteem of via een gemeentelijk (signalerings)systeem geldt dat deze systemen moeten voldoen aan de technische specificaties voor aansluiting op de verwijsindex. Deze zijn vastgelegd in een Nederlands Technische Afspraak (NTA 8023), opgesteld door het Nederlands centrum voor Normalisatie (NEN).

Als sprake is van een melding via een gemeentelijk systeem, dan dient dit technisch zodanig te zijn ingericht dat meldingen van meldingsbevoegden automatisch worden doorgemeld aan de verwijsindex, en dat eventuele signalen ook weer automatisch bij de melder terechtkomen.

Artikel 2h (gemeentelijke regievoerder)

Het voorgestelde artikel is een uitvloeisel van artikel 2g. Gemeenten moeten niet alleen de samenwerking op gang brengen, maar ook het vervolg coördineren. Daarom is in dit artikel bepaald dat zij erop toezien dat meldingsbevoegden die een jeugdige in de verwijsindex hebben gemeld daadwerkelijk contact met elkaar zoeken en afspraken maken over wie wat gaat doen en of een eventuele actie ook daadwerkelijk is ondernomen. Hiertoe wijzen gemeenten een regievoerder aan. Deze regievoerder heeft enkel voor de in dit artikel omschreven taken toegang tot de in de verwijsindex opgenomen persoonsgegevens.

Acties kunnen eruit bestaan dat men zelf actie onderneemt of dat er contact wordt opgenomen met een «derde» om te overleggen wat er moet worden gedaan of om de zaak over te dragen. Deze «derde» zou bijvoorbeeld een bureau jeugdzorg kunnen zijn of de raad voor de kinderbescherming. Voorgesteld wordt aan burgemeester en wethouders zelf over te laten hoe zij die regie vormgeven. Zoals in het algemeen deel van deze toelichting al is uiteengezet, kunnen burgemeester en wethouders de coördinatie ook opdragen aan één van de partijen uit het samenwerkingsverband.

Artikel 2i (instantiecoördinator)

Bij instanties, zeker bij grotere, kan er behoefte bestaan aan enige coördinatie van de meldingen die vanuit die instantie zijn gedaan. Waar het dan met name om gaat, is het actueel houden van de contactgegevens van gedane meldingen. Het kan namelijk zijn dat degene die een jeugdige heeft gemeld, afwezig is door bijvoorbeeld verlof of vakantie, of niet meer werkzaam is voor de instantie waarvoor hij werkt. In dat geval moeten de contactgegevens die in de verwijsindex staan vermeld, worden geactualiseerd. Met het oog daarop wordt voorgesteld het mogelijk te maken een coördinerend functionaris aan te wijzen die de contactgegevens beheert en ze eventueel kan aanpassen. De coördinator heeft dus alleen voor die taken toegang tot de in de verwijsindex opgenomen persoonsgegevens.

Artikel 2j (risico's op basis waarvan gemeld kan worden)

Artikel 2j vormt de kern van het wetsvoorstel. Dit artikel bepaalt dat een

meldingsbevoegde, zonder toestemming en zo nodig met doorbreking van een voor hem geldende geheimhoudingsverplichting, een jeugdige kan melden aan de verwijsindex indien hij vermoedt dat de jeugdige een of meer van de in de wet genoemde risico's loopt die hem in zijn ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren. Het artikel omschrijft een aantal met name genoemde risico's of risicofactoren: vermoedt de meldingsbevoegde dat een jeugdige een dergelijk risico loopt, dan kan hij – uiteraard altijd op basis van een weloverwogen besluit – overgaan tot een melding aan de verwijsindex. Bewust is gekozen voor opname van een lijst van risico's in de wet op basis waarvan aan de verwijsindex gemeld kan worden. Hiermee is er min of meer een gesloten systeem van risico's op basis waarvan aan de verwijsindex kan worden gemeld, zij het dat die risico's vrij ruim zijn geformuleerd. Juist op het terrein van de jeugd gaan de ontwikkelingen snel, en gebeuren er soms totaal onvermoede en onvoorzienbare zaken. Ik herhaal hier de eerder genoemde voorbeelden inzake de loverboyproblematiek en computerseks. De risico's dienen dus zodanig te zijn geformuleerd dat zij ook bestand zijn tegen nieuwe ontwikkelingen en de wet niet telkens hoeft te worden aangepast. Op deze wijze biedt de wet zowel zekerheid als flexibiliteit. Zekerheid is in de eerste plaats nodig voor de jeugdigen zelf. Dit in het bijzonder ook met het oog op de hen toekomende rechtsbescherming (bijvoorbeeld het verzoek om inzage te krijgen in een melding en het verzoek om uit de verwijsindex te worden verwijderd; zie paragraaf 4.4.5 van het algemeen deel).

Maar ook meldingsbevoegden hebben behoefte aan een bepaalde zekerheid. Uit gesprekken met de uitvoeringspraktijk is gebleken dat behoefte is aan houvast – men wil enige zekerheid hebben «goed te zitten» als er een melding wordt gedaan. Bovendien moet er, landelijk bezien, ook een zekere eenheid zitten in het meldingenbeleid. Deze overwegingen hebben geleid tot de keuze voor een gesloten systeem, dat echter zo is opgezet dat het ook de nodige armslag en flexibiliteit biedt. Dit betekent dat de risico's op basis waarin een melding aan verwijsindex kan worden gedaan alle zijn uitgeschreven, maar dat de omschrijving daarvan ruim is.

