

College bescherming persoonsgegevens

Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in het kader van DOSA door het dagelijks bestuur van de Deelgemeente Charlois, Rotterdam.

Z2009-00449

Rapport van definitieve bevindingen
April 2010

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

In het kader van zijn toezichthoudende taak heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) onderzocht of Charlois bij de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in het kader van DOSA de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) naleeft.

DOSA is volgens Charlois een vorm van afstemming tussen verschillende organisaties op het gebied van jeugd en gericht op een vroegtijdige, gecoördineerde en effectieve aanpak van risicojongeren. In de DOSA-registratie worden multi-probleemjongeren van 0 tot 24 jaar opgenomen. De ethniciteit van de jongeren wordt in de DOSA-registratie verwerkt. In DOSA komen alle signalen samen over deze risicojongeren.

Het wettelijk kader bestaat uit het in artikel 16 neergelegde verbod op verwerking van bijzondere persoonsgegevens, waaronder gegevens betreffende ras/ethniciteit, behoudens de uitzonderingsgronden zoals voorzien in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp. Charlois heeft zich in eerste instantie voor de verwerking van de bijzondere persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in het kader van DOSA beroepen op de uitzonderingsgrond genoemd in artikel 18, onder b, Wbp, zijnde de verwezenlijking van voorkeursbeleid en aangegeven dat de in artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp neergelegde mogelijkheid tot verwerking op basis van uitdrukkelijke toestemming van betrokkene niet aan de orde is bij DOSA. In reactie op de voorlopige bevindingen zijn door Charlois nog andere artikelen van de Wbp (artikel 18, onder a, Wbp, artikel 21, derde lid, Wbp en artikel 22, vijfde lid, Wbp) als mogelijke grondslag genoemd. Die artikelen bieden echter geen van alle een grondslag voor de (gestandaardiseerde) wijze van verwerking van gegevens met betrekking tot ethniciteit die in DOSA plaatsvindt.

In de beoordeling door het CBP van de rechtmatigheid van verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit door Charlois in het kader van DOSA staat derhalve de vraag centraal of daarvoor een beroep op artikel 18, onder b, Wbp kan worden gedaan.

Voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA voor de combinatie van daarvoor door Charlois aangegeven doeleinden kan geen beroep worden gedaan op artikel 18, onder b, Wbp. Voor verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit voor overlastbestrijding en/of handhaving van de openbare orde is geen beroep op artikel 18, onder b, Wbp mogelijk. Voor zover bij DOSA concreet sprake is van het realiseren van voorkeursbeleid, bijvoorbeeld bij het toewijzen van specifieke voorzieningen aan leden van etnische minderheidsgroepen in het kader van 'het opstellen van behandelplannen' (een van de door Charlois aangegeven doeleinden voor gegevensverwerking in DOSA), kan voor de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in dat kader alleen dan een beroep op artikel 18, onder b, Wbp worden gedaan als sprake is van een effectieve ontvlechting van die gegevensverwerking ten opzichte van het proces van gegevensverwerking voor de andere doelen (overlastbestrijding en handhaving van de openbare orde). Uitsluitend aanvullen van de Wbp-melding inzake DOSA (zoals door Charlois in reactie op de voorlopige bevindingen aangekondigd) met een expliciete benoeming van voorkeursbeleid als een van de doeleinden voor gegevensverwerking volstaat niet. Voorts dient aan de overige voorwaarden zoals genoemd in artikel 18, onder b, Wbp te worden voldaan.

De keuzevrijheid van betrokkenen ten aanzien van de verwerking van hun gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA-Charlois wordt aangetast doordat bij de beslissing van de jongere om niet aan DOSA mee te doen er toch verwerking van diens gegevens plaatsvindt in het NEE-dossier en doordat aan jongeren die wel meedoen aan DOSA geen mogelijkheid wordt geboden om bezwaar te maken tegen verwerking van gegevens betreffende hun ras/ethniciteit.

Bovendien is in de doelgroep en in de werkwijze van DOSA ras/ethniciteit geen onderscheidend criterium. Daarnaast is de set van in DOSA geregistreerde gegevens betreffende ras/ethniciteit niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 18, onder b, sub 2°, Wbp. Ook om deze redenen is geen beroep mogelijk op artikel 18, onder b, Wbp.

Een beroep op de andere in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp opgenomen uitzonderingsgronden is eveneens niet mogelijk. De verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit door Charlois is gelet op het bovenstaande in strijd met het verbod van artikel 16 Wbp en derhalve onrechtmatig.

1. ONDERWERP VAN ONDERZOEK

Het dagelijks bestuur van de deelgemeente Charlois te Rotterdam (hierna: Charlois) verwerkt¹ persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit van 'allochtone en Antilliaanse'² en autochtone jongeren en van hun ouders in de registratie van het Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak-Charlois (hierna: DOSA). In de DOSA-registratie worden multi-probleemjongeren van 0 tot 24 jaar opgenomen. In DOSA komen alle signalen samen over deze risicojongeren en zitten alle belanghebbenden bij elkaar aan tafel om gezamenlijk aan een oplossing te werken³.

Charlois verklaart onder meer het volgende over DOSA.

