

Vergaderjaar 2008–2009

26 283

Migratie Antilliaanse jongeren

Nr. 49

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR WONEN, WIJKEN EN INTEGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

Met deze brief informeer ik u, mede namens de minister voor Jeugd en Gezin, over het besluit van het kabinet over de Verwijsindex Antillianen (VIA).

Aanleiding

De zogenoemde Antillianengemeenten¹ in Nederland zien zich geconfronteerd met een groep Antilliaans-Nederlandse jongeren die speciale begeleiding nodig heeft en/of problemen veroorzaakt. Voor de aanpak van deze problematiek zijn er op Rijks- en gemeenteniveau afspraken gemaakt over categoriaal beleid. De gemeenten hebben de beschikking over een breed pakket aan maatregelen ten behoeve van de hulpverlening aan deze groep jongeren. Voor een maatwerk aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren is het van belang dat de verschillende hulpverleners elkaar snel weten te vinden en onderling informatie uitwisselen, ook wanneer jongeren frequent verhuisgedrag vertonen en niet staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). De Verwijsindex Antillianen is op verzoek van de Antillianengemeenten ontworpen als één van de instrumenten om de problematiek van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren aan te pakken, op een moment dat er nog geen zicht was op een bredere verwijsindex voor alle jongeren die in Nederland als risicojongere kunnen worden aangemerkt.

Doelstelling van de VIA is het op bovenlokaal niveau ondersteunen van de integrale en persoonsgerichte aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren die op lokaal niveau plaatsvindt. Alle Antillianengemeenten leveren verwijsinformatie aan betreffende Antilliaans-Nederlandse risicojongeren die in lokale trajecten zitten. De coördinatie van deze lokale trajecten vindt veelal plaats in een speciaal casusoverleg. Om Antilliaans-Nederlandse risicojongeren op basis van deze casusoverleggen te kunnen melden aan een verwijsindex, is het noodzakelijk dat er op lokaal niveau in de bronsystemen van de hulpverlenende instanties sprake is van registratie van herkomst.

¹ Almere, Amersfoort, Amsterdam, Arnhem, Breda, Capelle aan den IJssel, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Eindhoven, Groningen, Leeuwarden, Lelystad, Nijmegen, Rotterdam, Schiedam, Tilburg, Vlaardingen, Vlissingen, Zoetermeer en Zwolle.

De Verwijsindex risicojongeren richt zich primair op het bij elkaar brengen van risicomeldingen van hulpverleners en het informeren van die hulpverleners over elkaars betrokkenheid bij een jongere. Daarmee bevordert de VIR de samenwerking binnen én tussen gemeenten.

Op 10 november jl. heeft de voormalige minister voor Wonen, Wijken en Integratie een brief verzonden naar de Tweede Kamer waarin zij afstand doet van de Verwijsindex Antillianen. In de ministerraad van 14 november jl. is besloten deze brief om twee procedurele redenen in te trekken. Ten eerste omdat er nog geen overleg was gevoerd met alle bewindspersonen die daaraan behoefte hadden en ten tweede omdat er ook een advies lag van de Raad van State dat nog niet voldoende betrokken was geweest in de besluitvorming. Op 25 november jl. heb ik per brief aan de Kamer uitvoering gegeven aan dit besluit. In die brief verwijs ik naar de gesprekken die ik voer met de betrokken bewindspersonen en de 21 Antillianengemeenten om de meest geëigende oplossing te kunnen bepalen, en wordt de toezegging gedaan de Kamer daarover zo spoedig mogelijk te informeren. Met onderhavige brief doe ik deze toezegging gestand.

Oordeel Raad van State en College bescherming persoonsgegevens

Op 3 september jl. heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat de VIA een passend middel is gezien de aard, ernst en omvang van de problematiek van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren. De Raad van State oordeelde hiermee dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) op 11 december 2006 terecht ontheffing heeft verleend voor een verwijsindex voor Antilliaans-Nederlandse risicojongeren gezien het zwaarwegend algemeen belang. De ontheffing voor de VIA is op 11 december 2008 verlopen. In oktober 2008 is een nieuwe ontheffingsaanvraag bij het CBP ingediend.

Een fundamenteel kenmerk van de VIA is het tijdelijke karakter. In het ontheffingsbesluit van 11 december 2006 stelt het Cbp dat de VIA moet worden beschouwd als een pilot voor intergemeentelijke informatie-uitwisseling ten behoeve van een persoonsgerichte benadering voor specifieke doelgroepen. Daarbij is door de toenmalige minister voor integratie de wens uitgesproken dat de VIA uiteindelijk in de Verwijsindex Risicojongeren zal worden opgenomen, zodat de VIA overbodig wordt. Dit tijdelijke karakter van de VIA heeft de Raad van State mee laten wegen in haar oordeel over de rechtmatigheid van het ontheffingsbesluit van de Cbp. Dit betekent dat de VIA geen structurele oplossing biedt om de informatiepositie van de gemeenten met betrekking tot Antilliaans-Nederlandse risicojongeren te verbeteren. Het is onzeker dat het Cbp bereid is een nieuwe ontheffing voor de VIA te verlenen, aangezien er nu wél binnen redelijke termijn zicht is op een Verwijsindex Risicojongeren.