Benadrukt zij dat het in alle gevallen gaat om een redelijk vermoeden dat een jeugdige een bepaald risico loopt. De professional moet op basis van een gefundeerd oordeel tot de overtuiging zijn gekomen dat de jeugdige bepaalde risico's loopt, die, als er niet op de één of andere wijze wordt ingegrepen, schadelijk zullen zijn voor zijn verdere ontwikkeling. Dit kan niet meer zijn dan een inschatting van het risico, omdat ten eerste de meldingsbevoegde vooraf nooit zal weten of hij hetgeen hij meent waar te nemen, goed ziet. Zijn waarneming is immers altijd subjectief gekleurd: het is de waardering, de duiding die de meldingsbevoegde geeft aan bepaalde uiterlijke omstandigheden, zoals die op hem overkomen. Daarom is het van belang dat het vermoeden zoveel mogelijk wordt onderbouwd. Naast bijvoorbeeld het veelvuldig waarnemen van blauwe plekken en botbreuken, zal hij daarom ook in gesprek met de jeugdige en de ouders zijn vermoeden moeten onderbouwen. In de tweede plaats kan ook meestal niet met 100% zekerheid worden vastgesteld of een bepaald risico uiteindelijk ook tot blijvende problemen zal leiden. Zo kan niet zonder meer worden gezegd dat een jeugdige die zonder diploma's van school gaat per definitie maatschappelijk zal falen. In de derde plaats is niet op voorhand te zeggen – dus ook niet wettelijk te regelen – hoe vaak iets moet voorkomen, wil er sprake zijn van een meldenswaardige situatie. In het ene geval zal een arts al bij één blauwe plek een reden kunnen zien om te melden; in het andere geval pas na tien. Het zijn elke keer de omstandigheden van het concrete geval die hier een rol in spelen én die de inschatting van de meldingsbevoegde beïnvloeden. Het vermoeden moet uiteraard wel beargumenteerd kunnen worden: om die reden is het aan te bevelen dat de betrokken meldingsbevoegde zijn moti-

vering vastlegt, bijvoorbeeld in het dossier dat hij reeds heeft opgebouwd over de jeugdige. Als (naderhand) blijkt dat dit risico niet goed is ingeschat, dan moet de jeugdige uit de verwijsindex worden verwijderd. Een jeugdige heeft het recht zich tegen opname in de verwijsindex te verzetten.

Het aangrijpingspunt is dat de jeugdige in zijn ontwikkeling naar volwassenheid wordt belemmerd. Met de term «volwassenheid» wordt aangegeven dat het gaat om de betekenis die daaraan in het normale spraakgebruik wordt gegeven, derhalve – het volwassen worden –, wat dus meer behelst dan het juridische «meerderjarig zijn».

Voor een goed begrip worden hieronder de in het artikel genoemde risico's kort toegelicht. Vooraf zij nog opgemerkt dat de meeste meldenswaardige omstandigheden en de in deze toelichting gegeven voorbeelden daarbij betrekking hebben op de wat oudere jeugdigen, vanaf ongeveer de schooltijd en met name de pubertijd. Dit betekent geenszins dat jonge kinderen, met name baby's en peuters, niet onder de verwijsindex zouden vallen. Echter, gelet op het feit dat de leefwereld van jeugdigen groter wordt naarmate zij ouder worden en zij daardoor zowel met allerhande positieve als negatieve aspecten van het leven in aanraking komen, bevat deze toelichting relatief meer voorbeelden van de oudere jeugdigen. Verder zij nogmaals benadrukt dat de genoemde omstandigheden alle in het teken staan van het doel van de verwijsindex: vroegtijdig en goed afgestemde hulp, zorg en bijsturing ten aanzien van jeugdigen. Bij de beslissing om tot een melding over te gaan moet dit doel dan ook altijd in het oog gehouden worden.

– *Onderdeel a* ziet op situaties waarin een jeugdige blootstaat aan geestelijk of lichamelijk geweld, een andere vernederende behandeling of verwaarlozing. In dit onderdeel is zoveel mogelijk aangesloten bij de formulering van artikel 247, tweede lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, dat het geweldverbod in de opvoeding bevat. Het spreekt voor zich dat onderdeel a verder gaat: het gaat niet alleen om opvoedsituaties en ook niet alleen om ouders, maar om alle situaties waarin een kind geweld wordt aangedaan, vernederd wordt of verwaarloosd, en door wie dan ook. Het onderdeel ziet in elk geval op kindermishandeling zoals dat is gedefinieerd in artikel 1 Wjz. Onder kindermishandeling wordt verstaan elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel. Vermoedens van kindermishandeling moeten zeer serieus genomen worden. Dit blijkt al uit de huidige Wjz, waarin is bepaald dat een ieder, óók degene die een geheimhoudingsplicht heeft, bevoegd is een vermoeden van kindermishandeling aan het advies- en meldpunt kindermishandeling te melden (zie hoofdstuk 8 van het algemeen deel). Een melding aan de verwijsindex lijkt in dat geval ook zeer aangewezen.

Opgemerkt zij dat, zoals in hoofdstuk 5 van het algemeen deel is uiteengezet, het in het kader van de verwijsindex niet alleen om minderjarige jeugdigen gaat, maar ook om jong-volwassenen. Ook op deze leeftijd kan er nog sprake zijn van «mishandeling» in de zojuist bedoelde zin. Bij verwaarlozing moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het bewust of onbewust onthouden van dagelijkse verzorging aan de jeugdige, zoals voedsel, basale hygiëne en geschikte kleding, maar ook bijvoorbeeld onvoldoende aandacht. Met name kleine kinderen die niet in staat zijn om voor zichzelf te zorgen zijn extra kwetsbaar op dit punt.

Het behoeft geen nader betoog dat mishandeling – en kindermishandeling in het bijzonder – een groot risico is voor het lichamelijke en geestelijke welzijn van de betrokken jeugdige. Maar ook het maatschappelijk welzijn en betamelijke gedragspatroon van een jeugdige kunnen ernstig worden beschadigd door mishandeling. Jeugdigen die slachtoffer zijn van (kinder-)mishandeling kampen vaak levenslang met de gevolgen hiervan. Het kabinet erkent in het Actieplan Aanpak Kindermishandeling¹ dat kindermishandeling, in welke vorm dan ook, groot leed veroorzaakt. In dit actieplan worden de volgende vormen van kindermishandeling onderscheiden:

1. seksuele mishandeling;
2. fysieke mishandeling;
3. fysieke verwaarlozing;
4. emotionele en psychische mishandeling;
5. emotionele en psychische verwaarlozing;
6. getuige zijn van partnergeweld.

