

POSTADRES Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag BEZOEKADRES Juliana van Stolberglaan 4-10
TEL 070 - 88 88 500 FAX 070 - 88 88 501 E-MAIL info@cbpweb.nl INTERNET www.cbpweb.nl

Veiligheidshuis district Bergen op Zoom

Onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens
in het kader van het Justitieel Casusoverleg en JCO-Support

z2010-00826

Rapportage van Definitieve Bevindingen

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting en conclusies	2
1. Inleiding.....	5
1.1 Achtergrond.....	5
1.2 JCO district Bergen op Zoom.....	5
1.3 Doel en reikwijdte verantwoordelijke van het onderzoek	5
1.4 Werkwijze.....	6
2. Bevindingen.....	7
2.1 Verwerking van gegevens in het Veiligheidshuis	7
2.1.1 Criteria ten behoeve van agendering voor het JCO.....	7
2.1.2 Verwerking van gegevens ten behoeve van het JCO.....	9
2.2 Verstrekking van gegevens door deelnemende organisaties.....	11
2.2.1 Verstrekking door het korps	11
2.2.2 Verstrekking door het OM	12
2.3.3 Verstrekking door de Raad	14
3. Conclusies	17
3.1 Verwerking van gegevens in het Veiligheidshuis	17
3.2 Verstrekking van gegevens door deelnemende organisaties.....	17

Samenvatting en conclusies

Uit hoofde van zijn toezichhoudende taak heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) onderzoek gedaan naar de gegevensverwerking in het kader van het Justitieel Casusoverleg (JCO) binnen Veiligheidshuis district Bergen op Zoom.

Aanleiding voor het onderzoek is de intensieve en structurele samenwerking tussen verschillende partijen in een Veiligheidshuis waarbij een grote hoeveelheid informatie wordt uitgewisseld en vastgelegd. Het gaat hierbij ook om gevoelige persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke gegevens. Uitwisseling van gegevens heeft gevolgen voor de bejegening van de betrokkenen. Omdat minderjarigen in dit kader beschouwd kunnen worden als kwetsbare groep waarvoor niet naleving van wet- en regelgeving langdurige negatieve gevolgen kan hebben, spitst dit onderzoek zich toe op deze groep, die onder meer wordt besproken in het JCO.

Het onderzoek is in de eerste plaats gericht op waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking in het JCO. In dit kader zijn meer specifiek de criteria voor agendering ten behoeve van bespreking van jongeren onderzocht en de daarmee samenhangende opname van persoonsgegevens in JCO-Support, het JCO-ondersteunende registratiesysteem. Daarnaast is de rechtmatigheid van de verstrekking van persoonsgegevens aan het JCO en JCO-Support door het Regionaal politiekorps Midden- en West-Brabant (het korps), het arrondissementsparket Breda (het OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) onderzocht. Deze organisaties nemen als kernpartners deel aan het JCO. Buiten deze kernpartners zijn Bureau Jeugdzorg (BJZ), Halt Midden- en West-Brabant (Halt) en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal aanwezig tijdens het JCO.

Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in het JCO binnen Veiligheidshuis district Bergen op Zoom komt het CBP tot de volgende conclusies.

Voor de criteria ten behoeve van agendering en bespreking in het JCO wordt verwezen naar de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen (verder: de Aanwijzing).¹ Toch wordt onvoldoende inzicht gegeven in welke gedragingen of incidenten leiden tot bespreking in het JCO. In de eerste plaats volgt dit uit het ontbreken van een nadere definiëring van de termen 'problematische achtergrond' en 'zware strafbare feiten'. Deze termen zijn opgenomen in de Aanwijzing ten behoeve van melding in het JCO van 12-minners. Daarnaast is het voor deze groep in de praktijk gehanteerde criterium 'in uitzonderlijke gevallen' niet vastgelegd en uitgewerkt. In de tweede plaats worden verkeersovertredingen niet voor het JCO geagendeerd, terwijl het criterium in de Aanwijzing aangeeft dat het 'iedere jeugdzaak' betreft. In de derde plaats zijn geen criteria vastgelegd voor de bespreking van leerplichtzaken. Agendering voor het JCO kan daarom onderhevig zijn aan willekeur. Hierdoor worden onvoldoende waarborgen geboden voor een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking, hetgeen in strijd is met artikel 6 Wbp.

De verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het JCO in JCO-Support is in strijd met artikel 11 Wbp. Uit het onderzoek is gebleken dat van jongeren tussen de 6

¹ College van procureurs-generaal, 6 april 2009, Stscr. 2009, 80.

en 25 jaar die met politie in aanraking zijn geweest persoonsgegevens worden opgenomen in JCO-Support. In de eerste plaats is de verwerking in JCO-Support van gegevens betreffende jongeren in de leeftijd van 6 tot 12 jaar en van 18 tot 25 jaar gelet op het doel van het JCO bovenmatig. Het doel van het JCO is -kort gezegd- gelegen in het verbeteren van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing in de jeugdstrafrechtsketen (en het verkorten van de doorlooptijden). Jongeren in de leeftijdscategorie 6 tot 12 jaar zijn niet strafrechtelijk vervolgbaar ingevolge artikel 486 Sv, terwijl jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot 25 jaar slechts bij uitzondering vallen onder het jeugdstrafrecht. Daarnaast is verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support van gegevens van jongeren uit andere regio's niet noodzakelijk voor het JCO Bergen op Zoom zodat deze verwerking ook gelet op het doel van dat JCO bovenmatig is.

Ten aanzien van de rechtmatigheid van de verstrekking door het korps, het OM en de Raad van persoonsgegevens aan het JCO en JCO-Support concludeert het CBP als volgt.

