

De Verwijsindex risicjongeren: hulpverleners als privacyjuristen?

103

Trefwoorden:

Verwijsindex risicjongeren (VIR), doelbinding, beroepsgeheim, meldingsbevoegden

De Verwijsindex risicjongeren (VIR) is een instrument om de afstemming van hulp en samenwerking van professionals te verbeteren. Aan de verwijsindex worden jongeren van 0 tot en met 23 jaar gemeld waarvan hulpverleners denken dat deze jongeren een risico in de ontwikkeling van jeugdige naar volwassenheid lopen. Het systeem brengt hulpverleners bij elkaar, door hulpverleners met elkaar te 'matchen' indien zij beiden een melding hebben geplaatst over dezelfde jongere. Vervolgens is het de bedoeling dat hulpverleners contact met elkaar opnemen en na het uitwisselen van de ter zake doende gegevens tot afspraken over de hulpverlening komen. De regering gaat ervan uit dat de meldingsbevoegden voldoende bewust zijn van de relevante regelgeving en vertrouwt er volledig op dat er binnen de wettelijke kaders wordt gehandeld. De vraag is of dit vertrouwen wel terecht is en of met de VIR voldoende privacywaarborgen worden geboden.

1 Introductie

Geruchtmakende zaken in de jeugdzorg, zoals die van de peuter Savanna, en inspectierapporten die daarop volgden¹, hebben pijnlijk blootgelegd dat verschillende betrokken hulpverleners bij een kind of gezin lang niet altijd (effectief) samenwerken. Hulpverleners uit verschillende disciplines zijn zelfs lang niet altijd van elkaars betrokkenheid bij een jeugdige op de hoogte. Verder beperkt de leefwereld van jeugdigen zich vaak niet tot één gemeente en zijn hulpverleners er soms niet van op de hoogte als een jeugdige verhuist naar een andere gemeente.² Dit heeft bewustwording in de maatschappij gecreëerd over de noodzaak tot samenwerking tussen professionals en tijdige interventies bij jeugdigen. In

2005 werd door de toenmalige Staatssecretaris van VWS aangekondigd dat een Verwijsindex risicjongeren (hierna: VIR) zou worden ontwikkeld, aangezien goed zicht op relevante signalen onontbeerlijk is om goede ondersteuning op maat te kunnen bieden en effectiviteit en doelmatigheid bij meer samenwerking tussen professionals van verschillende instanties hiermee zou worden verbeterd.³ De ontwikkeling van de VIR is bij het aantreden van minister Rouvoet van het eerste programmaminiesterie voor Jeugd en Gezin door hem verder ter hand genomen.

De VIR is een instrument om de afstemming van hulp en samenwerking van professionals te verbeteren. In de verwijsindex worden jongeren van 0 tot 23 jaar opgenomen. Het wetsvoorstel is begin 2010 door het parlement aangenomen.⁴ De VIR is echter al in 2007 door middel van een proeftuin gestart. In januari 2009 waren er 84 gemeenten, een ziekenhuis en de Raad voor de Kinderbescherming aangesloten op de verwijsindex.⁵ In mei 2009 waren er meer dan 67 000 meldingen gedaan, waarvan in meer dan 10 000 gevallen hulpverleners door de verwijsindex met elkaar in contact zijn gebracht.⁶

Het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg, waarin o.a. de meldingsbevoegden bij de VIR zijn vastgelegd, is medio april 2010 nog aanhangig.

Minister Rouvoet heeft bij herhaling benadrukt dat de verwijsindex 'geen registratiesysteem is, het is geen dataverzamelinstrument, het is wat ik heb genoemd een virtuele alarmbel en dat is echt wat anders dan een registratiesystematiek'.⁷ De VIR wordt uitdrukkelijk gepresenteerd als een systeem waarin geen 'wat-', maar alleen 'dat-informatie' wordt vastgelegd, zodat professionals die direct of indirect met jeugdigen te maken hebben in hun werkdomein, op de hoogte worden gesteld van andere betrokken professionals bij een kind over wie zorgen bestaan en deze gemakkelijker kunnen benaderen na melding in de VIR.

* Mr. J.J. Oerlemans is onderzoeker aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

** Prof. mr. drs. M.R. Bruning is hoogleraar jeugdrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

1 Zie o.a. het rapport van de Inspectie Jeugdzorg van maart 2005 over de zaak S.; <www.inspectiejeugdzorg.nl>. Zie ook M.R. Bruning, *Over sommige kinderen moet je praten – gegevensuitwisseling in de jeugdzorg* (oratie Leiden), 2006, par. 1.

2 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 3, p. 2.

3 De Verwijsindex risicjongeren werd geïntroduceerd in het Sturingsadvies van de Operatie Jong o.l.v. Steven van Eijk en werd door VWS overgenomen; zie o.a. *Kamerstukken II 2005/06*, 29 284, nr. 14, p. 6.

4 Wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijsindex om vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van risicjongeren die bepaalde risico's lopen te bevorderen (Verwijsindex risicjongeren), *Stb.* 2010, 89.

5 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 855, nr. 3, p. 2.

6 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 855, nr. 6, p. 42.

7 *Handelingen I 26 januari 2010*, 31 855, 16-643, p. 33.

De Verwijsindex risicjongeren werd eerst de ‘Verwijsindex risico’s jeugdigen’ genoemd.⁸ Deze benaming is na amendement van kamerlid Dijsselbloem⁹ gewijzigd, omdat nu beter tot uitdrukking wordt gebracht dat het niet gaat om het vastleggen van *alle* risico’s voor *alle* jeugdigen, maar om het direct in contact brengen van hulpverleners die betrokken zijn bij een ‘risicjongere’, waarmee een beperktere definitie wordt bedoeld.