De eerste drie vormen hebben vooral betrekking op de schade aan het lichamelijke welzijn van de betrokken jeugdige, en de laatste drie met name op de schade aan zijn of haar geestelijke welzijn. De mishandelde jeugdige kan gewond raken, een ziekte oplopen of zwanger raken als gevolg van de mishandeling. Door verstoken te blijven van liefde en aandacht of getuige te zijn van agressie binnen het gezin, kan de jeugdige hechtingsstoornissen ontwikkelen of zelf agressief gedrag gaan vertonen tegenover mensen die dichtbij hem staan. De effecten van getuige zijn van huiselijk geweld zijn vaak even negatief als de gevolgen van mishandeling van de jeugdige zelf². Hiermee is aangetoond dat melden aan de verwijsindex in het kader van artikel 2j, aanhef en onder a, past in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Dat de overheid hierin een taak heeft, vloeit ook voort uit artikel 19 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag verplicht om kinderen bescherming te bieden tegen geweld, misbruik en verwaarlozing.

– *Onderdeel b* ziet op de situatie dat de jeugdige meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen heeft. Ieder heeft wel eens een psychisch probleem, ziet het bijvoorbeeld tijdelijk wel eens even «niet meer zitten». Dat hoort bij het leven – en is dus «normaal» in de zin van onderdeel b – en bij alle leeftijden, dus ook bij jeugdigen. De meeste mensen zijn in staat om deze problemen zelf weer (snel) op te lossen; jeugdigen ook, zonodig met hulp van de ouders. Er ontstaat een probleem als de jeugdige zijn problemen, ook met hulp van de ouders niet meer de baas kan. Dat is dan niet meer «normaal» in de zin van onderdeel b. Dit kunnen, in de ogen van anderen, alledaagse problemen zijn, bijvoorbeeld last hebben van angst of stress, niet «mee kunnen komen» met de anderen, een minderwaardigheidscomplex hebben. Het kan ook gaan om een psychiatrische stoornis, zoals een depressie of een verslaving. Er is geen scherpe grens te trekken tussen wat «normaal» is en «niet normaal»; dat is een glijdende schaal, die bovendien van jeugdige tot jeugdige kan verschillen.

Psychische problemen raken het geestelijke en maatschappelijke welzijn van een jeugdige. Bovendien kunnen psychische problemen het gangbare gedragspatroon van een jeugdige negatief beïnvloeden. Bij psychische problemen valt te denken aan aandachtsstoornissen met hyperactiviteit (ADHD), fobieën, trauma's, depressies of verslavingen. Ieder van deze categorieën van psychische problemen heeft een eigen negatief effect op het geestelijk en maatschappelijk welzijn van de betreffende jeugdige. Zo kunnen aandachtsstoornissen leiden tot achterstanden in de cognitieve ontwikkeling van een jeugdige, met andere woorden de jeugdige raakt achter op school. Maar psychische problemen kunnen ook een risico vormen voor het lichamelijke welzijn van de jeugdige. Een verslaving aan

¹ Brief van de Minister voor Jeugd en Gezin, Kamerstukken II 2006/07, 31 015, nr. 16.

² Osofsky, J.D., Prevalence of children's exposure to domestic violence and child maltreatment: implications for prevention and intervention, september 2003, in: *Clinical Child and Family Psychology Review*, 6(3).

alcohol of drugs kan bijvoorbeeld leiden tot aantasting van de hersenen en de lever. In alle gevallen van psychische problemen geldt dat deze kunnen leiden tot afwijkende gedragspatronen van de betrokken jeugdige, zodat deze in een sociaal isolement komt te verkeren. Daarmee loopt het maatschappelijk welzijn van de jeugdige groot risico. Dit toont aan dat psychische problemen een valide grond zijn voor het melden aan de verwijzindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Dat de overheid hierin een taak heeft, vloeit ook voort uit artikel 33 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag verplicht om kinderen bescherming te bieden tegen het illegale gebruik van verdovende middelen en psychotrope stoffen.

In het onderdeel wordt expliciet ingegaan op verslaving aan drank, drugs of gokken. Hierbij is ten eerste van belang of de meldingsbevoegde vermoedt dat er sprake is van daadwerkelijk en structureel problematisch gedrag. Wordt de jeugdige bijvoorbeeld voor de eerste keer betrappt op drinken of blowen, is hij af en toe (bijvoorbeeld tijdens een feestje) eens dronken of is de jeugdige zeer geregeld «onder invloed»? Speelt zich dit alles thuis af of op straat, school of in het uitgaansleven? Waagt de jeugdige af en toe een gokje met een beperkt bedrag, of gaat al zijn geld eraan op? In de tweede plaats is van belang of dit gedrag voor de jeugdige, naar de overtuiging van de meldingsbevoegde, ook echt problematisch is: is het bijvoorbeeld schadelijk voor zijn gezondheid, voor zijn schoolprestaties? Een zeer belangrijke factor is hierbij ook wat de rol van de ouders of andere opvoeders hierin is. Proberen zij de jeugdige te corrigeren of laten ze hem z'n gang gaan? Geven de ouders thuis het goede voorbeeld of zitten ze zelf ook in de (verslavings)problemen? Is dat laatste het geval, dan is ongeacht de leeftijd van de jeugdige, het risico aanwezig dat de jeugdige niet in een stabiele gezinssituatie opgroeit hetgeen aanleiding kan zijn voor extra alertheid van de professional. Dit zowel aan de kant van verslavingszorg van (een van) de ouders als de professional die zich met de jeugdige bezighoudt.