Derhalve moet een oplossing worden gezocht om tegemoet te komen aan de wens van de Antillianengemeenten om een instrument te hebben ter ondersteuning van hun lokale aanpak. Met onderliggende uitwerking van de integratie van de doelstellingen van de VIA in de VIR is een alternatief gevonden voor de Verwijsindex Antillianen dat naar mening van de Antillianengemeenten voldoende ondersteuning biedt van een integrale en persoonsgerichte aanpak van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren.

Eén verwijsindex voor alle jongeren

De afgelopen weken zijn er intensieve gesprekken gevoerd over het vervolg van de VIA. De gesprekken zijn zeer constructief geweest. Ik ben met de minister voor Jeugd en Gezin overeengekomen dat de doelstel-

lingen die aan de VIA zijn gesteld (en dus noodzakelijk zijn voor de aanpak van de problematiek van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren) in de VIR zullen worden gerealiseerd. Een aparte verwijzindex van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren wordt daarmee overbodig. Deze doelstellingen zullen worden opgenomen in de proeftuin van de VIR, voor zover zij daar niet reeds deel van uitmaken, met als uitgangspunt dat zij een permanent onderdeel gaan vormen van de VIR. De ontheffingsaanvraag bij het Cbp zal dan ook worden ingetrokken.

De integratie van de doelstellingen van de VIA in de VIR richt zich op die doelstellingen die direct noodzakelijk zijn voor de hulpverlening aan Antilliaans-Nederlandse risicojongeren. Dit biedt de mogelijkheid om in de praktijk vast te stellen of het instrumentarium van de VIR op alle terreinen adequaat is voor hulpverlening aan de Antilliaans-Nederlandse jongeren, en op welke onderdelen eventueel aanpassing nodig is. Dit biedt ook de mogelijkheid om dit niet alleen voor de Antilliaans-Nederlandse jongeren te doen, maar eveneens voor andere jongeren in vergelijkbare situaties. Hierbij zullen gemeenten en hulpverleningsinstanties vanzelfsprekend nauw worden betrokken. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de uitdrukkelijke wens van zowel de Antillianengemeenten als ministerraad dat de koppeling tussen de VIA en de VIR geen vertraging oplevert voor de aanpak van Antilliaans-Nederlandse probleemjongeren, noch voor de introductie van de VIR.

De relatie die er ligt tussen de VIA en de VIR wordt nu losgemaakt van het vraagstuk rondom registratie van herkomstgegevens. Registratie van herkomstgegevens betreft een principiële discussie, verbonden met de Grondwet en internationale verdragen, die vraagt om betrokkenheid van meerdere bewindspersonen en om een zorgvuldige afweging binnen het kabinet. Het belang van registratie van herkomst kan op zichzelf worden onderschreven, alsmede de noodzaak om op adequate wijze te onderbouwen op welke wijze deze registratie dient plaats te vinden. Deze discussie omvat meer dan de vraag naar de wenselijkheid en noodzakelijkheid van registratie van herkomstinformatie in de Verwijzindex Risicojongeren. De discussie zal – in aansluiting op de reeds bestaande mogelijkheden tot registratie bij bijvoorbeeld de politie en in het GBA – over de volle breedte gevoerd worden. Het gaat daarbij niet alleen om registratie van herkomstgegevens ten behoeve van de individuele hulpverlening aan risicojongeren, maar ook om het genereren van beleidsinformatie. Bijvoorbeeld het in kaart brengen van de herkomst van criminaliteitsverdachten of het inzichtelijk maken van de achterstanden en problemen van specifieke groepen. Deze geaggregeerde beleidsinformatie is de stap naar een verantwoord beleid gericht op het oplossen van problemen die zich voordoen binnen specifieke groepen. Het kabinet zal in de eerste helft van 2009 de kamer een brief doen toekomen over registratie op herkomst.

Uitwerking integratie VIA in VIR

Momenteel zijn acht van de in totaal 21 Antillianengemeenten aangesloten op de proeftuin van de Verwijzindex Risicojongeren. Met deze gemeenten zal op zeer korte termijn worden gestart met het inpassen van de doelstellingen van de VIA in de VIR. Aansluiting van de overige Antillianengemeenten op de proeftuin vindt eveneens plaats op korte termijn, doch uiterlijk einde eerste kwartaal van 2009.