Meldingsbevoegden kunnen jongeren in de VIR aanmelden voor de vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing. Met de VIR wordt beoogd belemmeringen in de ontwikkeling van de jeugdige naar volwassenheid te voorkomen, te beperken of weg te nemen. Het systeem brengt hulpverleners bij elkaar, door hulpverleners met elkaar te ‘matchen’ indien zij beiden een melding hebben geplaatst over dezelfde jongere. Vervolgens is het de bedoeling dat hulpverleners contact met elkaar opnemen en na het uitwisselen van de ter zake doende gegevens tot afspraken over de hulpverlening komen.¹⁰ Hulpverleners blijven hierbij gebonden aan hun eigen regelgeving betreffende het uitwisselen van persoonsgegevens. Dat betekent dat hulpverleners in bepaalde situaties geen gegevens met elkaar mogen uitwisselen. Het wetsvoorstel bevat geen voorzieningen die de gegevensuitwisseling versoepelen en de minister vertrouwt volledig op de professionaliteit van de meldingsbevoegde dat er binnen de wettelijke kaders wordt gehandeld.

In deze bijdrage zal de VIR nader worden beschreven en zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de belangrijkste (juridische) discussiepunten over de wettelijke regeling omtrent de VIR. Wij zullen daarbij benadrukken dat er vanuit de wetgever een te rooskleurig beeld is geschetst van de kwaliteit van meldingsbevoegden ten aanzien van privacyvraagstukken. Het gevaar bestaat dat door te brede meldingscriteria er te gemakkelijk meldingen worden geplaatst, waarbij een stigmatiserend effect kan optreden. Daarbij kan bij professionele melders de illusie worden gewekt dat gegevensuitwisseling met een andere VIR-melder na een melding aan de VIR onbeperkt doorgang kan vinden. Door eventuele onterechte gegevensuitwisseling tussen hulpverleners kan de privacy van individuen verder worden geschaad. Het is daarom belangrijk dat professionals de (eigen) privacywet- en regelgeving kritisch toepassen.

2 Werking VIR

Voor de VIR is een wettelijke grondslag noodzakelijk. Hoewel het volgens de wetgever slechts gaat om zogenaamde ‘dat-gegevens’ (informatie *dat* de jeugdige contact heeft met een andere meldingsbevoegde), is er namelijk sprake van een verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 1 onder b Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Het burgerservicenummer van de betrokkene wordt in de verwijsindex gebruikt om een melding te plaatsen. Indien deze niet beschikbaar is maakt de verwijsindex na invoering van de familienaam, geboortedatum en het geslacht een nieuw nummer aan waarmee de betrokkene binnen het systeem geïdentificeerd wordt.¹¹ Een wettelijke regeling is tevens nodig met het oog op het doorbreken van de wettelijke of anderszins geldende geheimhoudingsverplichtingen van meldingsbevoegden. In de regel mag de geheimhouding alleen doorbroken worden met toestemming van de betrokkene of in een overmachtsituatie. In het nieuwe artikel 2j Wet op de jeugdzorg worden een aantal gronden genoemd waarop men een melding zou kunnen doen aan de VIR en de geheimhouding zou kunnen doorbreken indien een risico voor de belemmering naar volwassenheid optreedt.

Jongeren kunnen op drie manieren in de verwijsindex worden opgenomen. Ten eerste door een melding van een geautoriseerde professional via de landelijke website van de VIR.¹² Ten tweede via een lokaal signaleringssysteem door een daartoe door de gemeente geautoriseerd persoon en ten derde via een landelijk werkend bronstelsel door een geautoriseerde professional. Als voorbeeld van een bronstelsel wordt het systeem van de Raad voor de Kinderbescherming genoemd.¹³ Dat is gezien het doel van de VIR, de hulpverlening aan jongeren, begrijpelijk. Jeugdigen die hulp krijgen van de Raad voor de Kinderbescherming zijn al gesignaleerd en het is belangrijk voor andere hulpverleners om te weten dat de betrokkene te maken heeft met de Raad. Reeds geïmplementeerde regionale signaleringssystemen kunnen tevens als bronstelsel werken.¹⁴ De gemeenten dragen zorg voor de aansluiting met de landelijke verwijsindex.

2.1 Verantwoordelijke

In de VIR is zowel de Minister voor Jeugd en Gezin als het college van burgemeester en wethouders verantwoordelijke in de zin van de Wbp.¹⁵ Het college van b&w is verantwoordelijk voor de uitvoering van de belangrijkste

⁸ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 2.

⁹ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 22.

¹⁰ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 20.

¹¹ Zie artikel 11 Ontwerpbesluit verwijsindex risicjongeren, Kamerstukken II 2009/10, 31 855, nr. 56 (bijlage).

¹² <www.verwijsindex.nl>

¹³ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 59.

¹⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 60.

¹⁵ Artikel 2e Wet op de jeugdzorg.

rechten van jeugdigen die in de verwijsindex worden opgenomen, namelijk de plicht om de jeugdige te informeren over de opname in de verwijsindex, het recht op inzage in de meldingen, het recht op verwijdering en de behandeling van een eventueel bezwaar tegen een afwijzend verzoek.¹⁶ Op grond van artikel 2e jo. 2g Wet op de jeugdzorg kan vervolgens in een convenant worden vastgelegd dat de informatieplicht wordt verzorgd door de instantie waar de meldingsbevoegde instantie werkzaam is of de meldingsbevoegde zelf.¹⁷ De informatieplicht vindt uiterlijk plaats op het moment van de 'match'; het moment waarbij twee hulpverleners met elkaar in contact worden gebracht. Alleen bij hoge uitzondering mag de informatieplicht achterwege blijven. Dit kan voorkomen indien het noodzakelijk is in het belang van de bescherming van de jeugdige, of bijvoorbeeld de professional.¹⁸ De gemeente zal er uiteindelijk zorg voor moeten dragen dat de informatieplicht correct wordt nageleefd. In de praktijk zal moeten blijken hoe gemeenten deze nieuwe verantwoordelijkheid vormgeven en regelen dat het daadwerkelijk realiseren van de informatieplicht wordt gecontroleerd. Wij zien hier nog een complexe implementatievraag liggen waarbij gemeenten alle ruimte hebben om dit – op al dan niet verschillende wijze – te regelen. De wettelijk voorgeschreven audit die over vier jaar zal moeten worden uitgevoerd, zal hopelijk inzichtelijk maken of en op welke wijze betrokkenen bij de VIR worden geïnformeerd.