– *Onderdeel c* ziet op opgroei- of opvoedingsproblemen. Kinderen, klein en groot, ontdekken de wereld en dat gaat niet zonder vallen en opstaan. In die zin horen bij opgroeien, en dus ook bij opvoeden, problemen. Dit zijn de dagelijkse problemen die bij de leeftijd horen (bijvoorbeeld de peuterpubertijd of de «echte» pubertijd), de ontwikkeling van een jeugdige (met name grenzen opzoeken, bijvoorbeeld steeds later thuis willen komen van feestjes, of «krachtmeten» en «uitdagen»: wie is hier de baas?). Dit zijn in de zin van dit onderdeel «normale» problemen. De meeste jeugdigen, en ouders of andere verzorgers, kunnen deze problemen de baas. Als dat niet meer lukt, is er sprake van niet normale problemen in de zin van onderdeel c. Bijvoorbeeld: regelmatig huilen hoort bij een baby, maar dag en nacht hartverscheurend krijsen niet. Assertief en brutaal gedrag hoort bij een puber, maar zwaar agressief gedrag niet. Fysieke krachtmeting hoort bij opgroeiende kinderen en met name jongens in de pubertijd, maar iemand domweg in elkaar slaan niet. Er is geen absolute grens te geven tussen wat «normaal» is en «niet normaal»; dat is een glijdende schaal, die bovendien van jeugdige tot jeugdige kan verschillen. Ook hier geldt weer: wat is het patroon? Opstandig en agressief gedrag hoort, zoals gezegd, bij opgroeien en komt bovendien bij iedereen wel eens voor. Het wordt pas een probleem als het aantal symptomen toeneemt en deze langere tijd aanhouden waardoor de jeugdige met zichzelf geen raad weet, niet in staat is om zichzelf te goed te uiten en ook zijn ouders geen vat op hem kunnen krijgen. Hierdoor bestaat het risico dat de jeugdige geen aansluiting meer kan vinden met zijn leeftijdsgenootjes en bij groepsactiviteiten op school of sportvereni-

ging regelmatig wordt buitengesloten. Hierdoor ontstaat het risico dat de jeugdige steeds meer (sociaal) geïsoleerd raakt en bijvoorbeeld in het geval van een oudere jeugdige deze niet in staat is om in de maatschappij mee te komen. Ook hierbij speelt de omgeving van de jeugdige weer een belangrijke rol. Zo kan het zijn dat de opvoedingsaanpak van de ouders ontoereikend, niet geschikt of problematisch is met betrekking tot het geven van steun aan de jeugdige, het begeleiden van de jeugdige in zijn ontwikkeling en het bieden van bescherming aan de jeugdige.

De Inventgroep rubriceert opgroei- en opvoedproblemen in haar rapport door een driedeling te maken¹. Zij onderscheidt externaliserende problemen, internaliserende problemen en zorgwekkende opvoedings-situaties. Externaliserende problemen kenmerkt de Inventgroep als negatief, naar buiten gericht gedrag, zoals ernstige ongehoorzaamheid, dwars en tegendraads gedrag, fysieke en verbale agressie en delinquentie. Vaak wordt dit negatief, naar buiten gericht gedrag veroorzaakt door onderliggende – veelal psychische – problemen. Externaliserende problemen hebben per definitie het betamelijke gedragspatroon van de betrokken jeugdige reeds geschaad. De onderliggende psychische problemen vormen een bedreiging voor het geestelijke welzijn van de jeugdige. Bovendien zijn externaliserende problemen een groot risico voor zijn lichamelijke en maatschappelijke welzijn. Zo kan fysieke agressie resulteren in vechtpartijen en daarmee in verwondingen, en kunnen zijn gedragingen leiden tot een sociaal isolement of hem in een – crimineel – milieu dwingen waaruit hij moeilijk kan ontsnappen. Daarmee is een externaliserend probleem een valide grond te melden aan de verwijfsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Internaliserende problemen zijn meer naar binnen gericht, bijvoorbeeld angsten, dwangmatig gedrag, depressie en suicidaliteit. Gelet op hetgeen hierboven is beargumenteerd met betrekking tot onderdeel b, is een internaliserend probleem een valide grond te melden aan de verwijfsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Zorgwekkende opvoedingssituaties worden gedefinieerd als de omstandigheden in een gezin waarin jeugdigen niet de garantie hebben dat er een opvoeding geboden wordt zonder dat hun grondrechten als kinderen worden geschonden. Hierbij moet gedacht worden aan situaties van fysieke, emotionele en psychische mishandeling, verwaarlozing en confrontatie met huiselijk geweld. Aansluitend bij de argumentatie hierboven met betrekking tot onderdeel a, is een zorgwekkende opvoedings-situatie een valide grond om een jeugdige te melden aan de verwijfsindex in het belang van zijn gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

– *Onderdeel d* ziet op «tienermoeders», oftewel minderjarige moeders en zwangeren. Het moge duidelijk zijn dat dit als zodanig niet problematisch is. Dat blijkt ook uit artikel 253ha van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, waarin is geregeld dat een minderjarige moeder of zwangere door de kinderrechter meerderjarig verklaard kan worden om het gezag over haar kind te kunnen uitoefenen. Er is pas sprake van een probleem als de zwangere of moeder de verzorging en opvoeding van haar kind niet aankan. Allereerst is hier de persoon van de moeder zelf van belang: is zij geestelijk, maar bijvoorbeeld ook materieel in staat om een kind te krijgen en op te voeden? Verder speelt ook hier de omgeving weer een belangrijke rol. Neemt de vader van het kind verantwoordelijkheid voor moeder en kind. Of, als dat niet het geval is, zijn de ouders van het zwangere meisje of de jonge moeder een toevlucht voor haar en haar kind. In de regel zal het

¹ Hermanns, prof. dr. J., Öry, dr. F., en prof. dr. G. Schrijvers, Helpen bij opgroeien en opvoeden: eerder, sneller en beter, 13 september 2005.

immers zo zijn dat het voor een minderjarige alléén nog een te grote verantwoordelijkheid is om in haar eentje een kind te krijgen en op te voeden. Ook kan het zijn dat de jonge moeder besluit haar school niet af te maken, waardoor zij een moeilijke uitgangspositie heeft op de arbeidsmarkt, hetgeen ook weer ten nadele kan terugslaan op haar kind.