De verstrekking van politiegegevens door het korps is in strijd met artikel 16, eerste lid sub c en d Wpg alsmede met artikel 18, eerste lid Wpg j° artikel 4:2, eerste lid onder f, i en j Bpg. Het korps schaarde de verstrekking van politiegegevens aan het JCO onder de verstrekkinggrondslagen aan de afzonderlijke organisaties. Op basis van de bevindingen is echter komen vast te staan dat de verstrekking van politiegegevens door het korps aan het JCO en JCO-Support is aan te merken als een structurele verstrekking van politiegegevens ten behoeve van een samenwerkingsverband zoals bedoeld in artikel 20 Wpg. Dit blijkt uit de intensieve samenwerking in het kader van de bestrijding van jeugdcriminaliteit, ten behoeve waarvan gegevens uitgewisseld worden op structurele basis.

Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens door het OM tijdens het JCO dient een zwaarwegend algemeen belang, te weten het bestrijden van jeugdcriminaliteit. De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het OM aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is echter onrechtmatig omdat deze niet noodzakelijk is met het oog op dat zwaarwegend algemeen belang: de strafvorderlijke gegevens worden noch ten behoeve van de agendering en voorbereiding voor het JCO, noch door het OM zelf tijdens het overleg gebruikt. Deze verstrekking is in strijd met artikel 39f, eerste lid Wjsg en artikel 39f, tweede lid aanhef en sub a Wjsg.

De verstrekking door de Raad aan het JCO van informatie over eerder gedaan raadsonderzoek betreft voor zowel het JCO als voor de Raad een gerechtvaardigd belang. Deze informatie kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing en het verkorten van doorlooptijden en zodoende aan het naar behoren laten functioneren van het JCO. Dit stemt overeen met de doelen van het JCO. Deze verstrekking is verenigbaar met het doel waarvoor de Raad de gegevens heeft verkregen.

Ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens door de Raad aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is echter niet aannemelijk gemaakt dat deze verstrekking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de Raad of het JCO. Dit blijkt uit de wijze waarop de andere kernpartners zich voorbereiden op het JCO, namelijk zonder gebruik te maken van JCO-Support.

Daarbij komt dat JCO-Support geen betrouwbare informatiebron blijkt te zijn omdat niet van alle kernpartners hierin de actuele informatie is opgenomen. Dat alle informatie met betrekking tot verdachte jongeren in JCO-Support landelijk raadpleegbaar is heeft bovendien tot gevolg dat de verstrekking door de Raad aan JCO-Support een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene vormt. Het belang dat de Raad heeft bij verstrekking van persoonsgegevens aan JCO-Support rechtvaardigt dit niet. De verstrekking van persoonsgegevens door de Raad aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is daarmee in strijd met artikel 8, aanhef en onder f Wbp.

1. Inleiding

1.1 Achtergrond

Sinds enkele jaren wordt in het kader van het bestrijden van criminaliteit en overlast door verschillende instanties samengewerkt in Veiligheidshuizen. Uitgangspunt is dat politie, justitie, jeugd- en zorginstellingen en gemeente structureel en op één locatie samenwerken zodat de effectiviteit van preventie, repressie en zorg toeneemt. Dit dient een algemeen maatschappelijk belang, namelijk het bestrijden van criminaliteit en overlast.

Aanleiding voor het onderzoek is dat sprake is van een intensieve en structurele samenwerking tussen verschillende partijen waarbij een grote hoeveelheid informatie wordt uitgewisseld en vastgelegd. Het gaat hierbij ook om gevoelige persoonsgegevens, zoals strafrechtelijke gegevens.

Uitwisseling van gegevens heeft gevolgen voor de bejegening van de betrokkenen. Omdat minderjarigen in dit kader beschouwd kunnen worden als kwetsbare groep waarvoor niet naleving van wet- en regelgeving langdurige negatieve gevolgen kan hebben, spitst dit onderzoek zich toe op deze groep.

1.2 JCO district Bergen op Zoom

Binnen het Veiligheidshuis district Bergen op Zoom vindt gegevensuitwisseling ten aanzien van minderjarigen onder meer plaats in het Justitieel Casusoverleg – Jeugd (JCO). Het JCO wordt omschreven als: “Overleg in strafrechtelijk kader met betrekking tot jeugdigen in de leeftijd 0 – 18 jaar”². Aan het JCO nemen het Regionaal politiekorps Midden- en West-Brabant (verder: het korps), het Arrondissementsparket Breda (verder: het OM) en de Raad voor de Kinderbescherming (verder: de Raad) als kenrpartners deel. Daarnaast zijn Bureau Jeugdzorg (BJZ), Halt Midden- en West-Brabant (Halt) en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal aanwezig tijdens het JCO. De afspraken die tijdens het JCO worden gemaakt, worden vastgelegd in JCO-support, het JCO-ondersteunende registratiesysteem.

1.3 Doel en reikwijdte verantwoordelijke van het onderzoek

In dit onderzoek wordt de rechtmatigheid onderzocht van de verwerking van persoonsgegevens in het JCO en JCO-Support. Daartoe richt het onderzoek zich specifiek op de criteria voor bespreking in het JCO en de hiermee samenhangende opname en verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support alsmede de verstrekking van persoonsgegevens door de deelnemers aan het JCO en JCO-Support.

Hiertoe zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

- Zijn er duidelijke criteria vastgelegd voor bespreking in het JCO en de hiermee samenhangende opname in JCO-Support?
- Worden de persoonsgegevens van de aan het JCO deelnemende organisaties door hen rechtmatig verstrekt aan JCO-Support?

² Privacyconvenant Veiligheidshuis district Bergen op Zoom, Bijlage I, p. 18.

1.4 **Werkwijze**

Bij brief van 1 juli 2010 heeft het CBP het Veiligheidshuis district Bergen op Zoom verzocht om inlichtingen. Deze informatie is op 17 augustus 2010 verstrekt. Vervolgens zijn het korps, het OM en de Raad, in hun hoedanigheid van aan het JCO deelnemende organisaties, afzonderlijk verzocht om inlichtingen, welke op 7 september 2010 (de Raad), op 9 september 2010 (het OM) en op 10 september 2010 (het korps) zijn verstrekt.

Het CBP heeft op 2 december 2010 een onderzoek ter plaatse uitgevoerd bij het Veiligheidshuis district Bergen op Zoom. Tijdens het onderzoek ter plaatse zijn interviews afgenomen bij de ketenmanager van het Veiligheidshuis alsmede bij vertegenwoordigers van het korps, het OM en de Raad. Tijdens het onderzoek ter plaatse heeft tevens inzage in JCO-Support plaatsgevonden.

Op 3 februari 2011 heeft het CBP aan de verantwoordelijken voor de onderzochte gegevensverwerkingen, zijnde de minister van Veiligheid en Justitie, het College van procureurs-generaal, de hoofdofficier van justitie in het arrondissementsparket Breda en de korpsbeheerder van het regionaal politiekorps Midden- en West-Brabant, de Rapportage van voorlopige bevindingen naar aanleiding van het onderzoek toegezonden. Bij brief van 4 maart 2011 is namens de verantwoordelijken op deze bevindingen gereageerd. Deze reactie heeft niet geleid tot aanpassing van het juridisch kader, de bevindingen en/of de conclusies zoals weergegeven in de Rapportage van voorlopige bevindingen.

Gelet op het voorgaande worden de bevindingen van het CBP hiermee definitief vastgesteld.

2. Bevindingen

2.1 Verwerking van gegevens in het Veiligheidshuis

2.1.1 Criteria ten behoeve van agendering voor het JCO

Juridisch kader

Ingevolge artikel 6 Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) worden persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze verwerkt. Hieruit volgt dat de verantwoordelijke zorg moet dragen voor voldoende waarborgen bij de verwerking van persoonsgegevens.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft in dit kader bepaald dat in het geval dat een betrokkene op een lijst wordt geplaatst die hem in een negatief daglicht plaatst, er gezien het karakter van een dergelijke lijst voldoende waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking geboden dienen te worden. Het voorkomen op die lijst heeft gevolgen voor de bejegening van de betrokkene. Om te voorkomen dat deze plaatsing onderhevig is aan willekeur, dient voldoende inzicht te worden gegeven in welke gevallen een gedraging of incident wel en in welke gevallen deze niet tot plaatsing op deze lijst leidt. Hierbij is van belang dat duidelijk omschreven criteria worden aangehouden.³

Het op de agenda zetten van een jongere ten behoeve van bespreking in het JCO en de daarmee samenhangende opname in JCO-support kan een negatief beeld over hem genereren en heeft gevolgen voor de betrokkene ten aanzien van zijn bejegening. Het CBP sluit daarom voor de beoordeling van de zorgvuldigheid van de verwerking van gegevens van jongeren in het JCO en JCO-Support, meer specifiek het agenderen van een jongere voor het JCO en de daarmee samenhangende verwerking in JCO-Support, aan bij bovengenoemde uitspraak van de ABRvS.

Bevindingen

Uit het onderzoek is gebleken dat voor agendering en bespreking van jongeren in het JCO de criteria worden aangehouden zoals opgenomen in de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen (verder: de Aanwijzing)⁴. Hierin is vastgelegd dat - kort gezegd- de volgende zaken ten behoeve van beoordeling in het JCO in aanmerking komen:

- iedere jeugdzaak, niet zijnde een HALT-feit;
- voorgeleidingszaken;
- mislukte HALT-afdoeningen;
- 12-minners met een problematische achtergrond, die zware strafbare feiten plegen worden aan het JCO gemeld.⁵

In de Aanwijzing ontbreekt een nadere definiëring van de termen 'problematische achtergrond' en 'zware strafbare feiten'. Ook ontbreekt een nadere schriftelijke invulling van het criterium 'iedere jeugdzaak'.

³ Zaaknummer 200608203/1, uitspraak van 4 juli 2007, overweging 2.4.5.

⁴ College van procureurs-generaal, 6 april 2009, Stscr. 2009, 80.

⁵ Aanwijzing, paragraaf 7.

Het korps heeft aangegeven dat het op handmatige wijze jongeren agendeert voor bespreking in het JCO. Zowel het korps als de leerplichtambtenaar kunnen hiervoor zaken aandragen.

Het korps filtert uit de dagrapportages die zijn opgenomen in het systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH) de zaken die niet voor bespreking in het JCO in aanmerking komen: als een jongere niet de status van 'verdachte' heeft, wordt hij niet voor het JCO geagendeerd. Verkeersovertredingen worden niet geagendeerd.

Desgevraagd kon niet worden aangegeven wat daarvan de reden is.

Tijdens het onderzoek is daarnaast aangegeven dat in de praktijk agendering van 12-minners voor het JCO in uitzonderlijke gevallen voorkomt. Het criterium 'in uitzonderlijke gevallen' is niet vastgelegd en uitgewerkt. Het CBP heeft vastgesteld dat op 2 december 2010 een 12-minner in het JCO is besproken.

Het CBP heeft tot slot ten aanzien van leerplichtzaken niet kunnen vaststellen op grond waarvan of wanneer deze geagendeerd worden.

Ten behoeve van de gegevensuitwisseling binnen het Veiligheidshuis district Bergen op Zoom is een Samenwerkingsconvenant tussen Ketenpartners inzake Veiligheidshuis district Bergen op Zoom (verder: het Samenwerkingsconvenant) opgesteld door de deelnemende partijen.⁶ In het hierbij behorende Privacyconvenant is de hoofdofficier van justitie in het arrondissement Breda als verantwoordelijke voor de gegevensverwerking in Veiligheidshuis district Bergen op Zoom aangewezen.⁷

Beoordeling

Uit de bevindingen volgt dat de criteria voor agendering en bespreking van een jongere in het JCO op drie aspecten onvoldoende duidelijk blijken. In de eerste plaats worden leerplichtzaken in het JCO besproken, terwijl hiervoor geen criteria zijn vastgelegd. Daarnaast volgt uit de bevindingen dat verkeerszaken niet voor het JCO worden geagendeerd, terwijl het criterium in de Aanwijzing aangeeft dat het 'iedere jeugdzaak' betreft. Tot slot zijn de termen 'problematische achtergrond' en 'zware strafbare feiten' ten behoeve van melding in het JCO van 12-minners niet nader gedefinieerd, noch is het in de praktijk gehanteerde criterium 'in uitzonderlijke gevallen' vastgelegd en uitgewerkt. Hieruit volgt dat onvoldoende inzicht wordt gegeven in welke gedragingen of incidenten leiden tot bespreking in het JCO. Agendering voor het JCO kan daarom onderhevig zijn aan willekeur. Hierdoor worden onvoldoende waarborgen geboden voor een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking, hetgeen in strijd is met artikel 6 Wbp.

Conclusie: De hoofdofficier van justitie handelt in strijd met artikel 6 Wbp door na te laten duidelijk omschreven criteria te hanteren voor agendering ten behoeve van bespreking in het JCO.

⁶ Dat zijn Halt Midden- en West-Brabant, Bureau Jeugdzorg, de gemeenten Bergen op Zoom, Roosendaal, Woensdrecht, Steenbergen, Moerdijk en Halderberge, Novadic-Kentron, Openbaar Ministerie, arrondissementsparket Breda, Politie Midden West Brabant, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp Nederland, Reclassering Nederland, Stichting de Zuidwester, Dienst Justitiële Inrichtingen en GGZ Westelijk Noord-Brabant.

⁷ Artikel 1.6 Privacyconvenant.

2.1.2 Verwerking van gegevens ten behoeve van het JCO

Juridisch kader

Ingevolge artikel 11 Wbp worden gegevens slechts verwerkt voor zover zij, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.

Ingevolge artikel 486 Wetboek van Strafvordering (Sv) kan een jongere die ten tijde van het plegen van het strafbare feit de leeftijd van 12 jaar nog niet had bereikt, niet strafrechtelijk worden vervolgd. Voor jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar zijn in het Wetboek van Strafrecht (Sr) bijzondere bepalingen vastgelegd (artikel 77a e.v.). Toepassing van jeugdsanctierecht op volwassenen is ingevolge artikel 77c Sr bij uitzondering mogelijk wanneer de verdachte tussen de 18 en 21 jaar oud is.

Bevindingen

Uit het Privacyconvenant district Bergen op Zoom⁸ volgt dat de doeleinden van het JCO zijn:

- “het komen tot een passende reactie door de verschillende partijen op een strafbaar feit waarvan een jongere in de leeftijd van 12 tot 18 jaar verdacht wordt;
- het realiseren van een kwalitatieve verbetering van de afdoeningsbeslissing doordat de voornaamste ketenpartners hun informatie over de jongere bijeenbrengen op grond waarvan de Officier van Justitie een afdoeningsbeslissing kan nemen;
- het verkorten van de doorlooptijden en het bewaken van dit proces;
- het verlenen van de door een jongere benodigde ondersteuning en hulpverlening om het (verder) afglijden naar een criminele carrière te voorkomen.”

Het Privacyconvenant omschrijft JCO-Support als een bestand ten behoeve van de doelgroep Jeugd in een strafrechtelijk kader, zijnde het JCO.⁹ JCO-Support “beoogt primair een optimale samenwerking tussen betrokken partijen in de jeugdstrafrechtsketen. De applicatie geeft de gebruikers een goed inzicht in de behandelstatus van een jeugdige en de tussen partijen gemaakte afspraken worden in het systeem vastgelegd”.¹⁰ De minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijke in de zin van de Wbp voor de verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support.¹¹

Het CBP heeft door middel van dossieronderzoek vastgesteld dat ten tijde van het onderzoek JCO-support gegevens bevatte van zowel 12-minners als van een 18-plusser. Er zijn meerdere dossiers aangetroffen van binnen de regio woonachtige 12-minners, waarin niet in alle gevallen een strafbaar feit stond vermeld. Uit geen van deze dossiers blijkt dat de jongere besproken is in het JCO. Daarnaast waren tijdens

⁸ Bijlage I, p. 18. Dit Privacyconvenant behoort bij het Samenwerkingsconvenant tussen Ketenpartners inzake Veiligheidshuis district Bergen op Zoom.

⁹ Privacyconvenant, pp. 12 en 18.

¹⁰ <http://www.justid.nl/organisatie/producten/jco>.

¹¹ Formulier Meldingenregister, Nummer: MvJ/Wbp/0052-01/14-01-2008 (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wet-bescherming-persoonsgegevens/documenten-en-publicaties/formulieren/2010/09/14/melding-jco-support.html>).

het onderzoek in JCO-support dossiers raadpleegbaar van 12-minners die woonachtig zijn buiten de regio en ook daar het strafbare feit hebben gepleegd.

Het korps heeft enerzijds schriftelijk laten weten dat politiegegevens over personen in de leeftijd van 6 tot 25 jaar met de rol van verdachte automatisch vanuit BVH worden ingelezen in JCO-support. Anderzijds heeft het korps mondeling verklaard slechts gegevens te verstrekken over jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar. Voorts heeft het korps aangegeven dat na de automatische verstrekking van de politiegegevens aan JCO-Support automatisch de verstrekking vanuit Compas door het OM en vanuit het Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem (KBPS) door de Raad plaatsvindt. De Raad en het OM hebben verklaard alleen gegevens te verstrekken over jongeren in de leeftijd van 12 tot 18 jaar.

De informatie in JCO-Support is zowel binnen het arrondissement als landelijk direct toegankelijk voor de kernpartners¹², aldus het korps. Tijdens het onderzoek is door het OM aangegeven dat de landelijke raadpleegbaarheid van JCO-Support nuttig kan zijn, bijvoorbeeld in de situatie dat een jongere in de regio Bergen op Zoom woonachtig is maar elders een feit heeft gepleegd. Anderzijds is verklaard dat een dergelijke situatie via andere justitiële registratiesystemen (Cliënt Volgstelsel, Compas, JustID) net zo goed te raadplegen is, als het fysieke proces-verbaal al niet toegestuurd wordt.

Beoordeling

Waar het de leeftijd betreft van jongeren die vanuit BVH aan JCO-Support worden ingelezen gaat het CBP bij zijn beoordeling uit van de situatie zoals deze tijdens het onderzoek ter plaatse is aangetroffen, namelijk dat deze ruimer is dan tussen de 12 en 18 jaar.

De verwerking in JCO-Support van persoonsgegevens van alle jongeren in de leeftijd van 6 tot 12 jaar en in de leeftijd van 18 tot 25 jaar die met politie in aanraking zijn geweest is bovenmatig aangezien het doel van het JCO -kort gezegd- is gelegen in het verbeteren van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing in de jeugdstrafrechtsceten en deze jongeren niet strafrechtelijk vervolgbaar zijn ingevolge artikel 486 Sv danwel slechts bij uitzondering zouden vallen onder het jeugdstrafrecht.

Bovendien zijn gegevens van jongeren die met politie in aanraking zijn geweest in andere regio's op landelijk niveau raadpleegbaar, dus ook voor de kernpartners van het JCO Bergen op Zoom, terwijl het raadplegen hiervan voor het JCO Bergen op Zoom niet noodzakelijk is. Ook hiervan stelt het CBP vast dat de verwerking in JCO-Support ten behoeve van het JCO bovenmatig is.

Conclusie Verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support van gegevens betreffende alle jongeren die met politie in aanraking zijn geweest in de leeftijd van 6 tot 12 jaar en van 18 tot 25 jaar is gelet op het doel van het JCO bovenmatig. Daarnaast is verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support van gegevens van jongeren uit andere regio's gelet op het doel van het JCO bovenmatig. De minister van Veiligheid en Justitie handelt hiermee in strijd met artikel 11 Wbp.

¹² De kernpartners of 'primaire ketenpartners' binnen JCO's zijn de politie, de arrondissementsparketten en de Raad voor de Kinderbescherming: Aanwijzing, paragraaf 2.

2.2 Verstrekking van gegevens door deelnemende organisaties

2.2.1 Verstrekking door het korps

Juridisch kader

Op grond van artikel 16 Wpg verstrekt de verantwoordelijke politiegegevens aan opsporingsambtenaren en gezagsdragers. Het betreft leden van het openbaar ministerie voor zover zij deze behoeven in verband met hun gezag of zeggenschap over de politie of over andere personen of instanties die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast, of voor de uitvoering van andere hun bij of krachtens de wet opgedragen taken (onder eerste lid sub c). Daarnaast is de verstrekking aan de burgemeester geregeld voor zover hij deze behoeft in verband met zijn gezag en zeggenschap over de politie, of in het kader van de handhaving van de openbare orde (onder eerste lid sub d). Er is sprake van een verplichte verstrekking.¹³ Hierbij dient, gelet op de term ‘behoeven’ in dit artikel, wel een belangenafweging te worden gemaakt van de proportionaliteit en subsidiariteit, welke afweging “(...)tot stand [zal] dienen te komen afhankelijk van de betreffende taakuitvoering in de concrete omstandigheden van het geval”.¹⁴

Een structurele verstrekking van politiegegevens aan personen en instanties waarmee de politie in alle regio’s standaard samenwerkt, vindt plaats met het oog op een zwaarwegend algemeen belang ter uitvoering van een bij of krachtens het Besluit politiegegevens (Bpg) aan te geven taak. Dit volgt uit artikel 18, eerste lid Wpg. Deze personen en instanties hebben voor de goede uitvoering van hun landelijke taak structureel bepaalde politiegegevens nodig.¹⁵ In artikel 4:2, eerste lid Bpg zijn Halt-bureaus (onder f), een stichting als bedoeld in artikel 1, onderdeel f van de Wet op de jeugdzorg (onder i) en de Raad voor de Kinderbescherming (onder j) genoemd in samenhang met de betreffende taak waarvoor zij politiegegevens kunnen ontvangen.

Waar de politie gedurende langere tijd intensief samenwerkt met andere personen of instanties, in (lokale) samenwerkingsverbanden, bestaat de behoefte aan een structurele uitwisseling van gegevens, aldus de Memorie van Toelichting bij de Wpg.¹⁶ De politie en derden hebben hier parallelle belangen. Dit is onder meer het geval in de bestrijding van jeugdcriminaliteit.¹⁷ Artikel 20 Wpg bepaalt in een dergelijke situatie dat de verantwoordelijke, in overeenstemming met het op grond van de Politiewet 1993 bevoegd gezag, kan beslissen tot het verstrekken van politiegegevens aan die personen en instanties voor een wettelijk bepaald doel. De verstrekking moet noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. De beslissing wordt ingevolge artikel 20, tweede lid Wpg schriftelijk vastgelegd en voldoet aan de in de wet neergelegde voorwaarden.

Bevindingen

Tijdens het JCO worden politiegegevens uitgewisseld met de deelnemers aan dit casusoverleg. Uit Bijlage I bij het Privacyconvenant blijkt dat dit het korps, het OM, de

¹³ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 15.

¹⁴ Tekst & Commentaar Openbare Orde en Veiligheid, prof. mr. dr. E.R. Muller en prof. mr. Th. A. de Roos (red.), Eerste druk, 2006, opmerking 3 bij artikel 15, p. 940 en Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 70.

¹⁵ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 73.

¹⁶ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 15 en 77.

¹⁷ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 77.

Raad, BJZ, Halt en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal zijn. De doeleinden van het JCO zijn eveneens in het Privacyconvenant opgenomen en zien -kort gezegd- op het verbeteren van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing in de jeugdstrafrechtsketen. Het JCO vindt wekelijks plaats.

Door middel van dossieronderzoek heeft het CBP vastgesteld dat ten tijde van het onderzoek politiegegevens waren opgenomen in JCO-Support. Het korps heeft in dit kader aangegeven dat het vanuit BVH zowel automatisch als handmatig politiegegevens verstrekt aan JCO-Support ten behoeve van het samenwerkingsverband JCO.

Het korps beroept zich op artikel 16 Wpg voor de verstrekking van politiegegevens aan het OM en de gemeenten Bergen op Zoom en Roosendaal. Daarnaast beroept het korps zich op artikel 18 Wpg j^o 4:2 Bpg voor de verstrekking van politiegegevens aan de Raad, BJZ en Halt.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat ten behoeve van de verstrekking van politiegegevens aan het JCO door de korpsbeheerder een schriftelijke beslissing is genomen.

Beoordeling

Op basis van de bevindingen stelt het CBP vast dat de verstrekking van politiegegevens door het korps aan het JCO en JCO-Support is aan te merken als een structurele verstrekking van politiegegevens ten behoeve van een samenwerkingsverband zoals bedoeld in artikel 20 Wpg. Er is immers sprake van een intensieve samenwerking in het kader van de bestrijding van jeugdcriminaliteit, ten behoeve waarvan gegevens uitgewisseld worden op structurele basis. Het korps schaaft de verstrekking van politiegegevens aan het JCO echter onder de verstrekkinggrondslagen aan de afzonderlijke organisaties. De verstrekking aan het JCO en JCO-Support is onrechtmatig omdat deze daarmee op onjuiste grondslagen gestoeld is.

Conclusie: Verstrekking van politiegegevens door het korps aan het JCO en JCO-Support is onrechtmatig nu deze op de onjuiste grondslagen is gebaseerd. De korpsbeheerder handelt in strijd met artikel 16, eerste lid sub c en d Wpg alsmede met artikel 18, eerste lid Wpg j^o artikel 4:2, eerste lid onder f, i en j Bpg.

2.2.2 Verstrekking door het OM

Juridisch kader

Het OM kan op grond van artikel 39f Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) strafvorderlijke gegevens verstrekken aan personen of instanties voor de verwezenlijking van de in dat artikel gestelde doelen. De verstrekking moet zowel voor het OM als voor de ontvanger noodzakelijk zijn met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Dit laatste volgt uit artikel 39f, tweede lid aanhef en sub a Wjsg.

Een gegevensverwerking is gerechtvaardigd vanuit het oogpunt van een zwaarwegend algemeen belang indien deze voor de samenleving van meer dan

gewone betekenis is.¹⁸ De Memorie van Toelichting bij de Wpg noemt de bestrijding van jeugdcriminaliteit een voorbeeld van een zwaarwegend algemeen belang.¹⁹

Het College van procureurs-generaal (College PG's) is ingevolge artikel 39a Wjsg verantwoordelijke voor de verwerking van strafvorderlijke gegevens door het OM. De hoofdofficieren van justitie voeren het beheer over deze gegevens.

Bevindingen

Het OM verstrekt ten behoeve van het JCO voorafgaand daaraan uit Compas strafvorderlijke gegevens aan JCO-Support, te weten het parketnummer en het afdoeningsvoorstel met betrekking tot de zaak. De verstrekking van deze strafvorderlijke gegevens vindt automatisch plaats. Vervolgens kunnen tijdens het JCO handmatig strafvorderlijke gegevens van het OM in JCO-Support worden gezet, zoals eventuele schorsingsvoorwaarden. Tot slot kan het OM na afloop van het JCO strafvorderlijke gegevens toevoegen aan JCO-Support, zoals de uiteindelijke afdoeningsbeslissing.

Het OM beschouwt JCO-Support met name als een administratief ondersteunend systeem: JCO-Support biedt de mogelijkheid het afdoeningsvoorstel en de tijdens het JCO gemaakte afspraken achteraf terug te lezen. Tijdens het JCO maakt het OM gebruik van zijn eigen papieren dossiers.

In het kader van de voorbereiding van het JCO maakt het OM geen gebruik van JCO-Support. In dat stadium wordt het eigen systeem Compas en het CliëntVolgSysteem (CVS) geraadpleegd, alsmede de van de andere kernpartners ontvangen stukken. Ook het korps maakt ten behoeve van de voorbereiding gebruik van de eigen systemen. De Raad raadpleegt JD-online.

Uit onderzoek is voorts gebleken dat agendering voor het JCO plaatsvindt op basis van dagrapportages uit BVH en zaken die door de leerplichtambtenaar worden aangedragen; agendering is niet afhankelijk van informatie die voorafgaand door het OM wordt verstrekt.

Het OM stelt dat de gegevensverstrekking vanuit Compas aan het JCO door middel van JCO-Support ziet op het informeren van de ketenpartners over de afdoeningsmodaliteit. Hierbij is gewezen op het zwaarwegend algemeen belang van het JCO dat door die gegevensverstrekking gediend wordt. Dit zwaarwegend algemeen belang volgt uit de doeleinden van het JCO die -kort gezegd- zien op het verbeteren van afdoeningsbeslissingen in de jeugdstrafrechtsketen en het verkorten en bewaken van doorlooptijden.²⁰ Tevens heeft het OM verklaard dat de gegevensuitwisseling en afstemming tussen de fysiek aanwezige partijen tijdens het JCO de meerwaarde vormt voor het bereiken van deze doeleinden, niet de verstrekking van gegevens aan JCO-Support.

Beoordeling

Het JCO dient een zwaarwegend algemeen belang, te weten het bestrijden van jeugdcriminaliteit. Aangetoond is dat, gelet op de doeleinden van het JCO, het kunnen maken van afspraken tijdens het JCO en het vastleggen hiervan rechtvaardigen dat

¹⁸ Tweede Kamer, 2003-2004, 28 886, nr. 5, p. 2.

¹⁹ Tweede Kamer, 2005-2006, 30 327, nr. 3, p. 77.

²⁰ Privacyconvenant, Bijlage I, p. 18; zie ook paragraaf 2.1.2.

tijdens het JCO strafvorderlijke gegevens met betrekking tot de besproken jongeren voorhanden zijn. De noodzakelijkheid van verstrekking op automatische wijze van strafvorderlijke gegevens door het OM aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is echter niet aangetoond, nu deze gegevens niet bijdragen aan het zwaarwegend algemeen belang; de strafvorderlijke gegevens worden noch ten behoeve van de agendering en voorbereiding voor het JCO, noch door het OM zelf tijdens het overleg gebruikt.

Conclusie: De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het OM aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is onrechtmatig omdat deze niet noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Het College PG's handelt hiermee in strijd met artikel 39f, eerste lid Wjsg en artikel 39f, tweede lid aanhef en sub a Wjsg.

2.3.3 Verstrekking door de Raad

Juridisch kader

In artikel 8 Wbp is limitatief bepaald in welke gevallen persoonsgegevens verwerkt mogen worden. De Raad kan voor de verstrekking van persoonsgegevens aan het JCO en aan JCO-Support een beroep doen op artikel 8, aanhef en onder f Wbp indien deze verstrekking noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de Raad of van de derde aan wie de gegevens worden verstrekt, tenzij het belang of de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, prevaleert.

Een gerechtvaardigd belang is aanwezig indien de gegevensverstrekking nodig is om de Raad zelf, dan wel de ontvanger van de gegevens naar behoren te laten functioneren.²¹

Op grond van artikel 9 Wbp mag de Raad geen persoonsgegevens aan een derde verstrekken indien het doel van die verstrekking niet verenigbaar is met het doel waarvoor de Raad de gegevens aanvankelijk heeft verzameld. De verantwoordelijke dient hierbij in elk geval rekening te houden met de verwantschap tussen het doel waarvoor hij zijn gegevens heeft verkregen en het doel van de verstrekking van die gegevens.²²

Bevindingen

Uit *Kwaliteitskader en Protocollen 2009*²³ blijkt dat de verschillende taken die de Raad heeft er alle op gericht zijn het recht op een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid van kinderen te beschermen. Eén van deze taken is het adviseren van de officier van justitie en de rechter over de afhandeling van een strafzaak tegen een minderjarige. De essentie van een effectief jeugdstrafrecht is dat strafbaar gedrag van jeugdigen wordt tegengegaan door passende interventies.

In het Privacyconvenant²⁴ zijn de doeleinden van het JCO opgesomd. Deze zien onder meer -kort gezegd- op het tot stand brengen van een kwalitatief goede

²¹ Tweede Kamer, 1997-1998, 25 892, nr. 6, blz. 34.

²² Tweede Kamer, 1997-1998, 25 892, nr. 3, blz. 90.

²³ *Kwaliteitskader en Protocollen 2009*, Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming.

²⁴ Privacyconvenant Veiligheidshuis District Bergen op Zoom, Bijlage I, p. 18.

afdoeningsbeslissing doordat de voornaamste ketenpartners hun informatie over de betrokken jongere bijeenbrengen en het verkorten en bewaken van de doorlooptijden.

Uit het onderzoek is gebleken dat de Raad op automatische wijze vanuit zijn eigen registratiesysteem KBPS aan JCO-Support persoonsgegevens²⁵ van jongeren tussen de 12 en 18 jaar verstrekt die door het korps in JCO-Support zijn opgenomen. Daarnaast zet de Raad voorafgaand aan het JCO de nog ontbrekende, voor het JCO relevante informatie betreffende de jongere handmatig in JCO-Support.²⁶ De Raad neemt geen dossiers mee naar het JCO, maar gebruikt JCO-Support als informatiebron voor de verstrekking van gegevens tijdens het JCO.

Voorts is uit het onderzoek gebleken dat het OM voorafgaand aan het JCO gebruik maakt van andere systemen dan JCO-Support alsmede van papieren dossiers en de daaraan toegevoegde stukken afkomstig van onder meer de Raad. Het korps raadpleegt ter voorbereiding op het JCO zijn eigen registratiesystemen BVH en Blueview. De overige deelnemers aan het JCO kunnen JCO-Support niet raadplegen voorafgaand aan het JCO.

Daarnaast is aangegeven dat de informatie betreffende een jongere in JCO-Support niet altijd actueel is. De oorzaak hiervan is dat bij invoer van onjuiste persoonsgegevens in de bronsystemen van de kernpartners automatische verstrekking van gegevens met betrekking tot deze jongere aan JCO-Support niet plaatsvindt. Bovendien blijken de kernpartners JCO-Support niet afdoende handmatig aan te vullen. Doordat niet altijd van alle kernpartners de actuele informatie met betrekking tot een jongere in JCO-Support staat, is de meerwaarde van JCO-Support in de praktijk niet zichtbaar, aldus het korps.

Uit dossieronderzoek is gebleken dat informatie met betrekking tot verdachte jongeren in JCO-Support landelijk raadpleegbaar is voor de kernpartners.²⁷

Beoordeling

Het CBP stelt vast dat zowel het JCO als de Raad een gerechtvaardigd belang hebben bij de verstrekking van informatie door de Raad aan het JCO over eerder gedaan onderzoek, omdat deze informatie kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de afdoeningsbeslissing en het verkorten van doorlooptijden. Dit stemt overeen met de doeleinden van het JCO. Voor het behoorlijk functioneren van het JCO is het noodzakelijk dat de Raad de bij hem bekende informatie met betrekking tot een jongere verstrekt aan het JCO, zodat in aanwezigheid van alle kernpartners en op basis van actuele informatie direct afspraken kunnen worden gemaakt. Daarbij stelt het CBP vast dat deze verstrekking verenigbaar is met het doel waarvoor de Raad de gegevens heeft verkregen, gelet op de taak van de Raad om te adviseren over de afhandeling van strafzaken.

Voorts hebben zowel de Raad als het JCO belang bij verstrekking van persoonsgegevens door de Raad aan JCO-Support aangezien de Raad tijdens het JCO

²⁵ Het betreft informatie met betrekking tot soort raadsonderzoek dat bij een jongere is gedaan, strafadvies, taakstraffen, zittingen, jeugdreclassering, ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing.

²⁶ Bijvoorbeeld contactgegevens van een eventuele gezinsvoogd, informatie over hoe lang de eventuele jeugdreclassering nog loopt, voorwaardelijk sepot of een gebiedsverbod.

²⁷ Zie bevindingen paragraaf 2.1.2.

JCO-Support als informatiebron gebruikt. Er is echter geen sprake van een *gerechtvaardigd* belang als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f Wbp, omdat de verstrekking van persoonsgegevens door de Raad aan JCO-Support niet noodzakelijk is om de Raad, dan wel het JCO naar behoren te laten functioneren. Ook zonder gebruik te maken van JCO-Support kan het JCO voorzien worden van de benodigde informatie om zijn doeleinden te bereiken; zo blijkt uit de bevindingen dat de andere kernpartners ter voorbereiding op het JCO geen gebruik maken van informatie van de Raad in JCO-Support. Daarbij komt dat JCO-Support geen betrouwbare informatiebron blijkt te zijn. Bovendien is het CBP van oordeel dat, gezien de landelijke raadpleegbaarheid van alle informatie met betrekking tot verdachte jongeren in JCO-Support, de verstrekking door de Raad aan JCO-Support een te grote inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene maakt en het belang dat de Raad heeft bij verstrekking van persoonsgegevens aan JCO-Support dit niet rechtvaardigt.

Conclusie: Verstrekking door de Raad van persoonsgegevens aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is onrechtmatig omdat deze niet noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de Raad of het JCO. De minister van Veiligheid en Justitie handelt hiermee in strijd met artikel 8, aanhef en onder f Wbp.

3. Conclusies

3.1 Verwerking van gegevens in het Veiligheidshuis

- De hoofdofficier van justitie handelt in strijd met artikel 6 Wbp door na te laten duidelijk omschreven criteria te hanteren voor agendering ten behoeve van bespreking in het JCO.
- Verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support van gegevens betreffende alle jongeren die met politie in aanraking zijn geweest in de leeftijd van 6 tot 12 jaar en van 18 tot 25 jaar is gelet op het doel van het JCO bovenmatig. Daarnaast is verwerking van persoonsgegevens in JCO-Support van gegevens van jongeren uit andere regio's gelet op het doel van het JCO bovenmatig. De minister van Justitie en Veiligheid handelt hiermee in strijd met artikel 11 Wbp.

3.2 Verstrekking van gegevens door deelnemende organisaties

- Verstrekking van politiegegevens door het korps aan het JCO en JCO-Support is onrechtmatig nu deze op de onjuiste grondslagen is gebaseerd. De korpsbeheerder handelt in strijd met artikel 16, eerste lid sub c en d Wpg alsmede met artikel 18, eerste lid Wpg j^o artikel 4:2, eerste lid onder f, i en j Bpg.
- De verstrekking van strafvorderlijke gegevens door het OM aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is onrechtmatig omdat deze niet noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang. Het College PG's handelt hiermee in strijd met artikel 39f, eerste lid Wjsg en artikel 39f, tweede lid aanhef en sub a Wjsg.
- Verstrekking door de Raad van persoonsgegevens aan JCO-Support voorafgaand aan het JCO is onrechtmatig omdat deze niet noodzakelijk is voor de behartiging van het gerechtvaardigd belang van de Raad of het JCO. De minister van Veiligheid en Justitie handelt hiermee in strijd met artikel 8, aanhef en onder f Wbp.

Deze definitieve bevindingen zijn aldus vastgesteld op 17 maart 2011,

Voor het College bescherming persoonsgegevens,

Mw. mr. dr. J. Beuving
Lid van het College