2.2 Bewaartermijn

De gegevens in de verwijsindex worden maximaal zeven jaar opgeslagen. De melding blijft namelijk twee jaar in de verwijsindex staan en wordt daarna nog vijf jaar in een historisch archief geplaatst. Er is gekozen voor een termijn van zeven jaar, omdat dit goed aansluit bij de levensfasen van de betrokkenen.¹⁹ Het historisch archief heeft volgens minister Rouvoet een belangrijke 'contextwaarde'. Een professional kan zich namelijk een completer beeld vormen van de jeugdige als hij weet dat er over dezelfde jeugdige waarover hij zich zorgen maakt ook in het verleden een melding is gedaan.²⁰

2.3 Meldingsbevoegden

De categorieën instanties die kunnen melden aan de verwijsindex worden vastgelegd in het gewijzigde Uitvoeringsbesluit bij de Wet op de jeugdzorg (artikel 1a-1h nieuw). Het gaat hier om instanties zoals de verslavingszorg, gehandicaptenzorg en eerstelijns geneeskundige

zorg (zoals huisartsen), scholen, doelgroepencoördinatoren van gemeenten, regionale politiekorpsen en bureau HALT. De instanties behoren tot de domeinen jeugdzorg, (jeugd)gezondheidszorg, politie en justitie, onderwijs en schuldsanering. In deze verschillende domeinen kunnen risico's gesignaleerd worden die de ontwikkeling naar volwassenheid voor de jeugdige belemmeren. Het gaat in de VIR om preventie: 'voorkómen dat een jeugdige "de fout ingaat", of als dat toch gebeurt, voorkómen dat hij verder op dat pad voortgaat'.²¹ Handhaving van de wet is dus geen doel van de VIR. De politie mag dan ook alleen een melding doen met als doel hulp, zorg of bijsturing van jeugdigen op gang te brengen of te ondersteunen.²² Wel is het duidelijk dat de kring van meldingsbevoegde instanties zeer breed is. Dat heeft tot gevolg dat er door de melding persoonsgegevens aan een potentieel zeer breed publiek beschikbaar worden gesteld. Professionals zouden hier bij hun afweging over het al dan niet plaatsen van een melding aan de VIR rekening mee moeten houden.

Een melding van de politie kan direct en indirect plaatsvinden. Zij kan een melding rechtstreeks invoeren in de VIR of een melding voorleggen aan Bureau Jeugdzorg, die vervolgens besluit of de melding van politie moet worden doorgemeld aan de verwijsindex. Het is volgens de regering niet werkbaar voor alle politiekorpsen om de melding via Bureau Jeugdzorg te laten doen. Het CBP stelt in haar advies dat de directe melding van de politie niet noodzakelijk is en daarom onnodig een stigmatiserend effect met zich brengt.²³ De regering is echter van mening dat het signaleren van risico's een taak van de politie is en het doen van meldingen past bij de bestaande praktijk. De politie is tot op heden al een belangrijke partij in allerlei casuoverleggen met ketenpartners voor de afstemming van hulp, zorg en bijsturing.²⁴ Hier ligt volgens ons het gevaar op de loer dat de politie vanuit het perspectief van veiligheid – in plaats van zorg – een melding aan de VIR doet en dat de VIR als systeem om zorg aan jeugdigen te verbeteren ingezet wordt als instrument om ter preventie van criminaliteit veiligheid in de samenleving te waarborgen. Het is dan ook zaak dat de politie enkel naar aanleiding van duidelijke zorgen over de ontwikkeling van een jeugdige vanuit zorgperspectief een melding aan de VIR doet.

Over de categorie meldingsbevoegden van professionals die werkzaam zijn in de gezondheidszorg, zijn tijdens de parlementaire behandeling verschillende vragen gesteld. Zo is de groep professionals die werkzaam is in de volwassenen-ggz en zijn kinderartsen niet als meldings-

16 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 24.

17 *Kamerstukken I* 2009/10, 31 855, nr. D (MvA), p. 23: 'De praktijk is dat in de afspraken als bedoeld in artikel 2g, van het voorstel, wordt vastgelegd welke instantie uitvoering geeft aan de plicht de betrokkenen te informeren.'

18 Artikel 43 onder e Wbp.

19 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 6, p. 53.

20 *Kamerstukken I* 2009/10, 31855, nr. D (MvA), p. 18.

21 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 3.

22 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 6, p. 8.

23 Brief College Bescherming Persoonsgegevens van 20 oktober 2009, kenmerk z2009-00970, p. 3: 'Dat de afstemming indirect plaatsvindt, is naar het oordeel van het CBP geen nadeel dat zwaarder weegt dan het belang van de jeugdige dat wordt voorkomen dat hij of zij via de verwijsindex met de politie wordt geassocieerd.'

24 *Kamerstukken II* 2009/10, 31 855, nr. 58, p. 9.

bevoegden in het uitvoeringsbesluit opgenomen – in tegenstelling tot afdelingen spoedeisende hulp van ziekenhuizen – terwijl zij wel degelijk belangrijke signalen kunnen krijgen over risico's voor kinderen waar zij in hun beroepspraktijk mee te maken krijgen of over horen. De minister heeft aangegeven dat deze groepen bij het AMK terecht kunnen als zij zich ernstig zorgen maken over een kind, en dat in de evaluatie de vraag zal worden meegenomen of de categorieën meldingsbevoegden moeten worden uitgebreid.²⁵

Op grond van artikel 1h van het ontwerpbesluit wijst een meldingsbevoegde instantie functionarissen aan die een melding mogen doen. Deze mensen moeten beschikken over een adequate opleiding en voldoende ervaring. Volgens de toelichting op het artikel is het een bewuste keuze om niet specifiek voor diverse categorieën te bepalen wanneer er sprake is van een adequate opleiding en voldoende ervaring. Wel mag van hem of haar worden verwacht 'dat hij zorgvuldig en op basis van de wettelijke criteria een melding afweegt en ook voldoende zorgvuldigheid betracht bij het gebruik van de verwijsindex met het oog op de privacygevoelige gegevens'.²⁶ Hieruit blijkt het rotsvaste vertrouwen dat de wetgever heeft in de meldingsbevoegde instanties. Wij zijn van mening dat nader geëxpliciteerd had kunnen worden uit welke elementen een dergelijke opleiding minstens zou moeten bestaan, zoals in elk geval een cursus Wet bescherming persoonsgegevens. Het is de vraag of het vertrouwen in het personeelsbeleid van de meldingsbevoegde instanties gerechtvaardigd is.