In onze huidige maatschappij, is het tienermoederschap niet gangbaar. In tienerzwangerschap of tienermoederschap schuilt een aantal risico's voor de jonge moeder. De meeste tienermoeders moeten vaak rondkomen van weinig geld of zijn afhankelijk van hun ouders. Minderjarige moeders hebben nog geen recht op een bijstandsuitkering, omdat hun ouders nog onderhoudsplichtig zijn. Zwangerschap bij minderjarigen kan leiden tot grote spanningen in de relationele sfeer, met ouders, familie, vrienden of verwekker. Een tienermoeder komt voor een enorme uitdaging te staan. Zij moet een kind opvoeden en tegelijkertijd haar eigen puberteitsfase afronden. Daarnaast zal zij zich ook in een baan moeten handhaven of een opleiding moeten volgen¹. De financiële, relationele en emotionele problemen die hier worden geschetst vormen een risico voor het geestelijke en maatschappelijke welzijn van de betrokken tienermoeder. De druk waaronder de tienermoeder komt te staan, door de veelheid aan problemen die zich presenteren, kan leiden tot enorme stress. De zwangerschap, maar ook het stigma en de verplichtingen die een tienerzwangerschap met zich meebrengen, kunnen de tienermoeder in een sociaal isolement doen geraken. Daarmee is tienerzwangerschap of tienermoederschap een valide reden om een melding te doen in de verwijfsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

– *Onderdeel e* betreft het veelvuldig verzuimen van school of opleiding of het voortijdig – dus zonder diploma of startkwalificatie – verlaten of dreigen te verlaten van school of opleiding. In die gevallen is er reden om aan te nemen dat de jeugdige straks moeite zal hebben om een baan te vinden of zijn leven anderszins zinvol in te vullen. Iedere jeugdige spijbelt wel eens een keer. Het wordt pas een probleem wanneer dit gedrag zich over een langere periode voordoet of wanneer dit regelmatig terugkeert en bovendien ouders of de school niet in staat zijn om dit gedrag te keren. Reden voor een melding aan de verwijfsindex is in zo'n geval een manier om de jeugdige te kunnen begeleiden en weer op het «onderwijsspoor» te brengen. Elke jeugdige die zonder diploma van school gaat, is er één teveel. De maatschappij biedt hem alle kansen, en hij moet die pakken, maar moet er soms ook bij worden geholpen om die te pakken. Hierbij zij opgemerkt dat er ook in dit geval geen algemene regel is te geven: het zal afhangen van de concrete omstandigheden van het geval of een melding aan de verwijfsindex overwogen zou kunnen worden. Gaat het bijvoorbeeld om een jeugdige die voortijdig zijn opleiding verlaat, maar die wel meteen een baan vindt, dan is er uiteraard minder of geen reden tot zorg. Het is dus niet zo dat elke voortijdige schoolverlater per definitie in de verwijfsindex zou moeten worden gemeld. Het gaat hierbij niet alleen om jeugdigen die zelf beslissen geen opleiding meer te willen volgen. Het komt ook voor dat ouders beslissen dat een kind – met name jongere kinderen die geen weerwoord kunnen geven – niet naar school mag. Ook een dergelijke situatie kan reden zijn voor een melding aan de verwijfsindex.

In Nederland wordt het hebben van een diploma op minimaal mbo-2 niveau als noodzakelijke startkwalificatie gezien om op de arbeidsmarkt aan de slag te gaan en te blijven². Als een jeugdige zonder startkwalificatie aan het werk wil, vermindert hij daarmee zijn kansen op duurzame arbeid aanzienlijk. Het is goed mogelijk dat langdurig schoolverzuim of zelfs voortijdig schoolverlaten tot gevolg heeft dat een jeugdige lang-

¹ Brussaard, E., en S. Raap, Tienermoeders, 24 augustus 2006, op: <http://www.volkskrantblog.nl/bericht/69722>.

² Rekenkamer Rotterdam, Zonder diploma geen relaxed werk, juni 2008.

durig werkloos raakt, of dat hij werk moet zoeken in het illegale circuit. Eenmaal in dat circuit is het moeilijk er weer uit te komen. Een sociaal isolement is het gevolg. Daarmee kunnen langdurig schoolverzuim en (de dreiging tot) voortijdig schoolverlaten schadelijk zijn voor het maatschappelijk welzijn en voor het betamelijke gedragspatroon van de jeugdige. Derhalve zijn het valide gronden om een jeugdige aan de verwijfsindex te melden in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Dat de overheid hierin een taak heeft, vloeit ook voort uit artikel 28 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag onder meer verplicht maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat te verminderen.

Voor de volledigheid wordt erop gewezen dat de Leerplichtwet 1969 normen bevat ten aanzien van schoolverzuim. Zo zijn hoofden van scholen en andere onderwijsinstellingen verplicht om bij regelmatig schoolverzuim burgemeester en wethouders daarover te informeren (artikel 21). Genoemde wet bevat ook verplichtingen van leerplichtambtenaren om bij regelmatig verzuim, nadat gesprekken met de jeugdige niet helpen, een melding te doen aan de officier van justitie (artikel 22).

– *Onderdeel f* is het logische vervolg op onderdeel e, en betreft de situatie van een oudere jeugdige die niet gemotiveerd is om door werk in zijn levensonderhoud te voorzien. Gedacht moet hierbij vooral worden aan jeugdigen die niet hun best doen om aan een baan te komen of om die te behouden. Iedere jeugdige die daartoe in staat is, moet in zijn eigen levensonderhoud voorzien. Ook hier geldt dat dit geen vrije keus is: de jeugdige dient ook op dit punt verantwoordelijkheidsbesef te worden bijgebracht. Door in een vroegtijdig stadium de jeugdige te begeleiden en bij te sturen wordt voorkomen dat de jeugdige in een negatieve spiraal van uitzichtloze werkloosheid terecht komt. Het spreekt voor zich dat ook bij dit type problemen de omgeving, de ouders en anderen, een rol spelen.

De argumentatie voor de validiteit van deze meldingsgrond in het kader van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is identiek aan de argumentatie die hierboven met betrekking tot onderdeel e is gegeven.

– *Onderdeel g* gaat over financiële problemen die een jeugdige kan hebben. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de situatie dat de jeugdige door het gebruik van zijn mobiele telefoon in financiële nood raakt. Jeugdigen worden nu eenmaal aangetrokken door (soms misleidende) reclames van mobiele operators die flitsende ringtones en andere snufjes per sms aanbieden. Een deel van de jeugdigen gaat hierop in en voordat ze het weten zitten ze vast aan een duur abonnement. Indien ouders hier niet van op de hoogte zijn, kan de jeugdige in de financiële problemen raken, hetgeen op termijn kan leiden tot problematisch gedrag, door bijvoorbeeld geld te stelen van ouders of derden. Zoals hierboven al meerdere keren aangeven, gaat het ook in dit geval om problemen die als meer dan normaal zijn aan te duiden. Bijvoorbeeld: een jongen van twaalf met een schuld van € 50 bij z'n ouders is niet ongewoon; een twaalfjarige met een schuld van € 2000 bij een internetprovider is niet normaal.