De volgende randvoorwaarden zijn essentieel voor de aanpak van de problematiek van Antilliaans-Nederlandse risicojongeren en zullen, voor zover zij daar niet reeds deel van uitmaken, in het kader van de VIR worden gerealiseerd:

1. Bovenlokale matching

2. Matching door middel van VSN-nummer
3. Meldcriteria
4. Antillianencoördinator als meldende instantie
5. Leeftijd

1. Bovenlokale matching

Primair van belang voor de hulpverlening aan de Antilliaanse doelgroep is informatie-uitwisseling *tussen* gemeenten. De coördinator van een casus-overleg moet over informatie kunnen beschikken of een bepaalde jongere bekend is in een andere gemeente en welke hulpverleningstrajecten deze jongere reeds elders doorlopen heeft. Deze mogelijkheid van bovenlokale matching is van essentieel belang gezien de hoge mobiliteit van Antilliaanse jongeren.

De Verwijsindex Risicjongeren is een landelijk systeem dat gemeentegrensoverschrijdend werkt. Dit betekent dat het VIR systeem voorziet in de voor de Antillianengemeenten gewenste bovenlokale matching. Van landelijk dekking is sprake met inwerkingtreding van het wetsvoorstel met betrekking tot de Verwijsindex. Tot die tijd is uitwisseling enkel mogelijk tussen gemeenten die daadwerkelijk in de proeftuin zijn aangesloten. Om toch de bovenlokale werking te kunnen garanderen voor de Antilliaanse doelgroep is overeengekomen dat alle Antillianengemeenten de mogelijkheid wordt geboden om op korte termijn (uiterlijk einde eerste kwartaal 2009) jongeren aan de Verwijsindex te melden, hetgeen een belangrijke basis is voor grensoverschrijdende samenwerking en uitwisseling tussen die Antillianengemeenten. Gemeenten kunnen ondersteuning krijgen voor de aansluiting op de Verwijsindex binnen de daarvoor geldende voorwaarden, maar dragen daarvoor zelf de bestuurlijke verantwoordelijkheid.

2. Matching door middel van een VSN

Een aanzienlijk deel van de Antilliaans-Nederlandse jongeren is niet geregistreerd in de Gemeentelijke Basisadministratie en beschikt daarmee niet over een Burger Service Nummer (BSN). Voor deze groep jongeren wordt een Verwijsindex Service Nummer (VSN) aangemaakt op basis waarvan matching kan plaatsvinden. Uitgangspunt is dat een jongere maar onder één VSN bekend kan zijn in de VIR. Op basis van een aantal unieke persoonsgegevens, te weten achternaam, geboortedatum en geslacht, wordt het VSN middels een logaritme berekend. Daarmee is het VSN dus een uniek persoonsgebonden nummer. Op die manier kan het VSN dus ook voor (Antilliaanse) jongeren zonder BSN fungeren als uniek nummer, en kunnen jongeren zonder BSN worden gemeld en kan matching plaatsvinden.

Om te kunnen matchen op basis van VSN is een meldfunctie vereist op basis van identificerende persoonsgegevens. Een VSN dat door de Verwijsindex gegenereerd is, is niet terug te vinden op paspoort, rijbewijs of ID-bewijs. Om een matching of melding toch mogelijk te maken voor een jongere die niet beschikt over een BSN, is het nodig om te melden op basis van andere identificerende persoonsgegevens. NAW-gegevens alleen zijn onvoldoende identificerend. Aanvulling met geboortedatum en geslacht is vereist. In de proeftuin zal een oplossing worden gezocht voor de (technische) vraag betreffende de mogelijkheid om in geval van een onvolledige set unieke persoonsgegevens, een VSN aan te maken (bijv. bij vermoedens van een gelogen geboortedatum of achternaam).

3. Meldcriteria

Melding in de VIA geschiedt als de betrokkene voldoet aan de doelgroep-

omschrijving en een specifiek knelpuntcriterium. Ten aanzien van herkomst wordt in de doelgroepomschrijving als uitgangspunt gehanteerd dat een jongere, of tenminste één van de ouders, is geboren op de Nederlandse Antillen. Voor een effectieve hulpverlening aan Nederlands-Antilliaanse risicojongeren zijn in het contourendocument VIA de volgende specifieke knelpuntcriteria vastgesteld:

- Deelname aan een schuldhulpverleningstraject.
- Niet geregistreerd zijn in de GBA, maar wel in aanraking komen met bij het casusoverleg betrokken instellingen.
- Actuele leerplichtproblemen (langer dan twintig schooldagen spijbelen of absoluut verzuim; voortijdig schoolverlaten in de afgelopen twaalf maanden).
- Grote afstand tot de arbeidsmarkt.
- Uitkeringsfraude in de afgelopen twaalf maanden.
- Huurschuld van meer dan zes maanden of meer dan drie overlastmeldingen in de laatste twaalf maanden.
- Signalering van één geweldsdelict of twee drugsdelicten of drie keer overlast veroorzaken binnen een periode van twaalf maanden.

De knelpuntcriteria voor de VIA worden ingepast in het meldingskader van de VIR. Voor de Verwijsindex risico's jeugdigen is onderstaand meldingskader opgenomen in het wetsvoorstel.

- De jeugdige staat bloot aan geestelijk of lichamelijk geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing;
- De jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen;
- De jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende opgroei- of opvoedingsproblemen;
- De jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger;
- De jeugdige verzuimt om andere reden dan ziekte of gebrek veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten;
- De jeugdige is niet gemotiveerd om door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien;
- De jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen;
- De jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats;
- De jeugdige is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag;
- De jeugdige laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld;
- De ouders of andere verzorgers van de jeugdige schieten tekort in de verzorging of opvoeding van de jeugdige.

Momenteel loopt er een traject waarin de in het meldingskader genoemde omstandigheden worden geconcretiseerd tot meldcriteria. De knelpuntcriteria van de VIA worden hierin expliciet meegenomen.

4. Antillianencoördinator als meldende instantie

In de Antillianengemeenten is de Antillianencoördinator verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpverlening aan Antilliaans-Nederlandse risicojongeren. Deze coördinatie vindt veelal plaats via het lokale casusoverleg. De coördinator is een door de burgemeester gemandateerde gemeenteambtenaar en meldingsbevoegd voor een melding aan de Verwijsindex Antillianen. In de proeftuin zal worden onderzocht op welke wijze deze coördinator meldingsbevoegd kan worden gemaakt voor de Verwijsindex Risicojongeren.

5. Leeftijd

De VIA was bedoeld voor jongeren tot en met 24 jaar. Het rijksbeleid inzake de Antilliaans-Nederlandse risicogroep en de lokale aanpak daarvan heeft echter begin 2008 deze leeftijdsgrens losgelaten, aangezien de problematiek van Antilliaanse Nederlanders zich niet beperkt tot jongeren tot en met 24 jaar. In het advies van de Taskforce Antilliaanse Nederlanders is dit bevestigd.

De Verwijsindex richt zich op jongeren tot 23 jaar. Dit betekent dat een meldingsbevoegde jongeren tot 23 jaar kan melden aan de Verwijsindex. Met het bereiken van de leeftijd van 23 jaar houdt zoals gezegd de behoefte aan ondersteuning echter niet noodzakelijkerwijs op. In de proeftuin zal daarom expliciet de vraag worden meegenomen in hoeverre hulpverleners van elkaars betrokkenheid op de hoogte kunnen worden gesteld bij jongeren ouder dan 23 jaar. In de evaluatie van de proeftuin uiterlijk eind 2009 zullen de oplossingen hiervoor worden geïnventariseerd en zal besluitvorming hierover plaatsvinden. Ook zal het kabinet zich actief gaan buigen over het vraagstuk van de leeftijdsgrenzen. De problematiek van risicojongeren boven de 23 jaar zal worden onderzocht. Op basis hiervan, en op basis van de ervaringen met de VIR, wordt met prioriteit onderzocht hoe invulling kan worden gegeven aan de behoefte van de Antillianengemeenten aan bovenlokale gegevensuitwisseling na het 23ste levensjaar. Medio 2009 zullen hier de eerste voorstellen voor worden gedaan.

Gezinssituatie

Ten aanzien van de gezinssituatie bestaan nog vragen die gedurende de looptijd van de proeftuin worden verkend:

Binnen het gezin van de jongere die 23 wordt, en daarmee buiten het bereik van de VIR valt, kunnen jongere broertjes of zusjes leven die tussen de wal en het schip dreigen te vallen omdat de hulpverleners er geen zicht meer op hebben. Immers, hulpverleners zullen hun hulpverleningstrajecten hebben afgestemd op de gezinssituatie van deze jongere. De minister voor Jeugd en Gezin heeft de toezegging aan de Tweede Kamer gedaan dat de mogelijkheden tot een functionaliteit die problematiek bij andere gezinsleden inzichtelijk maakt onderzocht gaan worden. Ook in de proeftuin is er nog geen gezinsfunctionaliteit. Het is wel mogelijk dat – vooruitlopend op het onderzoek naar die functionaliteit – betrokken gemeenten en instanties in hun samenwerkingsconvenant afspraken maken over hoe meervoudige gezinsproblematiek kan worden gesignaleerd en hoe deze verder aan te pakken.

Ik ben er van overtuigd met bovenstaande afspraken een oplossing te hebben gevonden die tegemoet komt aan de bezwaren van de Antilliaanse gemeenschap en de Antillen, en die de Antillianengemeenten voldoende instrumenten biedt om de problematiek van Antilliaans-Nederlandse jongeren aan te pakken.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie,
E. E. van der Laan