3 Meldcriteria

Hulpverleners mogen op grond van de criteria genoemd in artikel 2j van het wetsvoorstel een melding doen aan de verwijsindex, mits de hulpverlener van mening is dat de omstandigheid daadwerkelijk de ontwikkeling van een jeugdige zal belemmeren. Over dit criterium (doelbinding) is tijdens de parlementaire behandeling uitvoerig van gedachten gewisseld. Het oorspronkelijk ruimere criterium is naar aanleiding van deze discussie aangescherpt. Oorspronkelijk bevatte het wetsvoorstel een bepaling (artikel 2k) waar in stond dat er ook een melding kon worden gemaakt op grond van een ander risico dan genoemd in artikel 2j. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is deze bepaling geschrapt en zijn de meldingsgronden nu limitatief opgesomd.²⁷ In artikel 2j zijn de volgende gronden opgenomen:

- a. de jeugdige staat bloot aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing;
- b. de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen,

- waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen;
- c. de jeugdige heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen;
- d. de jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger;
- e. de jeugdige verzuimt veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten;
- f. de jeugdige is niet gemotiveerd door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien;
- g. de jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen;
- h. de jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats;
- i. de jeugdige is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag;
- j. de jeugdige laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld;
- k. de ouders of andere verzorgers van de jeugdige schieten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding van de jeugdige;
- l. de jeugdige staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.

Het enkele feit dat één van de risico's zich voordoet of de kans dat dit zich zal voordoen is niet voldoende voor opname in de verwijsindex, zo geeft de minister aan.²⁸

De hulpverlener moet ervan overtuigd zijn dat dit risico de ontwikkeling naar volwassenheid van het kind belemmert. Dit punt was tijdens de behandeling van het wetsvoorstel onduidelijk en leidde tot veel commentaar. De minister heeft gekozen voor een brede formulering van de gronden. Het laat verschillende beroepsgroepen de ruimte voor interpretatie, zodat de uiteindelijke afweging een jeugdige te melden wordt gemaakt door een professional die dichtbij de jeugdige staat. Daarnaast biedt de brede formulering de mogelijkheid nu nog niet als zodanig geïdentificeerde risico's in de toekomst te herkennen in één van de in artikel 2j opgesomde risico's, aldus de minister.²⁹

Teneinde de opgesomde gronden in artikel 2j concreter te maken voor meldende instanties en professionals is na overleg met de ketenpartners de 'Handreiking meldcriteria' opgesteld.³⁰ Deze handreiking is naar aanleiding van het debat in de Eerste en Tweede Kamer aangescherpt. De handreiking heeft geen juridische waarde, maar illustreert wel goed waar men bij deze gronden aan moet denken. Nogmaals, de gronden en de 'criteria' genoemd in de handreiking zijn op zichzelf niet voldoende een melding te doen. Daarvoor moet sprake zijn van een ongunstig effect op de ontwikkeling van de jeugdige: dit vormt als het ware de 'paraplu-bepaling'. Toch zal het in de praktijk aan hulpverleners houvast moeten

25 *Kamerstukken I 2009/10*, 31 855, nr. J (bijlage 29 maart 2010).

26 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 855, nr. 56 (bijlage), p. 13.

27 *Kamerstukken II 2009/10*, 31 855, nr. 4, p. 4.

28 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 3, p. 13.

29 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 6, p. 2.

30 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 26, beschikbaar via <www.meldcriteria.nl/>.

bieden bij het doen van een melding en daarom is het goed hier kritisch naar te kijken.

De Handreiking meldcriteria bevat een paar opvallende bepalingen die ook door kamerleden niet onopgemerkt zijn gebleven.³¹ In de handreiking is bijvoorbeeld opgenomen dat indien het gezin afhankelijk is van een uitkering of anderen, in een krappe woning leeft of vaak verhuist, dit een indicatie zou kunnen zijn voor opname in de verwijsindex. Een ander voorbeeld is het geval dat een gezin in een buurt woont die ontoereikend is voor het grootbrengen of opgroeien van kinderen. VVD'er Dezentjé Hamming-Bluemink merkte hierover op dat alle 25 000 kinderen in de wijk Charlois in Rotterdam op de verwijsindex gezet zouden kunnen worden.³² Dit is wellicht wat kort de bocht, aangezien er daadwerkelijk een risico moet bestaan dat dit feit de ontwikkeling van het kind naar volwassenheid belemmert; pas dan kan een melding worden gemaakt in de verwijsindex. Wel geeft het duidelijk aan dat van de professional veel wordt gevraagd bij het concreet beslissen over al dan niet melden. Hopelijk kunnen hulpverleners dit onderscheid wél maken. Het kamerlid noemt de meldcriteria 'weinig concreet' en het zijn volgens haar juist concrete meldcriteria, zoals het niet-nakomen van de Leerplichtwet of het afhankelijk zijn van een werkloosheidsuitkering bij jeugdigen, waar hulpverleners behoefte aan hebben.³³

Andere gronden voor eventuele opname in de verwijsindex zijn ouders die onderling vaak onenigheid hebben of jeugdigen of ouders met een gebrekkig sociaal netwerk. Opstandige pubers met een problematische relatie met hun ouders lijken tevens een risico te lopen in de verwijsindex te worden opgenomen. Jeugdigen die geen hobby's of interesses hebben en uit zichzelf geen interactie aangaan met de omgeving zouden in de verwijsindex opgenomen kunnen worden indien dat hun ontwikkeling naar volwassenheid beïnvloedt. Hetzelfde geldt voor gemakkelijk beïnvloedbare jeugdigen. Met deze criteria wordt wel een heel breed publiek bereikt. Kamerlid Dibi (GroenLinks) herkent zichzelf er dan ook in: 'Toen ik een puber was, was dat een standaardopmerking die ik zelf altijd maakte. Als mij gevraagd werd wat ik leuk vond om te doen, antwoordde ik: niks.'³⁴ Ook hij vindt deze criteria veel te ruim.