Zowel de financiële moeilijkheden als zodanig, als de consequenties van deze moeilijkheden in het gedragspatroon van de jeugdige vormen een risico voor – in ieder geval – het maatschappelijk welzijn van de betreffende jeugdige. Een jeugdige die in financiële moeilijkheden verkeert zal moeilijk sociaal kunnen aarden. Jeugdigen identificeren zich met een bepaalde groep door middel van merkkleding, nieuwe gadgets en ring-

tones en het bijwonen van bepaalde sociale evenementen die geld kosten. Zodra daar geen geld (meer) voor is, riskeert de betrokken jeugdige een sociaal isolement. De financiële problemen als zodanig zijn daarmee een valide grond om te melden in de verwijsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM.

Zoals hierboven reeds aangegeven kan een gevolg van financiële problemen zijn dat een jeugdige een onbetamelijk gedragspatroon ontwikkelt. Met betrekking tot onderdeel c is reeds beargumenteerd dat een onbetamelijk gedragspatroon kan leiden tot een sociaal isolement of de betrokken jeugdige in een – crimineel – milieu kan dwingen waaruit hij moeilijk kan ontsnappen. Dus ook het onbetamelijke gedragspatroon dat het gevolg kan zijn van financiële problemen is een valide grond om een melding te doen aan de verwijsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Dat de overheid hierin een taak heeft, vloeit ook voort uit artikel 27 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag verplicht maatregelen te nemen die waarborgen dat elk kind een levensstandaard heeft die toereikend is voor de lichamelijke, geestelijke, intellectuele, zedelijke en maatschappelijke ontwikkeling.

In onderdeel h is sprake van de situatie waarin de jeugdige geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Zo kan het zijn dat de ouders van de jeugdige geen vast inkomen hebben en daardoor niet in staat zijn om passende en betaalbare woonruimte te vinden of erger uit hun huis zijn gezet in verband met een huurachterstand. In dit geval zal vaak sprake zijn van een instabiel en ongeregeld leven. De jeugdige (en soms ook het gezin waar hij toe behoort) woont dan hier en dan daar, bijvoorbeeld bij vrienden, in opvangcentra en kraakpanden of zwerft rond op straat. Een dergelijke jeugdige zal ook vaak problematische schoolprestaties hebben of moeilijk aan het werk kunnen komen.

Maatschappelijk gezien verkeren zwerfjongeren in een forse achterstandspositie en is hun isolement relatief groot. Ruim dertig procent van deze jongeren heeft regelmatig contact met de crisishulpverlening. Zwerfjongeren zelf beamen hun weinig rooskleurige situatie. Zij ervaren een stigma dat het hen moeilijk maakt de situatie waarin zij zich bevinden achter zich te laten¹. Dit geeft een risico aan voor het lichamelijke, geestelijke maar vooral maatschappelijke welzijn van de betrokken jeugdige. Daarnaast schatten hulpverleners in de opvang dat veertig procent van de zwerfjongeren een bedreiging vormt voor de veiligheid van anderen, door fysieke of verbale agressie en delinquentie. Aansluitend bij de argumenten hierboven met betrekking onderdeel c is onderdeel h een valide grond om een melding te doen aan de verwijsindex in het belang van de gezondheid in de zin van artikel 8, tweede lid, van het EVRM. Dat de overheid hierin een taak heeft, vloeit ook voort uit artikel 20 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag verplicht om extra bescherming te bieden aan kinderen die niet in hun eigen gezin verblijven of kunnen verblijven.

– *Onderdeel i* gaat over de situatie dat de jeugdige een gevaar is voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een jeugdige die om wat voor reden dan ook regelmatig alleen of met anderen iemand bedreigt of in elkaar slaat. Het kan ook gaan om psychische druk, bijvoorbeeld het afpersen van een medescholier, of een combinatie van psychische en fysieke druk, zoals loverboypraktijken. Met een melding aan de verwijsindex wordt geprobeerd om dergelijk gedrag bij te sturen en de jeugdige controle te laten krijgen over zijn agressie.

¹ Planije, M., Van 't Land, H., en J. Wolf, Hulpverlening aan zwerfjongeren, 9 september 2003, op: <http://www.trimbos.nl/default4406.html?date=1&back=1>.

De argumentatie voor de validiteit van deze meldingsgrond in het kader van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is identiek aan de argumentatie die hierboven met betrekking tot onderdeel c aangaande externaliserende problemen is gegeven.

– *Onderdeel j* gaat over de jeugdige waarvan de meldingsbevoegde vermoedt dat die zich inlaat met activiteiten die strafbaar zijn gesteld. Het behoeft geen toelichting dat het hier gaat om zaken als diefstal, vandalisme, geweldpleging, loverboypraktijken. Met de woorden «zich inlaten met» is bedoeld aan te geven dat het gaat om allerlei vormen van betrokkenheid van de jeugdige kan gaan, dus bijvoorbeeld van het zelf verrichten van dergelijke onoorbare handelingen als het meer passief «meelopen» met een groep en alles daartussen. Bij de onderdelen i en j gaat het nadrukkelijk om het preventieve aspect: voorkómen dat het gewelddadige, agressieve of anderszins gevaarlijke gedrag zich verder ontwikkelt. Het gaat er dus om dat, in het belang van de jeugdige, in een vroeg stadium het gedrag van de jeugdige wordt bijgestuurd, zodat hij op het juiste pad blijft en kans blijft houden op een onbelemmerde ontwikkeling naar volwassenheid.

De hierboven in het kader van onderdeel i aangehaalde argumentatie met betrekking tot de validiteit van deze meldingsgrond in het kader van artikel 8, tweede lid, van het EVRM, gaat ook op voor onderdeel j. Een melding aan de verwijfsindex op grond van onderdeel j geschiedt dus in het belang van de gezondheid van de betrokken jeugdige en nadrukkelijk niet in enig ander belang.