DOSA is een vorm van afstemming tussen verschillende organisaties op het gebied van jeugd en gericht op een vroegtijdige, gecoördineerde en effectieve aanpak van risicojongeren. Om deze afstemming optimaal te laten verlopen, maken in principe alle instanties, voorzieningen en projecten die zich bezighouden met jeugd uit een bepaalde deelgemeente, onderdeel uit van DOSA.

De regie bij DOSA is in handen van de DOSA-regisseur. Deze -bij de deelgemeente gestationeerde- functionaris is de spin in het web. De regisseur signaleert, registreert, coördineert, stemt af met de partners, houdt contact en monitort de gemaakte afspraken.

¹ Verwerken omvat onder andere registreren, raadplegen en gebruiken (artikel 1, sub b, Wbp).

² Charlois hanteert de term 'allochtoon en Antilliaans' voor de niet-autochtone jongeren; het CBP zal deze aanduiding in dit rapport aanhouden. Aangezien het voor zijn eindoordeel niet bepalend is, heeft het CBP zich geen oordeel gevormd over de vraag in hoeverre het begrip 'allochtoon' gelijkgesteld kan worden aan de term 'personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep' in de zin van artikel 18, onder b, Wbp.

³ Informatiebrochure 'Sluitende aanpak risicojeugd 0 tot 24 jaar, Charlois, Rotterdam, versie 2007/2008.

2. VRAAGSTELLING ONDERZOEK

In het kader van zijn toezichthoudende taak heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) onderzocht of Charlois bij de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in het kader van DOSA de Wbp naleeft.

In het onderzoek staan de volgende vragen centraal:

1. Welke gegevens betreffende ras/ethniciteit worden door Charlois, voor welke doeleinden verwerkt in het kader van DOSA? (Beantwoording in 5.1)
2. Handelt Charlois bij de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit (voor die doeleinden) in overeenstemming met de Wbp? (Beantwoording in 5.2)

3. WETTELIJK KADER

Het wettelijk kader voor de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA wordt gevormd door het in artikel 16 Wbp neergelegde verbod tot verwerking van dergelijke gegevens en de uitzonderingen op dit verbod zoals voorzien in artikel 18 (onder a en onder b) Wbp en artikel 23 Wbp, alsmede de mogelijkheden zoals voorzien in artikel 21, derde lid en artikel 22, vijfde lid, Wbp om dergelijke gegevens in aanvulling op respectievelijk gegevens met betrekking tot iemands gezondheid dan wel strafrechtelijke gegevens te verwerken. Het begrip ras in artikel 16 Wbp en bijbehorende artikelen moet ruim worden opgevat en omvat ook huidskleur, afkomst en nationale of etnische afstamming.⁴

Artikel 16 Wbp bepaalt dat de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands ras is verboden behoudens het bepaalde in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp.

Artikel 18, onder a, Wbp bepaalt dat het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands ras te verwerken als bedoeld in artikel 16 Wbp niet van toepassing is indien de verwerking geschiedt met het oog op de identificatie van de betrokkene en slechts voor zover dit voor dit doel onvermijdelijk is. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze bepaling ziet op specifieke situaties waarin bijvoorbeeld door een werkgever toegangspasjes voorzien van een foto aan werknemers worden uitgegeven waarbij het onvermijdelijk is dat gegevens met betrekking tot het ras van die werknemers worden verwerkt⁵. Daarbij wordt ook opgemerkt dat met hantering van de term 'onvermijdelijk' een aanscherping is beoogd van het noodzakelijkheids criterium.

Artikel 18, onder b, Wbp bepaalt dat het verbod om persoonsgegevens betreffende iemands ras te verwerken als bedoeld in artikel 16 Wbp niet van toepassing is indien de verwerking geschiedt met het doel personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep een bevoorrechte positie toe te kennen ten einde feitelijke nadelen verband houdende met de grond ras op te heffen of te verminderen.

⁴ Memorie van Toelichting Wbp bij artikel 18 (TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 104).

⁵ Memorie van Toelichting Wbp bij artikel 18 (TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 105).

Een en ander geldt slechts indien aan de bijkomende voorwaarden wordt voldaan dat: de verwerking voor dat doel noodzakelijk is; de gegevens slechts betrekking hebben op het geboorteland van de betrokkene, van diens ouders of grootouders, dan wel op andere, bij wet vastgestelde criteria, op grond waarvan op objectieve wijze vastgesteld kan worden of iemand tot een minderheidsgroep behoort; en dat de betrokkene daartegen geen schriftelijk bezwaar heeft gemaakt.

Met de in artikel 18, onder b, Wbp gekozen formulering wordt blijkens de Memorie van Toelichting op de Wbp bedoeld op 'voorkeursbeleid' zoals voorzien in artikel 2 van de Algemene wet gelijke behandeling (Awgb)⁶. Daarbij wordt aangegeven dat het in artikel 18, onder b, Wbp bedoelde voorkeursbeleid ook moet voldoen aan de vereisten van de Awgb.