Vanuit de wettelijke kaders van de Wbp gezien, zijn de criteria zeer breed geformuleerd en is het de vraag of dit nog voldoet aan het vereiste van doelbinding.³⁵ Het

is een lastig dilemma: indien er te veel kinderen worden opgenomen in de verwijsindex gaat het systeem immers ten onder aan zijn eigen succes. De eis dat het vastgestelde risico wel verwachtingsgewijs leidt tot een belemmering in de ontwikkeling van de jeugdige verzwakt dit gevaar enigszins, maar het gaat hier om zeer subjectieve criteria waarvan de toepassing ervan zal verschillen van professional tot professional. Het is nog maar de vraag of de professional met de meldcriteria en de handreiking voldoende houvast wordt geboden bij een concrete afweziging of melding aan de VIR moet worden gedaan.

Na amendement van de kamerleden Sterk en Dezentjé Hamming is onderdeel l aan artikel 2j van het wetsvoorstel toegevoegd, waarmee het mogelijk is gemaakt een melding te maken indien de jeugdige blootstaat aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.³⁶ Etniciteit op zich is geen grond voor opname in de VIR, het gaat om het gevaar dat er zich een situatie voordoet dat een risico in de ontwikkeling van de jongere met zich brengt. Het hebben van een bepaalde etniciteit in bepaalde omstandigheden kan een van de oorzaken zijn dat het gevaar zich manifesteert en daarom is ervoor gekozen deze grondslag op te nemen. Het gaat hier bijvoorbeeld om de situatie dat een Somalisch meisje met haar familie naar Somalië vertrekt voor de vakantie en een hulpverlener vermoedt dat daar vrouwenbesnijdenis plaats kan vinden.³⁷

Minister Rouvoet was geen voorstander van deze toegevoegde bepaling en vond dat situaties die onder deze grond vallen, ook op basis van één van de andere meldingsgronden kunnen worden gemeld. Hij vond de grond echter 'niet onaanvaardbaar' en heeft de opname van deze grond daarom geaccepteerd.³⁸ In de VIR wordt het ras van een jeugdige niet vastgelegd en opname van de grond is om die reden volgens hem niet onaanvaardbaar. Professor Prins³⁹ wijst erop dat er echter in de praktijk zodoende wél registratie van ras plaatsvindt, omdat professionals bij een melding op deze grondslag wel het ras zullen vastleggen in hun eigen dossier van degene die gemeld wordt aan de VIR. Indien er na een match vervolgens een gegevensuitwisseling plaatsvindt, dan worden ook andere instanties ingelicht over het ras van de jeugdige. Om die reden had minister Rouvoet de grond niet zonder meer mogen aanvaarden, zoals hij dat nu wel (te) gemakkelijk heeft gedaan.⁴⁰ In dit kader is het interessant dat de VVD wijst op registratie van etniciteit

31 De heer Dibi (Groenlinks): 'Toen ik de website bezocht, brak mijn Marokkaans-Nederlandse klomp.'

32 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 54, p. 27.

33 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 54, p. 13.

34 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 54, p. 15.

35 Zie ook W. Sakulin, 'De doelstellingen van het elektronisch kinddossier en de Verwijsindex risicojongeren: de waarborgen uit de Wbp ondermijnd?', *P&I* 2008-5, nr. 233, p. 237-243.

36 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 855, nr. 27.

37 *Handelingen I* 26 januari 2010, 16 16-643, p. 45.

38 *Handelingen I* 26 januari 2010, 16 16-643, p. 44.

39 Hoogleraar Universiteit van Tilburg en lid Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

40 J.E.J. Prins, 'Discriminatie signalen', *NJB* 2010-2, p. 59.

van risicojongeren in de wijk Charlois in het Transfer Informatie Punt (TIP) van de gemeente Rotterdam.^{41, 42}

Gerelateerd aan het registreren van etniciteit was er discussie over meldingen van doelgroepcoördinatoren aan de VIR. Daarbij ging het om de vraag of door de meldingsbevoegdheid van doelgroepencoördinatoren misschien toch indirect sprake was van registratie van etniciteit. Bepaalde gemeenten hebben een doelgroepen-coördinator aangesteld die de problematiek rond een bepaalde groep individuen moet aanpakken. Hier kan het gaan om een specifieke bevolkingsgroep op grond van etniciteit, zoals Antillianen, Marokkanen en de Roma, maar het kan ook gaan om tienerzwangerschappen of hangjongeren.⁴³ Indien een Antillianen-coördinator direct een melding aan de VIR mag doen, zou er alsnog sprake zijn van registratie van etniciteit, aangezien men dan kan afleiden dat de betrokkene (hoogstwaarschijnlijk) van Antilliaanse afkomst is.⁴⁴

Op grond van artikel 1e lid 3 van het ontwerpbesluit kunnen ook doelgroepcoördinatoren een melding doen. Deze aanmeldingsmogelijkheid is opgenomen na de aanname van het amendement van kamerlid Dijsselbloem.⁴⁵ Gemeenten dienen ervoor zorg te dragen dat de doelgroepen-coördinator niet te herleiden is tot een specifieke etnische groep. Bij een melding aan de verwijfsindex zal niet worden opgenomen met welke doelgroep de coördinator zich bezighoudt.⁴⁶ Toch geldt ook hier het argument van Prins dat er in de praktijk wel degelijk registratie van etniciteit zal plaatsvinden. Het Uitvoeringsbesluit van de VIR is nog in behandeling, derhalve is er nog geen uitsluitsel over de aanmeldingsbevoegdheid van de doelgroepen-coördinator.

4 Gezinsfunctionaliteit in de VIR

Gerelateerd aan de wens van de regering om een 'volledig beeld' van de situatie van kinderen te krijgen, wordt er op dit moment ook onderzoek gedaan naar een 'gezinsfunctionaliteit' in de VIR. De gezinsfunctionaliteit houdt in dat als een jeugdige wordt gemeld aan de verwijfsindex, er ook een match plaatsvindt met een (stief)broertje of -zusje dat al eerder aan de verwijfsindex is gemeld.

Door deze functionaliteit ontstaat er meer transparantie over de problematiek in een gezin en kan de hulpverlening zich hierop aanpassen. Teneinde mogelijk te maken deze andere kinderen 'in beeld' te brengen moet het

GBA-register dubbel bevraagd worden. Eén keer ten aanzien van de ouders, zodat ook de biologische kinderen bevraagd worden en één keer ten aanzien van het adres, zodat duidelijk is welke mensen er allemaal op het adres wonen.⁴⁷

De horizontale bevragsfunctionaliteit is juridisch gezien gecompliceerd. Een match vindt in de VIR normaal gesproken plaats bij een betrokkene waarvan twee hulpverleners denken dat het kind risico loopt in zijn ontwikkeling naar volwassenheid. Door deze functionaliteit komen andere kinderen in beeld dan waar de hulpverlener zich bij het melden zorgen over maakt. Het privacybelang van de andere jeugdigen kan daardoor minder goed afgewogen worden tegenover het doel dat de hulpverlener voor ogen heeft. Op dit moment wordt zowel technisch als juridisch onderzocht in hoeverre een horizontale bevraging mogelijk gemaakt kan worden. Op verzoek van de leden Sterk en Dijsselbloem worden de mogelijkheden van een gezinsmodaliteit in de VIR onderzocht.⁴⁸ De verwachting is dat voor de zomer de Kamers over de bevindingen worden geïnformeerd. Mogelijk worden er al pilots met de functionaliteit gestart om te onderzoeken of de functie in een behoefte van professionals voorziet.⁴⁹

5 Een 'inhoudsloos-systeem'?

Een ander punt van kritiek dat tijdens de parlementaire behandeling is benadrukt, betreft de verwarrend makende pogingen van de Minister van Jeugd en Gezin om de Kamer te overtuigen dat er sprake is van een 'inhoudsloos-systeem' en er alleen 'dat-informatie' in de verwijfsindex wordt opgenomen. Het zou uitdrukkelijk niet gaan om een nieuw registratiesysteem. Zoals we eerder aangaven, is het echter zo dat op het moment van melding een verwerking van persoonsgegevens in een geautomatiseerd werk plaatsvindt. Hierbij kan soms wel degelijk worden afgeleid om welk soort informatie het gaat, waardoor als het ware toch meer inhoudelijke gegevens worden prijsgegeven.⁵⁰

Een melding van een betrokkene aan de VIR heeft daarbij een stigmatiserend effect, want de hoedanigheid van de professional zegt iets over het risico van de betrokkene. De Raad van State was in haar advies kritisch over de VIR en onderschrijft het gevaar van stigmatisering. Het risico bestaat volgens haar dat elke jongere die in de verwijfsindex staat genoteerd, wordt gezien als een

41 Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 5, p. 14.

42 Zie voor meer informatie over dergelijke stigmatisering ook de opvatting van het CBP over registratie van etniciteit bij de afwijzing van de ontheffing van de VIA (brief van 7 april 2009 van het College Bescherming Persoonsgegevens, kenmerk: z2009-00365); zie ook de noot van C.A. Groenendijk bij ABRvS 9 september 2008, *Uitsprakenbundel Wet Bescherming Persoonsgegevens 2009*, aant. art. 23, p. 402-415.

43 Zie de discussie omtrent het Uitvoeringsbesluit, Brief van 25 maart 2010, kenmerk DJenG-CB-U:2985086, p. 1.

44 Zie ook E.R. Brouwer & D.C. Houtzager, 'De Verwijsindex Antillianen', *NJB* 2009-5, p. 305.

45 Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 42.

46 Kamerstukken II 2009/10, 31 855, nr. 58, p. 5.

47 Kamerstukken II 2009/10, 31 855, nr. 55, p. 3.

48 Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 38.

49 Kamerstukken II 2009/10, 31 855, nr. 55, p. 3.

50 Zie ook E.J. de Wilde, 'Het monitoren van probleemgedrag', *Justitiële verkenningen* (34) 2008-8, p. 55: 'een signaal dat bijvoorbeeld uit justitiële kring afkomstig is, is uiteraard niet zonder inhoudelijke betekenis over de persoon die wordt aangemeld.'

potentieel gevaar.⁵¹ Rouvoet reageert hierop door te stellen dat elke registratie van personen er in enig opzicht toe leidt dat men in een bepaald 'hokje' wordt geplaatst.⁵² Indien een hulpverlener van verslavingszorg bijvoorbeeld een melding doet over een jeugdige, dan is er bijvoorbeeld waarschijnlijk sprake van een drugsprobleem. Dit hoeft niet daadwerkelijk zo te zijn – er kan tenslotte ook een andere grond van toepassing zijn – maar het wordt in elk geval vermoed. De regering erkent het gevaar van stigmatisering bij de VIR, maar stelt dat dit onvermijdelijk is en de VIR een hoger positief doel dient, namelijk het verlenen van correcte hulpverlening aan de jongere.⁵³ Deze zienswijze lijkt in de Kamer brede steun te krijgen. Stigmatisering door opname in de Verwijsindex lijkt van ondergeschikt belang te zijn ten opzichte van de hulpverleningsfunctie die de verwijsindex dient.

In veel gevallen is er geenszins sprake van louter 'dat-informatie', maar 'wat-informatie' en in meer juridische termen zelfs van een bijzonder persoonsgegeven. Echter, op een vraag van de SP-fractie of in de verwijsindex ook bijzondere persoonsgegevens worden opgenomen, antwoordde de minister: 'het antwoord hierop luidt ontkenkend: in de verwijsindex kunnen geen inhoudelijke gegevens opgenomen, dus ook geen bijzondere persoonsgegevens.'⁵⁴ Later komt Rouvoet hierop terug en stelt dat de meldingen in de verwijsindex inderdaad beschouwd kunnen worden als bijzondere persoonsgegevens indien de meldingen komen uit de domeinen gezondheidszorg, jeugdgezondheidszorg en politie en justitie.^{55, 56}

De KNMG heeft deze problematiek erkend in de brief van 22 december 2009, waarin zij aangeeft dat artsen alleen meldingen mogen plaatsen na: (1) toestemming van de cliënt en op basis van een geconstateerd risico van de jeugdige op het gebied van de expertise van de meldingsbevoegde arts; (2) zonder toestemming van de cliënt slechts bij vermoedens van kindermishandeling en als er geen andere mogelijkheid is dan melding aan de VIR.⁵⁷ De KNMG stelt dat indien de arts na een match geen gegevens mag uitwisselen, niet gemeld zou moeten worden. Rouvoet betreurt de zienswijze van de KNMG en stelt dat de melding belangrijke contextwaarde heeft en een match aanleiding kan zijn voor de professional om in gesprek te gaan met een cliënt.⁵⁸

De KNMG heeft haar artsen naar onze mening terecht geadviseerd terughoudend en vooral zorgvuldig om te gaan met meldingen aan de verwijsindex. Het meldrecht

van artikel 2j bevat op zichzelf niet voldoende grondslag om het beroepsgeheim te doorbreken. We gaven eerder aan dat de meldingsgronden ruim zijn omschreven; daarbij maakt het noodzakelijkheids criterium geen onderdeel uit van deze gronden.⁵⁹ Professionals met een beroepsgeheim moeten daarom zelf telkens een zorgvuldige afweging maken of zij het in een bepaald geval nodig achten een melding te doen, mede gelet op de potentieel grote groep die de melding te zien kan krijgen.⁶⁰

6 Scholing hulpverleners

Hulpverleners moeten zich er bewust van zijn dat de VIR ook extra werk oplevert. Er zal goed gedocumenteerd moeten worden waarom iemand in de verwijsindex wordt aangemeld en er zal aan de relevante privacywetgeving getoetst moeten worden of er gegevens uitgewisseld mogen worden.

Professionals zijn aansprakelijk voor onterechte meldingen en moeten plaatsen van een melding daarom zorgvuldig documenteren. Volgens Rouvoet zou het misschien ook verstandig zijn in het jeugdossier te schrijven als er géén melding wordt geplaatst.⁶¹ Opvallend is dat in de memorie van toelichting deze documentatie, bestaande uit het formuleren van de reden van het al dan niet aanmelden van de betrokkene aan de verwijsindex door de professional, niet is meegerekend bij de administratieve belasting van de professional. Daarin wordt gesteld dat het de professional welgeteld slechts 1,5 minuut kost om een melding te doen.⁶² Deze inschatting lijkt ons iets te optimistisch.

Bij de introductie van de VIR is door minister Rouvoet vooral benadrukt wat de VIR professionals oplevert en hoe het hun taak om de jeugdige te beschermen, vergemakkelijkt. Wat lijkt te zijn vergeten is dat zelfs met een gebruikersvriendelijke en wettelijk gefundeerde VIR de eigen wet- en regelgeving voor de melders uiteindelijk van doorslaggevend belang blijft voor het wel of niet melden aan de VIR. Het gevaar bestaat dat professionals zich hiervan onvoldoende bewust zijn of onvoldoende kennis en ondersteuning ten aanzien van privacyvraagstukken hebben.

Op grond van artikel 2h van het wetsvoorstel wijst de gemeente een regievoerder aan die er ook op moet toezien dat na een tot stand gekomen 'match' hulpverleners daadwerkelijk met elkaar contact opnemen en tot afspraken komen.⁶³ Wij hopen dat deze regievoerder niet on-

51 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 4, p. 2.

52 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 4, p. 4.

53 *Kamerstukken II 2008-09*, 31 855, nr. 6, p. 49.

54 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 6, p. 19.

55 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 6, p. 24.

56 *Kamerstukken I 2009/10*, 31 855, nr. F.

57 Brief KNMG over Verwijsindex risicjongeren, *Kamerstukken II 2009/10*, 31 855, nr. F (bijlage).

58 *Handelingen I* 26 januari 2010, 16 16-643, p. 42.

59 Vgl. bijv. artikel 1:240 BW, waarin wél is geregeld dat professionals met een beroepsgeheim deze zonder toestemming slechts mogen doorbreken bij een melding aan de Raad voor de Kinderbescherming indien dit noodzakelijk is.

60 Zie ook J. Nouwt, 'Melding door artsen aan de VIR: zoveel mogelijk met toestemming. Het beroepsgeheim en de verwijsindex risicjongeren', *Medisch Contact* 27 april 2010, <www.medischcontact.artsennet.nl>.

61 *Kamerstukken II 2008/09*, 31855, nr. 3, p. 40.

62 *Kamerstukken II 2008/09*, 31855, nr. 3, p. 45.

63 *Kamerstukken II 2008/09*, 31 855, nr. 3, p. 60.

terecht druk uitoefent op hulpverleners teneinde een gegevensuitwisseling tot stand te brengen. Rouvoet is er echter van overtuigd dat professionals zich 'zeer goed bewust' zijn van de op hen van toepassing zijnde regelgeving inzake informatie-uitwisseling. De minister geeft aan: 'Zij gaan daar zeer zorgvuldig mee om, en daarom is er mijns inziens geen aanleiding om te veronderstellen dat er een informeel regime van informatie-uitwisseling zal ontstaan'.⁶⁴ Wij betwijfelen of de minister deze aanname voldoende heeft getoetst. Hulpverleners zijn immers geen juristen. Rouvoet gaat ervan uit dat de verdere voorlichting en scholing ten behoeve van professionals een taak van de meldingsbevoegde instanties is.⁶⁵

Gezien het aantal instanties die een melding kunnen doen aan de VIR en als gevolg waarvan een match kan plaatsvinden, kan de vraag of bij een combinatie van partijen gegevens uitgewisseld mogen worden bijzonder complex zijn. Wij zijn van mening dat hulpverleners in onvoldoende mate zijn geweest op het privacybelang van de betrokkenen in de verwijsindex bij gegevensuitwisseling naar aanleiding van een 'match'. Duidelijk moet worden gemaakt dat een melding op zich al juridische implicaties met zich brengt en men zich sterk van de relevante privacywetgeving bewust moet zijn als zij op het punt staan gegevens uit te wisselen. Een verplichting tot voorlichting over privacy is daarbij onontbeerlijk. Indien de meldingsbevoegde er nog steeds niet uitkomt zou bij twijfel een privacyfunctionaris van de eigen organisatie of de nog te ontwikkelen Helpdesk Privacy geraadpleegd moeten worden. Dit past ook goed bij het 'flankerend beleid' waar in de memorie van toelichting op gewezen wordt.⁶⁶ De regering denkt hierbij aan de Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin. Zij kan uitvoeringsinstanties ondersteunen bij de beantwoording van privacyvragen en de wettelijke mogelijkheden verkennen van uitwisseling van persoonsgegevens. Het is illustrerend voor de optimistische visie van de regering ten aanzien van de kennis over privacyregels van professionals. Indien de overheid inderdaad een rol ziet weggelegd voor de Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin, dan raden wij aan deze helpdesk fors uit te breiden om de honderden meldingsbevoegde instanties van degelijk advies te kunnen voorzien. Het zal onvermijdelijk zijn de bevoegde meldingsfunctionarissen op privacygebied (bij) te scholen om verdere bewustwording van dit grondrecht te creëren. Het was verstandig geweest eerst de voorzieningen voor privacyvoorlichting op orde te brengen alvorens het instrument VIR grootschalig in te zetten.

7 Conclusie

Na bestudering van de parlementaire geschiedenis van de VIR concluderen wij dat de VIR juridisch afdoende is geregeld – met enkele aandachtspunten zoals de toch nog ruime meldgronden daargelaten – maar dat (nog) onvoldoende aandacht is geschonken aan de (privacy)kwaliteit die van melders wordt verwacht. Daarmee is

onvoldoende geanalyseerd of in dit opzicht privacygevaaren bestaan. Het is te makkelijk te stellen dat een melding 1,5 minuut van de werktijd kost en daarmee de kous af is. Meldingen uit de domeinen gezondheidszorg, jeugdgezondheidszorg en politie en justitie zijn bijzondere persoonsgegevens, waarbij de professional extra zorgvuldig te werk moet gaan. Het is verder de vraag of wij erop kunnen vertrouwen dat hulpverleners precies weten welke gegevens met welke instantie op basis van hun wetgeving uitgewisseld mogen worden. Het verdient aanbeveling een Helpdesk Privacy op voldoende capaciteit in te stellen voor privacyvragen of bij elke meldingsbevoegde instantie een – daartoe voldoende geschoolde – privacyfunctionaris aan te stellen. Indien dit niet gebeurt, bestaat het gevaar dat er zich een praktijk ontwikkelt waarbij privacygegevens te gemakkelijk verwerkt worden en daardoor lichtvaardig wordt omgegaan met de gegevens van jeugdigen. Daarnaast is het belangrijk ervoor te blijven waken dat het doel van zorg en handhaving niet door elkaar heen gaan lopen. Een van de grootste uitdagingen zien wij dan ook liggen in het erop toezien dat de VIR voor de oorspronkelijke doeleinden wordt gebruikt.

Desalniettemin raken door de VIR hopelijk minder kinderen door bijvoorbeeld verhuizingen buiten het zicht van hulpverleners en kunnen meer kinderen geholpen worden die ook daadwerkelijk hulp behoeven. Hopelijk blijft het aantal foute meldingen beperkt en worden de hulpverleners alsnog goed geïnstrueerd over de relevante wetgeving.

De verdere voorlichting en scholing ten behoeve van professionals is volgens de wetgever een taak van de instanties die een melding mogen doen. Wij zijn van mening dat de meldingsbevoegde instanties ondersteuning verdienen van de centrale overheid. Bij twijfel zou een privacyfunctionaris of de Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin raadpleegbaar moeten zijn, maar minstens moet er een cursus Wet bescherming persoonsgegevens aan meldingsbevoegden verplicht gesteld worden.

De overheid moet erop toezien dat grondrechten voldoende gewaarborgd blijven. Bij het inzetten van de VIR als instrument moet er bij de overheid ook de bereidheid bestaan in de waarborging van het recht op de persoonlijke levenssfeer te investeren. Daarnaast verdienen degenen over wie gemeld wordt een zorgvuldige monitoring en controle op het gebruik van de VIR in de praktijk, zodat de VIR inderdaad – slechts – zal leiden tot een vermindering van belemmeringen van jeugdigen naar volwassenheid. Hopelijk wordt dit soort privacywaarborgen net zo voortvarend opgepakt als de implementatie van de verwijsindex zelf.

⁶⁴ Kamerstukken I 2009/10, 31 855, nr. D (MvA), p. 17.

⁶⁵ Kamerstukken II 2009/10, 31 855, nr. 57, p. 2.

⁶⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 3, p. 6.