– *Tenslotte is in onderdeel k* de situatie opgenomen wanneer de ouders de opvoeding van de jeugdige niet aan kunnen. Met name voor kleine kinderen zal een groot deel van de risico's voortkomen uit de manier waarop ouders in staat zijn een veilige omgeving voor hun kinderen te creëren. Ook hier gaat het weer om de situatie die tot problemen leidt. Omstandigheden maken dat ouders (soms zelfs al vanaf de geboorte van het kind) belemmerd kunnen worden in een adequate uitoefening van het ouderschap. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om omstandigheden in het gezin zoals een echtscheiding, het overlijden van één van de ouders, gezondheids- of psychische problemen van één van de ouders en financiële nood. Ook hierbij is van belang dat tijdig hulp en ondersteuning wordt geboden aan zowel de jeugdige als het gezin.

De argumentatie voor de validiteit van deze meldingsgrond in het kader van artikel 8, tweede lid, van het EVRM is identiek aan de argumentatie die hierboven met betrekking tot onderdeel c aangaande zorgwekkende opvoedingssituaties is gegeven.

Dat de overheid in dergelijke situaties een taak heeft, vloeit ook voort uit de artikelen 19 en 20 van het IVRK, dat de Staten die partij zijn bij dat verdrag verplicht om extra bescherming te bieden aan kinderen die verwaarloosd worden door de ouders of verzorgers en aan kinderen die niet in hun eigen gezin kunnen blijven.

In hoofdstuk 15 van het algemeen deel is reeds aangegeven dat in het implementatietraject ten behoeve van meldingsbevoegden informatie-materiaal zal worden gemaakt waarin ten behoeve van de praktijk zoveel mogelijk voorbeelden van meldenswaardige situaties zullen worden uitgewerkt.

Artikel 2k (burgerservicenummer)

In het algemeen deel is reeds toegelicht waarom in de verwijfsindex gebruik wordt gemaakt van het burgerservicenummer. In de verwijfsindex wordt voor elke melding gebruik gemaakt van het burgerservicenummer

van de betrokken jeugdige. Er vindt dus verwerking van het burgerservicenummer plaats in het systeem; gebruiker van het burgerservicenummer in de zin van artikel 1, onder d, onder 2°, van de Wabb is derhalve de Minister voor Jeugd en Gezin.

Zoals in hoofdstuk 7 van het algemeen deel reeds is uiteengezet, wordt voor het doen van meldingen door meldingsbevoegden voorgesteld om zoveel mogelijk aan te sluiten bij een al bestaande bevoegdheid om het burgerservicenummer te gebruiken. Er zijn dan twee groepen meldingsbevoegden te onderscheiden, te weten meldingsbevoegden die al wel bevoegd zijn om het burgerservicenummer van een jeugdige te gebruiken in hun eigen administratie en meldingsbevoegden die dat niet zijn. Een voorbeeld van de eerste groep zijn meldingsbevoegden die tevens zorgaanbieder zijn als bedoeld in de Wet gebruik burgerservicenummer in de zorg. Uit een dergelijke bevoegdheid kan echter niet de bevoegdheid worden afgeleid om het burgerservicenummer ook te mogen gebruiken in het kader van de verwijsindex. Het wetsvoorstel regelt voor de eerste groep dat het burgerservicenummer dan ook mag worden gebruikt voor het doen van een melding aan de verwijsindex. Die meldingsbevoegden worden op grond van het voorgestelde artikel 2k, tweede lid, verplicht voor een melding het burgerservicenummer te gebruiken. Daarmee zijn zij aan te merken als gebruiker in de zin van artikel 1, onder d, onder 2°, van de Wabb.

Voor meldingsbevoegden die het burgerservicenummer in het geheel nog niet mogen gebruiken, geldt dat zij dat ook niet mogen in het kader van de verwijsindex. Zij moeten melden met een beperkte set persoonsgegevens. Daarmee vraagt het systeem het burgerservicenummer op bij het nummerregister en de registraties (de zogenoemde «BV BSN»), bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder c en d, van de Wabb. Met behulp van deze voorzieningen kan worden nagegaan:

- of een nummer een burgerservicenummer is;
- of een bepaalde persoon een burgerservicenummer heeft en zo ja, welk nummer dat is;
- aan welke persoon een bepaald burgerservicenummer is toegekend;

De melding wordt vervolgens, overeenkomstig het eerste lid van artikel 2k, opgeslagen met het burgerservicenummer als registratienummer voor de jeugdige. De set persoonsgegevens wordt niet opgeslagen in de verwijsindex. De meldingsbevoegde ziet in dit geval het burgerservicenummer niet en is daarmee geen gebruiker van het burgerservicenummer.

Er zal een groep jeugdigen blijven die niet beschikken over een burgerservicenummer. De verwachting is dat juist die groep relatief veel risico's loopt in de ontwikkeling naar volwassenheid. Daarom is het wenselijk ook hen te kunnen melden in het systeem. Met artikel 2k, vijfde lid, wordt daarom de mogelijkheid gecreëerd om jeugdigen zonder burgerservicenummer toch te kunnen melden in de verwijsindex. Daarbij wordt gedacht aan de mogelijkheid dat het systeem op basis van een beperkte set gegevens een uniek nummer aanmaakt, dat in de verwijsindex wordt gebruikt om de melding te registreren. Dit nummer is herkenbaar als een alternatief nummer en kan zo niet verward worden met het burgerservicenummer.

Artikel 2l (inhoud melding en signaal)

In het algemeen deel is reeds ingegaan op de «informatieloosheid» van de melding. Artikel 2l stelt zeker dat bij een melding geen andere gegevens mogen worden opgeslagen dan de wet bepaalt. Benadrukt zij

nogmaals dat de verwijsindex technisch ook zodanig is ingericht dat dat niet mogelijk is.