De in artikel 18, onder b, Wbp genoemde bijkomende voorwaarden zien, aldus de Memorie van Toelichting op de Wbp, op passende waarborgen waarin moet worden voorzien bij de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in het kader van voorkeursbeleid. In die Toelichting wordt in verband met het vereiste van noodzakelijkheid van de verwerking voor het voorkeursbeleid (artikel 18, onder b, sub 1°, Wbp) opgemerkt dat deze voorwaarde eigenlijk al min of meer uit artikel 2 Awgb voortvloeit, maar dat aan deze voorwaarde steeds dient te worden getoetst⁷. Tevens wordt daar opgemerkt dat bij voorkeursbeleid andere gegevens dan de in artikel 18, onder b, sub 2°, Wbp genoemde gegevens betreffende ras/ethniciteit niet kunnen worden verwerkt, zelfs niet met toestemming van betrokkene, tenzij bij wet andere criteria zijn vastgesteld, op grond waarvan op objectieve wijze vastgesteld kan worden of iemand tot een minderheidsgroep behoort.

Betreffende de in artikel 18, onder b, sub 3°, Wbp neergelegde bezwaarmogelijkheid wordt in de Memorie van Toelichting op de Wbp opgemerkt dat na indiening van een dergelijk bezwaar de verantwoordelijke te allen tijde de verwerking terstond moet beëindigen, ook al zou deze ter zake dienend zijn met het oog op het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt.

Artikel 21, derde lid, Wbp bepaalt dat het verbod om andere (bijzondere) persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 te verwerken, niet van toepassing is voor zover dit noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens betreffende iemands gezondheid (als bedoeld in het eerste lid onder a) met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze bepaling ziet op specifieke situaties waarin het belang van een goede geneeskundige behandeling of verzorging van patiënten in aanvulling op gezondheidsgegevens in strikte zin andere, gevoelige gegevens moeten worden verwerkt⁸. Dergelijke gegevens kunnen in bijzondere gevallen van essentiële betekenis zijn bij het onderkennen van ziektebeelden en directe invloed hebben op het behandelingsplan. Als uit de verwerking rechtstreeks en dwingend voortvloeit dat het gegeven als gevolg van bijkomende omstandigheden een medisch karakter 'in ruime zin' heeft, kan het noodzakelijk zijn deze gegevens met het oog op een goede geneeskundige behandeling vast te leggen.

⁶ TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 105.

⁷ TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 105-106.

⁸ Memorie van Toelichting Wbp bij artikel 21 (TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 115).

Als een dergelijk uit bijzondere omstandigheden voortvloeiend verband niet aanwezig is, dan kunnen de gegevens niet voor dat doel worden verwerkt.

Artikel 22, vijfde lid, Wbp bepaalt dat het verbod andere (bijzondere) persoonsgegevens als bedoeld in artikel 16 te verwerken, niet van toepassing is voor zover dit noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van strafrechtelijke gegevens voor de doeleinden waarvoor deze gegevens worden verwerkt.

In de Memorie van Toelichting wordt opgemerkt dat artikel 22 de verwerking regelt van gegevens over personen die wegens gebleken onregelmatigheden niet op gelijke voet als anderen aan het maatschappelijk verkeer kunnen deelnemen of op wie de aandacht is gericht in verband met mogelijk verwijtbaar gedrag⁹. En dat indien en voor zover aan bijzondere gegevens in bepaalde situaties (ook) strafrechtelijke relevantie toekomt die gegevens dan op grond van het vijfde lid mogen worden verwerkt¹⁰.

Artikel 23 Wbp voorziet in uitzonderingen op het verbod tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens onder andere indien er sprake is van uitdrukkelijke toestemming van betrokkene voor die verwerking (eerste lid onder a) of als dit noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer en dit bij wet wordt bepaald dan wel het College ontheffing heeft verleend (eerste lid onder e).

4. VERLOOP ONDERZOEK

Op 28 april 2009 heeft het CBP het onderzoek gestart met het voorleggen van een aantal schriftelijke vragen aan Charlois. Naar aanleiding van het toegestuurde informatiemateriaal en de schriftelijke beantwoording van de vragen door Charlois d.d. 29 mei 2009 heeft het CBP in zijn tweede brief d.d. 24 juni 2009 een aantal aanvullende vragen gesteld. Het CBP heeft op 17 juli 2009 de schriftelijke beantwoording van deze vragen van Charlois ontvangen. Op 17 december 2009 zijn de voorlopige bevindingen voorgelegd aan Charlois. De reactie van Charlois daarop heeft het CBP op 8 februari 2010 ontvangen.

5. DEFINITIEVE BEVINDINGEN

5.0 Reactie van Charlois op voorlopige bevindingen

Aanvankelijk is in de beantwoording van de vragen van het CBP door Charlois aangegeven dat voor de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA uitsluitend een beroep wordt gedaan op artikel 18, onder b, Wbp¹¹. Charlois stelt dat het argument 'bevoorrechten' teneinde feitelijke ongelijkheden op te heffen ook voor DOSA kan worden gebruikt¹².

⁹ Memorie van Toelichting Wbp bij artikel 22 (TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 118).

¹⁰ Memorie van Toelichting bij Wbp artikel 22 (TK, 1997-1998, 25892, nr. 3, pag. 122).

¹¹ 29 mei 2009, vraag 8; 16 juli 2009, vraag 5.

¹² 29 mei 2009, vraag 8, p. 12.

Door Charlois is ook aangegeven dat artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp bij DOSA niet in aanmerking komt omdat het vragen van toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens niet in de opzet van DOSA past en toestemming derhalve niet wordt gevraagd en niet aanwezig is¹³.

De reactie van Charlois op de voorlopige bevindingen bevat een aanvulling van de grondslagen waarop Charlois zich voor de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA beroept.

Charlois beroept zich alsnog ook op de mogelijkheden zoals voorzien in artikel 18, onder a, Wbp (identificatie), artikel 21, derde lid, Wbp (in aanvulling op verwerking van gegevens met betrekking tot gezondheid) en artikel 22, vijfde lid, Wbp (in aanvulling op verwerking van strafrechtelijke gegevens).

Daarnaast wordt in de reactie van Charlois op de voorlopige bevindingen kenbaar gemaakt dat op bepaalde onderdelen tot wijziging van de werkwijze bij verwerking van gegevens in DOSA is of zal worden overgegaan, te weten de procedure inzake bezwaar tegen registratie van gegevens betreffende ras/ethniciteit respectievelijk de explicitering van voorkeursbeleid als doeleinde voor verwerking van die gegevens.

Ter zake merkt het CBP op dat bepalend voor de conclusies van dit onderzoek is de situatie zoals die bij de start van het onderzoek is geconstateerd ten aanzien van de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA. Het kenbaar maken dan wel doorvoeren van voornemens tot wijziging in die werkwijze doet aan die constatering en daarop gebaseerde bevindingen dan ook geen afbreuk.

Desalniettemin besteedt het CBP - om ter zake geen onduidelijkheden te laten bestaan - in de definitieve bevindingen eveneens aandacht aan de vraag of dan wel in hoeverre de voorgenomen/doorgevoerde wijzigingen volstaan om voor de toekomst de geconstateerde onrechtmatigheden weg te nemen.

5.1 Vaststelling feiten met betrekking tot de verwerking door Charlois van gegevens betreffende ras/ ethniciteit in het kader van DOSA

Door Charlois wordt aangegeven dat in het kader van DOSA gegevens met betrekking tot het geboorteland van alle jongeren en het geboorteland van hun ouders worden verwerkt¹⁴. De gemeentelijke basisadministratie (GBA) wordt geraadpleegd met betrekking tot het geboorteland van de jongeren en hun ouders. De uit die gegevens afgeleide ethniciteit van de jongeren wordt eveneens in de DOSA-registratie verwerkt. Charlois hanteert daarbij een lijst van alle ethniciteiten die in Rotterdam voorkomen. Charlois vermeldt dat in de dagelijkse praktijk de volgende werkwijzen worden toegepast bij de bepaling van iemands ethniciteit¹⁵:

‘1. Als de betrokkene in Nederland geboren is, maar één van de ouders niet (bijvoorbeeld de vader), dan wordt gekozen voor de ethniciteit behorende bij het geboorteland van deze ouder (de vader in dit geval).

2. Indien de betrokkene zelf in Nederland geboren is, maar de ouders beiden in verschillende landen geboren zijn, dan wordt op basis van persoonlijke gesprekken met betrokkene en de ouders de ethniciteit gekozen die het meest aansluit bij de gezinscultuur.

¹³ 29 mei 2009, antwoord op vraag 8.

¹⁴ Verwerken omvat onder andere registreren, raadplegen en gebruiken (artikel 1, sub b, Wbp).

¹⁵ 16 juli 2009, antwoord op vraag 4A.

3. Ook in het geval dat de betrokkene en de ouders alle drie een ander geboorteland dan Nederland hebben is de gezinscultuur leidend.’

De registratie van geboorteland en etniciteit in DOSA vindt plaats van zowel autochtone als allochtone en Antilliaanse jongeren.

Als doeleinden voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit in DOSA noemt Charlois in eerste instantie in antwoord op vragen van het CBP¹⁶:

- 1) het realiseren van een sluitende aanpak voor risico- en probleemjongeren, die ‘shopgedrag’ en rondpompen van jongeren voorkomt en tegelijkertijd hinderlijk en overlastgevend gedrag van jongeren voorkomt en bestrijdt;
 - 2) goede vervulling van de publiekrechtelijke taak, waaronder handhaving van de openbare orde;
 - 3) opstellen van behandelingsplannen voor betrokkenen (en de uiteindelijke uitvoering hiervan/hulpverlening waarmee de sluitende aanpak wordt gerealiseerd).
- In reactie op de voorlopige bevindingen geeft Charlois aan de melding van doeleinden voor verwerking van gegevens in DOSA aan te (willen) vullen met een vierde doel, te weten ‘het voeren van voorkeursbeleid door het ter beschikking stellen van speciale voorzieningen teneinde feitelijke nadelen verband houdende met de herkomst van de jongere, en die leiden tot achterstandsituaties, op te heffen’.

Charlois heeft verklaard dat er in de brief die ouders en betrokkene ontvangen na registratie van betrokkene in het systeem geen ‘actieve verwijzing’ plaatsvindt naar de registratie van gegevens betreffende ras/etniciteit in DOSA en naar de mogelijkheid om hiertegen bezwaar te maken¹⁷. In reactie op de voorlopige bevindingen geeft Charlois aan dat de werkwijze ten aanzien van bezwaar inmiddels is gewijzigd. Daarbij verwijst Charlois naar een eerdere aankondiging van een dergelijke wijziging¹⁸ en naar een inmiddels aangepaste voorbeeldbrief¹⁹.

Charlois heeft ook verklaard dat van jongeren die niet willen deelnemen aan DOSA en van jongeren die meerdere hulpverleningstrajecten zonder succes hebben doorlopen, waarbij sprake is van onwil of sociaal onwenselijk gedrag zogenaamde NEE-dossiers worden aangelegd²⁰.

5.2 Beoordeling

5.2.0 Aanvulling door Charlois van grondslagen

In de aan Charlois voorgelegde voorlopige bevindingen staat de vraag centraal of Charlois zich op de in artikel 18, onder b, Wbp bepaalde grondslag voor verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit kan beroepen. Dit mede omdat Charlois zich in eerste instantie uitsluitend op die grondslag heeft beroepen en heeft aangegeven dat artikel 23, eerste lid, onder a, Wbp niet van toepassing is omdat het vragen van toestemming voor de verwerking van persoonsgegevens niet in de opzet van DOSA past en derhalve niet wordt gevraagd en niet aanwezig is.

¹⁶ 29 mei 2009, vraag 5.

¹⁷ 16 juli 2009, vraag 5B-sub 5.

¹⁸ 16 juli 2009, vraag 5B-sub 5.

¹⁹ Reactie op voorlopige bevindingen, 5 februari 2010, ongenummerde bijlage.

²⁰ 16 juli 2009, vraag 7.

Het CBP heeft geconstateerd dat ook overigens voor DOSA geen beroep op artikel 23 Wbp kan worden gedaan. Er is in casu geen sprake van een wet of een ontheffing van het CBP (artikel 23, eerste lid, onder e, Wbp) die een grondslag biedt voor die verwerking.

Ten aanzien van de in de reactie van Charlois op de voorlopige bevindingen genoemde aanvullende grondslagen merkt het CBP op dat een beroep op artikel 18, onder a, Wbp niet mogelijk is nu er bij DOSA-Charlois geen sprake is van het ter identificatie van jongeren hanteren van een middel waarbij verwerking van gegevens betreffende ras onvermijdelijk is. Identificatie door middel van NAW-gegevens volstaat in DOSA. De verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit ter bepaling of betrokkene behoort tot een doelgroep voor voorkeursbeleid valt onder het bereik van artikel 18, onder b, Wbp. Ook de in artikel 21, derde lid, Wbp en artikel 22, vijfde lid, Wbp voorziene mogelijkheden voldoen niet als grondslag voor de wijze van verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit waarvan bij DOSA sprake is. Voor beide bepalingen geldt dat verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit slechts mogelijk is in bijzondere situaties zoals aangeduid in de Memorie van Toelichting en dus niet standaard kan plaatsvinden maar slechts na afweging dat er sprake is van zodanige medische respectievelijk strafrechtelijke feiten (of vermoedens van dergelijke feiten) dat aanvullende verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit noodzakelijk is. Voor het - zoals dat in DOSA plaatsvindt - verwerken van gegevens betreffende ras/ethniciteit 'voor het geval dat' dit uiteindelijk medisch of strafrechtelijk van belang blijkt te zijn, kan geen beroep worden gedaan op artikel 21, derde lid, Wbp respectievelijk artikel 22, vijfde lid, Wbp.

Op de vraag of Charlois een beroep kan doen op de in artikel 18, onder b, Wbp neergelegde grondslag voor verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit gaat het CBP onderstaand meer uitgebreid in.

5.2.1 *Mix van doelstellingen*

Het toekennen van een bevoorrechte positie aan personen van een bepaalde etnische of culturele minderheidsgroep (hierna: voorkeursbeleid) is door Charlois in de Wbp-melding²¹ in 2006 en bij de beantwoording van vragen van het CBP niet expliciet benoemd als doel voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA.

In reactie op de voorlopige bevindingen geeft Charlois aan de melding van doeleinden voor verwerking van gegevens in DOSA aan te (willen) vullen met een vierde doel, te weten 'het voeren van voorkeursbeleid door het ter beschikking stellen van speciale voorzieningen teneinde feitelijke nadelen verband houdende met de herkomst van de jongere, en die leiden tot achterstandsituaties, op te heffen' en geeft tevens aan dat gegevens betreffende ras/ethniciteit in DOSA niet worden gebruikt voor de drie eerder genoemde doelen.

²¹ Wijziging Wbp-melding M1271516, ontvangstdatum 23 maart 2006.

Artikel 18, onder b, Wbp voorziet in een uitzondering op het in artikel 16 Wbp neergelegde verbod op de verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit, voor het verwezenlijken van voorkeursbeleid voor leden van bepaalde etnische of culturele minderheidsgroepen. De uitzondering(-sgrond) in artikel 18, onder b, Wbp ziet slechts op de mogelijkheid om gegevens betreffende ras/etniciteit voor voorkeursbeleid in de zin van dat artikel te verwerken en strekt zich niet uit tot verwerking van dergelijke gegevens ook voor andere doeleinden.

Voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit in DOSA voor overlastbestrijding en/of handhaving van de openbare orde kan dus geen beroep worden gedaan op artikel 18, onder b, Wbp. Voor de verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit voor 'het realiseren van een sluitende aanpak' en/of voor het 'opstellen van behandelingsplannen' kan slechts een beroep op artikel 18, onder b, Wbp worden gedaan als dit kan worden aangemerkt als voorkeursbeleid (zoals bedoeld in artikel 18, onder b, Wbp) en als ook aan de overige voorwaarden van artikel 18, onder b, Wbp wordt voldaan. Deze punten worden behandeld in paragraaf 5.2.3 respectievelijk 5.2.2.

Voor de combinatie van doeleinden waarvoor Charlois aangeeft persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit in DOSA te verzamelen en vast te leggen is dus geen beroep mogelijk op de in artikel 18, onder b, Wbp neergelegde uitzonderingsgrond.

Artikel 18, onder b, Wbp biedt uitsluitend een grondslag voor verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit voor voorkeursbeleid en niet voor een mix van doeleinden waarvan bij DOSA sprake is.

Het voorstel van Charlois in reactie op de voorlopige bevindingen om de melding aan te vullen met een vierde doel volstaat niet als niet ook wordt voorzien in een daarmee in overeenstemming zijnde aanpassing in de wijze van verwerking van gegevens in DOSA. De melding vormt anders geen (waarheids-)getrouwe weergave van de praktijk.

Ter zake van die praktijk van verwerking van gegevens in DOSA deelt Charlois in reactie op de voorlopige bevindingen mee dat in DOSA gegevens betreffende ras/etniciteit niet *gebruikt* worden voor de drie oorspronkelijk genoemde doeleinden. Beperving van het *gebruik* van gegevens betreffende ras/etniciteit tot de - nog in de Wbp-melding op te nemen - doelstelling 'voorkeursbeleid' volstaat niet om te voldoen aan hetgeen artikel 18, onder b, Wbp ter zake vereist, omdat het slechts een onderdeel van het proces van verwerking van die gegevens bestrijkt. Ook het *verzamelen* en *vastleggen* van gegevens betreffende ras/etniciteit in het voortraject en de hantering van die gegevens bij de beslissing over de 'integrale aanpak' en bij het monitoren van de uitvoering en voortgang van die 'integrale aanpak' behoeven herziening. Alleen als voorzien wordt in een ontvlechting van de verschillende doeleinden voor gegevensverwerking en in een separaat traject voor verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit, kan tegemoet worden gekomen aan hetgeen artikel 18, onder b, Wbp ter zake vereist. Een en ander verschilt aanzienlijk van hetgeen tot nu toe (in antwoorden en brochures) is beschreven over de 'integrale aanpak' in DOSA en de bijbehorende - niet duidelijk te onderscheiden - doelstellingen, het in een vroeg stadium en standaard van alle jongeren verzamelen en vastleggen van alle gegevens en de toewijzing van 'speciale voorzieningen' als onderdeel van de beslissing over een integraal pakket van maatregelen en interventies.

Tegen deze achtergrond blijven de bevindingen van het CBP gehandhaafd dat voor de bij de 'integrale aanpak' in DOSA behorende mix van doeleinden voor verwerking van gegevens betreffende etniciteit geen grondslag kan worden gevonden in artikel 18, onder b, Wbp.

5.2.2 Keuzevrijheid ten aanzien van registratie van gegevens betreffende ras/eticiteit

Charlois verklaart dat deelname aan DOSA weliswaar vrijwillig is, maar dat van jongeren die niet willen deelnemen aan DOSA en van jongeren die meerdere hulpverleningstrajecten zonder succes hebben doorlopen, waarbij sprake is van onwil of sociaal onwenselijk gedrag zogenaamde NEE-dossiers worden aangelegd²². Dit betekent dat ten aanzien van een jongere die besluit niet (meer) aan DOSA deel te nemen toch verwerking plaatsvindt van diens gegevens.

Charlois verklaart ook dat er in de brief die ouders en betrokkene ontvangen na registratie van betrokkene in het systeem geen 'actieve verwijzing' plaatsvindt naar de registratie van gegevens betreffende ras/eticiteit in DOSA en naar de mogelijkheid om hiertegen bezwaar te maken²³.

Ten aanzien van de verwerking van gegevens betreffende ras/eticiteit in het kader van voorkeursbeleid bestaat er keuzevrijheid voor het individu. Dit ligt besloten in artikel 18, onder b, sub 3^o, Wbp dat aan betrokkene de mogelijkheid biedt om bezwaar te maken tegen de verwerking van diens gegevens betreffende ras/eticiteit in verband met voorkeursbeleid. Als betrokkene niet ingaat op het aanbod tot voorkeursbehandeling, en die keuzevrijheid ligt besloten in het karakter van voorkeursbeleid, is er evenmin een grondslag te ontleen aan artikel 18, onder b, Wbp voor verwerking van diens gegevens betreffende ras/eticiteit.

De keuzevrijheid van betrokkenen ten aanzien van de verwerking van hun gegevens betreffende ras/eticiteit wordt in DOSA-Charlois aangetast doordat bij de beslissing van de jongere om niet aan DOSA mee te doen er toch verwerking van diens gegevens plaatsvindt en doordat aan jongeren die wel meedoen aan DOSA geen mogelijkheid wordt geboden om bezwaar te maken tegen verwerking van gegevens betreffende hun ras/eticiteit.

In de brief van 16 juli 2009 is door Charlois erkend dat de handelwijze inzake het maken van bezwaar tegen verwerking van gegevens betreffende ras/eticiteit in DOSA niet in overeenstemming is met het vereiste van artikel 18, onder b, sub 3, Wbp en is aangekondigd dat de informatiebrief aan jongeren en hun ouders aangepast zou worden. Bij de reactie op de voorlopige bevindingen heeft Charlois de tekst van de nieuwe voorbeeldbrief en een folder DOSA-informatie voor jongeren als (ongenummerde) bijlagen toegevoegd. Ten aanzien van de doorgevoerde wijzigingen in de informatievoorziening voor ouders en jongeren over DOSA merkt het CBP op dat daarmee de geconstateerde tekortkomingen in de naleving van artikel 18, onder b, sub 3, Wbp niet worden weggenomen.

²² 16 juli 2009, vraag 7.

²³ 16 juli 2009, vraag 5B-sub 5.

Weliswaar wordt in de informatiefolder nu gewezen op de mogelijkheid om schriftelijk bezwaar te maken tegen registratie van gegevens in het registratiesysteem van DOSA, maar wordt geen aandacht besteedt aan de in artikel 18, onder b, sub 3, Wbp voorziene bijzondere mogelijkheid van bezwaar tegen registratie van *gegevens betreffende ras/ethniciteit*. Nog steeds wordt niet tot uitdrukking gebracht dat aantekenen van bezwaar tegen het verwerken van gegevens betreffende ethniciteit *te allen tijde* leidt tot verwijdering van die gegevens uit de registratie van DOSA.

Ten onrechte beperkt Charlois in de reactie op de voorlopige bevindingen de honorering van bezwaar tot situaties waarin de jongere aangeeft geen prijs te stellen op het specifieke aanbod en wordt aan jongeren die wel meedoen aan DOSA geen mogelijkheid geboden om bezwaar te maken tegen verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit.

Ten aanzien van de verwerking van gegevens in het NEE-dossier geeft Charlois in reactie op de voorlopige bevindingen aan dat daarvoor een rechtmatige grondslag kan worden gevonden in artikel 8, onder e, Wbp. Voor wat betreft de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit in het NEE-dossier volstaat verwijzing naar artikel 8, onder e, Wbp niet, omdat het in verband met het in artikel 16 Wbp neergelegde verbod nodig is dat een beroep kan worden gedaan op een specifieke uitzonderingsgrond uit hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp. Indien de jongere aangeeft geen gebruik te willen maken van het DOSA-aanbod kan door Charlois in geen geval beroep worden gedaan op artikel 18, onder b, Wbp voor de verwerking van diens gegevens met betrekking tot ethniciteit in het NEE-dossier.

Het CBP constateert dat – ook na de aangebrachte wijzigingen - in DOSA niet op de juiste wijze vorm is gegeven aan de keuzevrijheid ten aanzien van de verwerking van gegevens betreffende ras/ethniciteit zoals die past in situaties waarin artikel 18, onder b, Wbp de grondslag voor verwerking van die gegevens vormt.

5.2.3 Realiseren van sluitende (hulpverlenings-)aanpak als voorkeursbeleid

Door Charlois wordt er op gewezen dat door het verhoudingsgewijs grotere aandeel van jongeren van allochtone en Antilliaanse afkomst in de doelgroep van DOSA, de door DOSA geboden sluitende hulpverleningsaanpak in het bijzonder ten goede komt aan leden van etnische en culturele minderheidsgroepen. Als mogelijk voordeel (van DOSA) voor jongeren uit etnische en culturele minderheidsgroepen wordt daarbij ook genoemd dat er in DOSA de mogelijkheid bestaat om ‘specifieke aanpakken’ te hanteren waarin rekening kan worden gehouden met de behoefte aan hulpverlening die aansluit bij de culturele achtergrond van de betreffende jongere. Het gaat dan om de ‘specifieke inzet van gezinscoaches en werkervaringsplaatsen²⁴ voor respectievelijk Antilliaanse, Dominicaanse, Turkse, Marokkaanse en Kaapverdiaanse gezinnen en Antilliaanse en Marokkaanse jongeren²⁵.

²⁴ Reactie op voorlopige bevindingen, 5 februari 2010, pag. 4.

²⁵ Reactie op voorlopige bevindingen, 5 februari 2010, bijlage III.

Voor verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit is een beroep op artikel 18, onder b, Wbp slechts mogelijk als ras/ethniciteit de doelgroep bepaalt van personen die in aanmerking kunnen komen voor toewijzing van een bevoorrechte positie teneinde feitelijke nadelen verband houdende met de grond ras op te heffen of te verminderen (en overigens is voldaan aan de overige vereisten van artikel 18, onder b, Wbp).

Bij DOSA is hiervan geen sprake nu in de doelgroep en in de werkwijze van DOSA ras/ethniciteit geen onderscheidend criterium is. Bij de omschrijving en afbakening van de doelgroep van 0-24 jarigen is uitsluitend sprake van probleem- en gedragsgerelateerde criteria.

Slechts bij de toewijzing van de door Charlois aangegeven 'speciale maatregelen voor verschillende doelgroepen'²⁶ speelt ras/ethniciteit wel een rol als onderscheidend criterium om daarvoor in aanmerking te komen.

Binnen DOSA als geheel vormt deze toewijzing van specifieke voorzieningen een beperkt onderdeel van de gehele 'integrale' aanpak die bestaat uit de gelijktijdige inzet van meerdere interventies die op meerdere (probleem-)domeinen zijn gericht. Het daarbij ook aanbieden van specifieke voorzieningen kan tegemoet komen aan de behoefte aan hulpverlening die aansluit bij de culturele achtergrond van sommige risicojongeren in de doelgroep van DOSA. Op zichzelf beschouwd zou het aanbieden van deze specifieke voorzieningen kunnen worden gekwalificeerd als voorkeursbeleid.

Echter dit onderdeel kan niet los worden gezien van DOSA als geheel, het overwegend neutrale karakter ten aanzien van ras/ethniciteit van de doelgroep, het aantasten van keuzevrijheid (5.2.2) en de aanwezigheid van doelstellingen ook in de sfeer van overlastbestrijding en handhaving openbare orde (5.2.1).

Voor de verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/ethniciteit teneinde in het kader van de sluitende aanpak ook specifieke voorzieningen te kunnen toewijzen in DOSA kan derhalve geen beroep worden gedaan op artikel 18, onder b, Wbp.

5.2.4 *Set van gegevens betreffende ras/ethniciteit*

Op grond van artikel 18, onder b, sub 2°, Wbp mogen in het kader van voorkeursbeleid gegevens met betrekking tot het geboorteland van betrokkene en van diens ouders worden vastgelegd en slechts andere gegevens voor zover die zijn gebaseerd op bij wet vastgestelde criteria.

Uit de door Charlois gegeven antwoorden blijkt dat in de registratie van DOSA-Charlois ook andere gegevens betreffende de ethniciteit van de jongeren worden opgenomen²⁷. Die gegevens worden door Charlois afgeleid (zie onder 5.1) en vervolgens verwerkt zonder dat dit is gebaseerd op bij wet vastgestelde criteria.

²⁶ Reactie op voorlopige bevindingen, 5 februari 2010, bijlage III.

²⁷ 29 mei 2009, antwoord op vraag 1 en 16 juli 2009, antwoord op vraag 4a en 4d.

Het CBP constateert dat de set van de in DOSA-Charlois geregistreerde gegevens betreffende ras/etniciteit daarmee niet in overeenstemming is met het bepaalde in artikel 18, onder b, sub 2°, Wbp.

5.3 Conclusie

Het CBP stelt vast dat door Charlois in het kader van DOSA persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit van risicojongeren en van hun ouders worden verwerkt. Het CBP concludeert dat voor deze verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit door Charlois geen beroep kan worden gedaan op artikel 18, onder b, Wbp. Charlois kan zich voor de verwerking van gegevens betreffende ras/etniciteit ook niet beroepen op de overige in hoofdstuk 2, paragraaf 2, van de Wbp opgenomen uitzonderingsgronden.

De wijze van verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit in het kader van DOSA die plaatsvindt voor een combinatie van doeleinden waaronder overlastbestrijding en/of handhaving van de openbare orde, evenals het bestaan van het zogenaamde NEE-dossier in DOSA en het ontbreken van een bezwaarmogelijkheid voor deelnemers aan DOSA leidt tot de conclusie dat daarvoor geen beroep op artikel 18, onder b, Wbp kan worden gedaan. Bovendien is in de doelgroep en in de werkwijze van DOSA ras/etniciteit geen onderscheidend criterium. De reactie van Charlois op de voorlopige bevindingen vormt geen aanleiding om deze conclusie aan te passen. De voorgenomen en doorgevoerde wijzigingen zoals die door Charlois in de reactie op de voorlopige bevindingen zijn gepresenteerd volstaan niet om de geconstateerde onrechtmatigheden op te heffen. Daarnaast is de set van de in DOSA-Charlois geregistreerde gegevens betreffende ras/etniciteit niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 18, onder b, sub 2°, Wbp.

De verwerking van persoonsgegevens betreffende ras/etniciteit door Charlois in het kader van DOSA is gelet op het bovenstaande in strijd met het verbod van artikel 16 Wbp en derhalve onrechtmatig.

Aldus vastgesteld door het College bescherming persoonsgegevens op 22 april 2010,

Voor het College,

mw. mr. dr. J. Beuving
lid van het College=