Artikel 2m (bijzondere persoonsgegevens)

In paragraaf 4.4.4 van het algemeen deel van de toelichting is uitgebreid aan de orde geweest dat het doen van een melding van een jeugdige aan of het ontvangen van een signaal over een jeugdige uit de verwijsindex de verwerking kan inhouden van gegevens betreffende de gezondheid van een jeugdige of strafvorderlijke gegevens als bedoeld in artikel 16 van de Wbp. Immers, uit de afzender van de melder zou een derde kunnen afleiden dat de melding betrekking heeft op gezondheidsgegevens of strafvorderlijke gegevens; overigens zonder dat dat in werkelijkheid zo hoeft te zijn. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een melding door de politie is gedaan met het oog op bijvoorbeeld kindermishandeling en niet omdat de politie de jeugdige verdenkt van onoorbare handelingen of strafbare feiten. Voor de Wbp is enkel relevant of uit een gegeven een dergelijk vermoeden kan worden afgeleid, waardoor de betrokkene kan worden gestigmatiseerd.

Artikel 2n (bewaartermijn melding)

Het eerste lid voorziet erin dat een melder een melding uit de verwijsindex verwijdert als de meldingsbevoegde van oordeel is dat het gesignaleerde risico zich niet meer voordoet. Deze bepaling voorziet er daarmee ook in dat de melding wordt verwijderd wanneer de meldingsbevoegde (achteraf) tot de conclusie komt dat hij de melding ten onrechte heeft gedaan. Met deze bepaling wordt beoogd te voorkomen dat de verwijsindex «vervuild» raakt met onterechte meldingen of meldingen over jeugdigen waarbij de eerder geconstateerde risico's zich niet meer voordoen. Van tijd tot tijd zal een meldingsbevoegde zich dus ook moeten afvragen of een melding inderdaad nog actueel is.

Zoals in het algemeen deel reeds is uiteengezet wordt een melding na twee jaar nadat zij is gedaan automatisch uit de verwijsindex verwijderd. De meldingsbevoegde ontvangt dan een bericht vanuit het systeem dat de looptijd van zijn melding verstrijkt. Indien de meldingsbevoegde van mening is dat de melding niet meer van toepassing is, verdwijnt de melding automatisch uit het systeem.

Indien de meldingsbevoegde van mening is dat het noodzakelijk is dat de jeugdige na afloop van die twee jaar nog in de verwijsindex blijft opgenomen, moet hij de jeugdige opnieuw melden aan de verwijsindex. Het tweede lid, onder b, bepaalt dat een jeugdige uit de verwijsindex wordt verwijderd op de dag dat hij 23 jaar wordt. Zoals in het algemeen deel reeds is aangegeven, is de verwijsindex zo opgezet dat daarin geen jeugdigen kunnen worden opgenomen die 23 jaar of ouder zijn. Het systeem controleert bij de BV BSN wat de leeftijd van de jeugdige is en hoe lang de melding in het systeem mag blijven opgeslagen. Het tweede lid, onder c, bepaalt dat een melding zo spoedig mogelijk na het overlijden van de jeugdige uit de verwijsindex wordt verwijderd. De reden dat hier enige tijd gegund wordt, is dat er rekening gehouden moet worden met een eventueel onderzoek naar de doodsoorzaak van de jeugdige.

Artikel 2o (historisch archief)

Zoals voorgesteld in artikel 2n blijft een melding maximaal twee jaar in de verwijsindex staan. Voorgesteld wordt na die periode de melding op te nemen in een zogenaamd historisch meldingenarchief. In de toelichting op artikel 2f is reeds toegelicht wat deze voorziening technisch inhoudt en onder welke voorwaarden en hoe de meldingsbevoegde toegang heeft tot het historisch archief.

De reden voor het inrichten van een historisch meldingenarchief is dat het voor een meldingsbevoegde relevant kan zijn om kennis te hebben van eerder gedane meldingen over de betrokken jeugdige aan de verwijsindex. Als duidelijk wordt dat kort voor een melding, bijvoorbeeld vier eerdere meldingen over de betrokken jeugdige zijn verlopen, komt de melding in een heel ander licht te staan. De kans dat deze jeugdige nog steeds kwetsbaar is, is groot, hetgeen mogelijk zou kunnen leiden tot een andere aanpak. In feite heeft de meldingsbevoegde dus een completer beeld van de jeugdige waar hij mee bezig is, zodat hij nog gericht hulp, zorg of bijsturing ten aanzien van de jeugdige kan bieden. Voorgesteld wordt een bewaartermijn van vijf jaar te hanteren. Om redenen van zorgvuldigheid wordt de informatie uit het historisch meldingenarchief slechts één maal verstrekt, te weten op het moment dat een (nieuwe) melding wordt gedaan.

Artikelen 2p en 2q (informatieverstrekking aan en rechten van de betrokkene)

Deze artikelen bevatten enkele aanvullende bepalingen op de informatieplicht, bedoeld in artikel 34 Wbp. Dit artikel is uitgebreid besproken in paragraaf 4.4.6 van het algemeen deel. Verantwoordelijk voor de uitvoering van artikel 34 Wbp zijn ingevolge artikel 2e, derde lid, van het wetsvoorstel burgemeester en wethouders van de gemeente die is aangesloten bij het samenwerkingsconvenant waarbij de meldingsbevoegde die de jeugdige heeft gemeld is aangesloten. Zoals in paragraaf 4.4.6 van het algemeen deel al is aangegeven, ligt het in de rede dat zij over de feitelijke uitvoering van deze taak afspraken zullen maken met alle partijen in het kader van dit convenant. Burgemeester en wethouders zouden bijvoorbeeld met hen kunnen afspreken dat de jeugdige een brief met informatie over de verwijsindex overhandigd krijgt bij opname in de verwijsindex.

Onderdeel C

Dit onderdeel voorziet in een aanpassing van artikel 34 Wjz. De aanpassing houdt in dat in het landelijk beleidskader jeugdzorg, dat één keer in de vier jaar wordt vastgesteld, ook de uitgangspunten worden opgenomen voor het door de gemeentebesturen te voeren beleid inzake de signalering van risico's die jeugdigen in hun ontwikkeling naar volwassenheid belemmeren. Voorts zal het beleidskader ook een overzicht moeten gaan bevatten van de wijze waarop gemeenten voornemens zijn vorm te geven aan de samenwerking met de in hun gemeente werkzame meldingsbevoegden.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet