

# De doelstellingen van het elektronisch kinddossier en de Verwijsindex risicjongeren: de waarborgen uit de Wbp ondermijnd?

233

## Trefwoorden:

volgsystemen, elektronisch kinddossier, Verwijsindex risicjongeren, doelbinding

**Het elektronisch kinddossier (EKD) is een centrale data-opslag voor medische en andere gegevens van jeugdigen. Gebruik van het EKD is tegenwoordig nog beperkt. De Verwijsindex risicjongeren (ViR) is een systeem in opbouw dat signalen over risico's doorspeelt tussen diverse instanties binnen de jeugdzorg. Plannen van het Ministerie voor Jeugd en Gezin en van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn erop gericht dat EKD en ViR zich op termijn ontwikkelen tot informatietechnische knooppunten van alle instanties in de jeugdzorg. Deze wens uit zich in reeds geformuleerde doelstellingen en meldingskaders. De doelen van het EKD en de ViR zijn niet specifiek, maar organisatorisch en functioneel van aard. Daarnaast zijn ze breed en algemeen. Het meldingskader van de ViR is diffuus omdat er veel verschillende organisaties zijn betrokken en deze melding mogen maken over zeer uiteenlopende risico's. Dit gaat lijnrecht in tegen de meest belangrijke waarborgen van de Wbp, de principes van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding.**

## 1 Introductie

Het elektronisch kinddossier (EKD) is een omvangrijke databank van medische gegevens en gegevens over de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling van kinderen tussen 0 en 19 jaar. Momenteel bestaat het EKD alleen als dossier dat zich beperkt tot de jeugdgezondheidszorg. Op termijn zal het EKD waarschijnlijk een overkoepelend systeem worden dat toegankelijk is voor een veeltal aan instanties in de gehele jeugdzorg. Volgens de Minister voor Jeugd en Gezin zal dit in drie fases plaatsvinden. In de eerste fase worden de dossiers in de jeugdgezondheidszorg gedigitaliseerd. Tijdens de tweede fase wordt een landelijk schakelpunt opgericht ten behoeve van de uitwisseling van gegevens uit de EKD's. Tijdens de derde fase wordt een haalbaarheidsstudie uitgevoerd naar verbrede toegang tot het EKD voor andere instanties dan de jeugdgezondheidszorg.<sup>2</sup> Dit toekomstige EKD met een verbrede toegang zal worden aangeduid als 'het beoogde EKD'.

De Verwijsindex risicjongeren (ViR) is een geautomati-

seerd signaleringssysteem. In de verwijsindex kunnen meldingen worden geplaatst over diverse belemmeringen in de ontwikkeling naar de volwassenheid van jeugdigen tussen 0 en 23 jaar. De ViR omvat alleen informatie over geconstateerde belemmeringen en informatie over de identiteit van de jeugdige en de meldende. Zowel hulpverleners als zorgverleners, als ook organisaties belast met openbare-ordehandhaving uit tweeëntwintig sectoren van organisaties, mogen meldingen plaatsen in de ViR.

Het beoogde EKD en de ViR zijn overkoepelende ICT-initiatieven waaraan instanties met verschillende werkerterreinen deelnemen. Daardoor kan het risico ontstaan dat gevoelige gegevens terecht komen op de verkeerde plaats. In theorie zou medische informatie terecht kunnen komen bij het Centrum voor werk en inkomen of een melding over aanraking met politie bij de huisarts. Waarborgen tegen deze risico's zoekt men vooral in technische oplossingen, zoals toegangsbeperkingen en logging, en in werkafspraken. De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) kent echter zijn eigen systeem van waarborgen. En juist aan deze waarborgen lijken de ViR en het beoogde EKD grotendeels niet te voldoen.

Deze technische oplossingen en werkafspraken vormen inderdaad een belangrijk bestanddeel van gegevensbescherming zoals wordt beoogd door de Wbp. Op een hoger niveau moet gegevensverwerking onder de Wbp echter ook voldoen aan principiële waarborgen die volgen uit het grondrechtelijke kader van deze wet. In het bijzonder moeten het beoogde EKD en de ViR voldoen aan de principes van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding. Daarvoor lijkt een juiste en nauwkeurige definitie van de doelstellingen onontkoombaar.

In dit artikel zal derhalve aandacht worden besteed aan de onderliggende principiële waarborgen van de Wbp en de vraag of de doelstellingen van het beoogde EKD en de ViR hieraan voldoen. Daarbij wordt ook gekeken naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de Verwijsindex Antillianen. Dit is een 'meelifter' op de ViR.<sup>3</sup> Om de bespreking van de doelstellingen in een context te plaatsen wordt na de bespreking van de principiële waarborgen uit de Wbp gekeken naar ontwikkelingen in de jeugdzorg.

1 W. Sakulin is promovendus bij het Instituut voor Informatierecht (IViR) van de Universiteit van Amsterdam.

2 Bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 53.

3 De Verwijsindex Antilliaanse (ViA) is een tijdelijke verwijsindex

gericht op Antilliaanse risicjongeren. Invoering van de ViA werd nodig geacht omdat de invoering van de ViR te lang op zich liet wachten.

## 2 Proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding

De belangrijkste waarborg van de Wbp ligt in het regelen van gegevensverwerking. Gegevensverwerking mag alleen als dit noodzakelijk is voor het bereiken van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Dit volgt uit de verdragsrechtelijke principes van proportionaliteit en subsidiariteit. Zij komen in de Wbp in belangrijke mate tot uiting in het principe van doelbinding.

Het principe van proportionaliteit volgt uit art. 8 EVRM. Het houdt in dat in een concreet geval altijd een belangenafweging moet worden gemaakt. Daarbij mag in verhouding tot de beoogde doelen geen onevenredige inbreuk worden gemaakt op de belangen van de betrokken partijen. Het principe van subsidiariteit houdt in dat verwerking alleen mag plaatsvinden als het doel van de verwerking 'in redelijkheid niet op een andere, voor de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene minder nadelige wijze [kan] worden verwerkelijk'.<sup>4</sup> Wordt wel voor verwerking gekozen die niet subsidiair is dan moet 'degene die gegevens wil verwerken in redelijkheid alle eventuele bestaande mogelijkheden benut[ten] om de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beperken'.<sup>5</sup>

Deze principes van proportionaliteit en subsidiariteit zijn in de Wbp onder andere terug te vinden in art. 6, 7, 8 en 9 Wbp. Volgens art. 6 Wbp moeten persoonsgegevens worden verwerkt 'in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze'. Art. 7, 8 en 9 Wbp geven vervolgens vorm aan het principe van doelbinding. Volgens art. 7 Wbp mogen persoonsgegevens alleen worden verzameld 'voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden'. Art. 8 Wbp bepaalt dat persoonsgegevens slechts mogen worden verwerkt indien en voor zover dit noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken. Volgens art. 9 Wbp mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt als dit 'onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen.'

Voor de ViR en het beoogde EKD betekent dit dat de wetgever moet aantonen dat gegevensverwerking in deze systemen geen onevenredige inbreuk maakt op de belangen van de betrokken jeugdigen en ouders (proportionaliteit). Daarnaast moet worden aangetoond dat het beoogde doel van de ViR en het toekomstige EKD niet op een minder nadelige wijze kan worden verwerkelijk (subsidiariteit).

Vervolgens moet in een wettelijk kader een duidelijke doelstelling worden geformuleerd die het de individuele gebruiker mogelijk maakt de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens te toetsen.

Deze noodzakelijkheidstoets houdt in dat de gebruiker van

het EKD of de ViR moet vaststellen of gebruik van de systemen noodzakelijk is voor het bereiken van het voorgegeven doel. Dit vereist een zorgvuldige afweging maar ook voldoende duidelijkheid over het doel zelf. Als dit doel te breed is kan een gebruiker niet bepalen of gegevensverwerking noodzakelijk is voor het bereiken van het doel. Daardoor kan het hele systeem van privacybescherming van de Wbp worden ondermijnd.

Bij zowel het beoogde EKD als bij de ViR is er sprake van te brede doelstellingen.<sup>6</sup> Eén doel ligt in het bevorderen van samenwerking tussen jeugdzorginstanties of in het op elkaar afstemmen van het werk van deze organisaties. Samenwerking en 'op elkaar afstemmen' zijn echter te ruime begrippen. Ze voldoen niet aan de vereisten uit de Wbp. Als samenwerking het doel zou zijn, dan zou de uitkomst van de noodzakelijkheidstoets paradoxaal zijn. In plaats van het beperken van informatie-uitwisseling zou het dan noodzakelijk zijn om dit juist te bevorderen. Immers, om het doel van samenwerking te bereiken zal het bijna altijd nodig zijn om gegevens te delen.

Een ander doel is het bereiken van vergaand toezicht op alle soorten van belemmeringen in de ontwikkeling van kinderen in Nederland. In het geval van de ViR vertaalt zich dit doel in een diffuus meldingskader. Het meldingskader bestaat uit deelname van een groot aantal instanties met verschillende werkterreinen die alle meldingen mogen plaatsen over de meest uiteenlopende risico's. Door het diffuse meldingskader wordt de noodzakelijkheidstoets verder bemoeilijkt. Een gebruiker kan mogelijk niet vaststellen of een melding in het systeem doeltreffend en dus noodzakelijk zou kunnen zijn.

Deze brede doelstellingen laten zich verklaren door recente ontwikkelingen in het beleid met betrekking tot de jeugdzorg.

## 3 Ontwikkelingen in de jeugdzorg

De jeugdzorg in Nederland is verdeeld over een groot aantal instanties. Door gebrek aan regie en efficiënte samenwerking tussen deze instanties kan kindermishandeling soms niet worden voorkomen. Ook heeft de jeugdzorg last van lange wachtlijsten.<sup>7</sup> Met diverse maatregelen probeert de overheid de regie en samenwerking in de jeugdzorg te verbeteren.<sup>8</sup> Het gaat hier deels om gerichte maatregelen. Gezinsvoogden konden in het verleden in sommige gevallen de nodige gegevens voor het uitvoeren van een ondertoezichtstelling niet inzien. Dit leidde ertoe dat het risico van kindermishandeling niet goed kon worden ingeschat door degene die verantwoordelijk was voor het voorkomen ervan.<sup>9</sup> Een verbeter-

4 Memorie van toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens, MvT II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 8.

5 Memorie van toelichting bij de Wet bescherming persoonsgegevens, MvT II 1997/98, 25 92, nr. 3, p. 9.

6 Zie bij paragraaf 4.1 en 5.1.

7 Onder andere Ministerie VWS, *Jong geleerd! De lessen van Operatie Jong*, in te zien via <www.operatiejong.nl>, Ministerie VWS, *Slotrapportage jeugdzorgbrigade* 16 juni 2006, in te zien via <www.minvws.nl>.

8 Onder andere *Kamerstukken II 2007/08*, 31 445, nr. 1.

9 M. Bruning, *Over sommige kinderen moet men praten, gegevens-uitwisseling in de jeugdzorg* (oratie Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2006, p. 51.

ring van deze situatie wordt beoogd met een conceptwetsvoorstel voor wijziging van art. 53 Wet op de jeugdzorg. Als gerichte maatregel zullen hierin een aantal 'spreekrechten' worden opgenomen.<sup>10</sup> Dit betekent dat hulpverleners ondanks hun verplichting tot geheimhouding informatie mogen verstrekken ten behoeve van de uitvoering van een ondertoezichtstelling of als zij vermoedens hebben van kindermishandeling.

De meeste energie wordt echter gestoken in overkoepelende maatregelen die de efficiëntie moeten verhogen van de samenwerking van instanties in de gehele jeugdzorg. De overkoepelende maatregelen kenmerken zich door de wens om met één maatregel heel diverse problemen aan te pakken. Dit vergt de deelname van een breed spectrum aan instanties. Daardoor worden vaak de domeinen van hulpverlening en de handhaving van de openbare orde met elkaar verbonden in dezelfde maatregel.

Twee voorbeelden van overkoepelende maatregelen zijn de inrichting van Centra voor jeugd en gezin (CJG's) en de oprichting van zorgadviesteams. De CJG's zijn erop gericht instanties in de jeugdzorg met elkaar en met de kinderen en ouders te verbinden. De CJG's zijn aanspreekpunt en logistiek distributiepunt. Als distributiepunt hebben de CJG's contact met instanties die belast zijn met de jeugdzorg. Dit zijn de consultatiebureaus en de GGD's, die verantwoordelijk zijn voor de jeugdgezondheidszorg, het Bureau Jeugdzorg en de zorgadviesteams in het voortgezet onderwijs. De zorgadviesteams (ZAT's) moeten het zorgaanbod coördineren rondom de school. Zij zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van scholen en functionarissen van lokale zorgpartners zoals politie of de leerplichtambtenaar en jeugdzorg.

Het elektronisch kinddossier en de Verwijsindex risicjongeren worden soms gepresenteerd als gerichte maatregelen die moeten voorkomen dat kinderen worden mishandeld of gedood, zoals in het geval van de peuter Savanna en 'het Maasmeisje'. De doelstellingen van het beoogde EKD en de ViR maken echter duidelijk dat het niet alleen gaat om het voorkomen van mishandeling of de dood van kinderen. Het beoogde EKD en de ViR zijn eerder overkoepelende maatregelen. Ministerie en gemeenten verwachten namelijk dat het elektronisch kinddossier en de Verwijsindex risicjongeren zich ontwikkelen tot informatietechnische pijlers van de jeugdzorg die helpen de meest uiteenlopende problemen aan te pakken.<sup>11</sup>

#### 4 Het doel van het beoogde elektronisch kinddossier

Het elektronisch kinddossier moet op termijn een databank worden die zowel medische gegevens als gegevens over de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkeling bevat van alle kinderen in Nederland tussen 0 en 19 jaar. De databank moet toegankelijk worden voor alle instanties in de jeugdzorg.<sup>12</sup>

Het bijhouden van individuele zorgdossiers van jeugdigen geschiedt (of geschiedde tot voor kort) vooral via papieren dossiers. Het doel daarvan kan worden geformuleerd als 'noodzakelijk voor een goede uitvoering van de jeugdgezondheidszorg', zoals bedoeld in art. 3a van de Wet collectieve preventie volksgezondheid, Wet CPV.

Het EKD is in zijn huidige vorm nog niet ontwikkeld als een overkoepelend informatiesysteem. Het beperkt zich tot de jeugdgezondheidszorg (JGZ). Het gebruik van het EKD door JGZ-instanties (het EKD-JGZ) valt onder de algemene regels uit de Wbp, onder de specifieke regels uit de Wet geneeskundige behandelovereenkomst<sup>13</sup> en de Wet collectieve preventie volksgezondheid die in 2009 wordt vervangen door de Wet publieke gezondheid. Het huidige EKD geldt als patiëntendossier. Toegang tot het huidige EKD is beperkt tot JGZ-professionals. Inzage is alleen toegestaan op grond van een behandelrelatie tussen een professional met een patiënt. Uit privacyoogpunt is daarvoor momenteel geen verdere wetgeving vereist.

Om de digitalisering van dit EKD JGZ echter voorspoedig en gecoördineerd te laten verlopen is in art. 5 van het Wetsvoorstel publieke gezondheid een digitaliseringsplicht voor de jeugdgezondheidszorg opgenomen.<sup>14</sup> In de Tweede Kamer is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport benadrukt dat de digitalisering 'een zelfstandige waarde, los van de ontwikkelingen van het EKD' heeft.<sup>15</sup> De digitaliseringsplicht heeft enkel tot doel het overdragen van informatie tussen de instanties van de JGZ te vereenvoudigen.<sup>16</sup>

Het argument dat de digitaliseringsplicht los staat van de beoogde uitbreiding van toegang tot het EKD kan evenwel niet overtuigen. Ten eerste laat het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin ondanks eerder negatief advies hernieuwd onderzoek uitvoeren naar de haalbaarheid van toegang tot het EKD door alle instanties van de jeugdzorg.<sup>17</sup>

Ten tweede wordt bij het ontwerp van het landelijke schakelpunt, dat nodig is om de decentraal opgeslagen dos-

10 De tekst van het conceptvoorstel is te raadplegen op de website van het College bescherming persoonsgegevens, d.d. 21 februari 2008, z2007-01417, p. 3, <www.Cbpweb.nl>.

11 Bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 43. Vereniging Nederlandse Gemeenten, Brief aan Programmaministerie Jeugd en Gezin, 15 oktober 2007.

12 Deze intentie blijkt uit het Bestuursakkoord rijk en gemeenten, *Samen aan de slag*, 4 juni 2007; verder uit Bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 33; en uit *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 53.

13 Wet op de geneeskundige behandelovereenkomst zoals vastgelegd in art. 7:446 tot 468 BW.

14 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 316, nr. A.

15 *Handelingen II 2007/08*, 84, p. 5915.

16 MvA I 2007/08, 31 316, nr. C.

17 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 33; *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 53.

siers te delen, reeds rekening gehouden met koppeling van het EKD aan het elektronisch patiëntendossier. Hierbij wordt getracht om gebruik te maken van het landelijke schakelpunt van het elektronisch patiëntendossier, de zogenoemde Aorta-infrastructuur. Daarnaast bestaan er plannen om ook de ViR en regionale systemen zoals het 'Matchpoint Jeugd en Zorg'-systeem van de gemeente Amsterdam te koppelen aan het EKD.<sup>18</sup> Dit betekent dat op technisch niveau een systeem met koppelingen aan het ontstaan is dat zich leent om te worden gebruikt als integraal dossier voor diverse instanties van de jeugdzorg. Voordat de poorten echter worden opengezet moet er grondig worden onderzocht of verbrede toegang tot het EKD proportioneel en subsidiair is. Daarnaast moet het doel van een EKD met verbrede toegang welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

#### 4.1 De doelstelling van het beoogde EKD

Er is nog geen wettelijke regel die het doel van het beoogde EKD omschrijft. De bestaande doelstelling uit art. 3a Wet CPV, de 'goede uitvoering van de jeugdgezondheidszorg' is welbepaald omdat het bij de jeugdgezondheidszorg om een afgebakende sector gaat. Deze streeft zelf specifieke doelen na. Dezelfde doelstelling laat zich echter niet oprekken. Een doelstelling zoals de 'goede uitvoering van de jeugdzorg' voor een EKD waaraan heel diverse organisaties in de jeugdzorg deelnemen lijkt niet meer welbepaald. Het doel zou dan bestaan uit een opsomming van alle doelstellingen van de deelnemende instanties.

In beleidsdocumenten zijn er uitspraken te vinden met betrekking tot het doel van het beoogde EKD. Kenmerkend aan deze omschrijvingen is dat zij niet verwijzen naar specifieke en welbepaalde doeleinden. Zij verwijzen eerder naar brede doelen zoals verbetering van samenwerking of beter toezicht. Een voorbeeld hiervan is de omschrijving uit de brief waarmee de Minister voor Jeugd en Gezin de gemeentelijke organisaties instrueert om het EKD in te voeren:

'Het EKD JGZ heeft tot doel de papieren dossiers van de JGZ te digitaliseren. Deze digitalisering moet er toe leiden dat overdracht van gegevens beter kan plaatsvinden, risico's eerder te signaleren zijn en kinderen beter gevolgd kunnen worden. Daarnaast moet de digitalisering het mogelijk maken dat door aggregatie van gegevens op lokaal en landelijk niveau inzicht verkregen wordt in trends in de ontwikkeling van de jeugd.'<sup>19</sup>

Deze brede doelomschrijving is tot op zekere hoogte te verklaren door het feit, dat de digitalisering als eerste stap na het invoeren van het EKD is gekozen. Als toegang tot het EKD echter verder zou worden uitgebreid, dan zal deze doelomschrijving onbruikbaar blijken. Digitalisering en gegevensoverdracht zijn functies van de systemen. Het zijn geen defi-

nities van de doelen achter gegevensverwerking. Het volgen van kinderen is breed en onbepaald. En er ontbreekt een definitie van de risico's die eerder moeten worden gesignaleerd. In het licht van art. 7 Wbp kan men dus concluderen dat deze doelomschrijving te breed en niet welbepaald is. Een gebruiker van het toekomstige EKD zou aan de hand van deze doelomschrijving niet kunnen bepalen of verwerking van gegevens noodzakelijk is.

Dit wringt des te meer omdat het EKD bijzondere persoonsgegevens over de gezondheid van personen bevat. Voor de verwerking van zulke gegevens vereist art. 23 Wbp dat door de overheid een zwaarwegend algemeen belang wordt aangetoond. Dit belang moet ook worden aangetoond als de toegang tot het EKD wordt verbreed. Vanwege de gevoeligheid van de gegevens zou men moeten eisen dat dit zwaarwegend algemeen belang duidelijk tot uiting komt in de doelstelling.

Een strikte toepassing van de principes van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding zou kunnen betekenen, dat een toekomstig EKD met brede toegang alleen kan worden gebruikt voor het bereiken van heel beperkte doelstellingen.

Soortgelijke problemen doen zich eveneens voor bij de ViR. Daarnaast doet zich bij de ViR het probleem van een diffuus meldingskader voor.

## 5 Het doel van de Verwijsindex risicjongeren

De Verwijsindex risicjongeren is een breed opgezet *hit/no hit*-systeem, dat hulpverleners en organisaties belast met de handhaving van de openbare orde uit tweeëntwintig categorieën van instellingen met elkaar in contact moet brengen. De verwijsindex bevindt zich in een verdere staat van ontwikkeling dan het EKD. De ViR heeft een testfase of 'proeftuin' doorlopen in zevenentwintig gemeenten, waarbij binnen tien maanden 43 000 meldingen zijn ontvangen en 6000 matches zijn geregistreerd.<sup>20</sup>

Er bestaat nog geen officieel wetsvoorstel voor de ViR. Het Ministerie voor Jeugd en Gezin heeft echter wel een conceptwetsvoorstel aan meerdere instanties ter consultatie aangeboden. Onder andere heeft het College bescherming persoonsgegevens op 9 juni 2008 een advies uitgebracht over een aangepaste versie van het concept.<sup>21</sup> De bespreking hieronder heeft betrekking op de hoofdpunten van het concept waarover het CBP advies heeft uitgebracht.<sup>22</sup>

Door het ministerie wordt onderstreept dat in de ViR geen inhoudelijke gegevens worden verwerkt. Het gaat slechts om identificatiegegevens van de betrokken jeugdige en van de melder en om het feit dat er iets mankeert. Dit wordt ook wel buitenkantinformatie genoemd. Toch is deze opvatting alleen

18 Het 'Matchpoint Jeugd en Zorg'-systeem is een regionale verwijsindex waarin alle jeugdzorginstanties registreren dat zij in aanraking zijn gekomen met een jeugdige zodat men in 'één oogopslag [kan] zien welke instellingen en hulpverleners bezig zijn met of hun zorg hebben geuit over dezelfde jeugdige'. Nader informatie is toegankelijk onder <www.amsterdam.nl>.

19 Bijlage bij *Kamerstukken II 2007/08*, 31 001, nr. 43, p. 1.

20 Programmaministerie Jeugd en Gezin, Nieuwsbericht van 13 augustus 2008, in te zien via <www.verwijsindex.nl>.

21 Een verder concept is aanhangig bij de Raad van State voor advies.

22 De tekst zal tot inbreng van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer nog verder worden aangepast, maar problemen die hier worden besproken zijn inherent aan het systeem, en daarom waarschijnlijk blijvend van aard.

juist als men kijkt naar de technische kant van de verwijsindex. Als men namelijk kijkt naar het hele signaleringssysteem, dan bestaat de ViR uit twee fases van gegevensuitwisseling. In de eerste fase kunnen meldingsbevoegden in de verwijsindex een melding plaatsen *dat* een jongere tussen 0 en 23 jaar 'belemmerd wordt in zijn ontwikkeling naar volwassenheid'. Zodra een andere meldingsbevoegde een melding maakt over dezelfde jongere, gaat het systeem de twee meldingsbevoegden met elkaar in contact brengen. Hierbij gaat het inderdaad alleen om buitenkantgegevens.

In de tweede fase moeten degenen die zijn gematched bepalen of de persoonsgegevens kunnen of moeten worden uitgewisseld. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging waarbij de verantwoordelijkheid voor de privacybescherming ligt op de schouders van de individuele meldingsbevoegde. Deze wordt echter in een lastige positie gebracht. Enerzijds wordt hij door het systeem geroepen tot actie, anderzijds is hij door de Wbp of speciale wetgeving verplicht de privacybelangen van de jeugdige te beschermen.

Om een zorgvuldige afweging te kunnen maken over de noodzaak tot gegevensverstrekking moet hij in beide fases kunnen vertrouwen op een duidelijk doel en op duidelijkheid over het resultaat van een melding. Het conceptwetsvoorstel voldoet aan geen van die twee vereisten.

### 5.1 De brede doelstelling van de ViR

Het doel van de verwijsindex zoals omschreven in het conceptwetsvoorstel is om 'de hulp, zorg of bijsturing die [de meldingsbevoegden] de jeugdige verlenen op elkaar af te stemmen'.<sup>23</sup>

Deze omschrijving is te ruim. Het 'op elkaar afstemmen' verwijst naar een proces en niet naar een achterliggend duidelijk doel. Ook valt op dat de formulering 'op elkaar afstemmen' verwijst naar een efficiëntieverhogend institutioneel belang en niet naar een doel dat zich richt op het effectief verlenen van hulp of het effectief treffen van maatregelen met betrekking tot de jeugdige. Volgens het CBP biedt de doelomschrijving geen kader waaraan een meldingsbevoegde zou kunnen toetsen of gebruik van de ViR noodzakelijk is. Daarnaast merkt het CBP op dat met het begrip *bijsturing* een begrip is geïntroduceerd dat buiten het veld van zorg en hulpverlening valt.<sup>24</sup>

Deze doelstelling van de ViR is dusdanig ruim dat zij niet kan voldoen aan de vereisten van subsidiariteit, proportionaliteit en dus aan het principe van doelbinding uit de Wbp. In het uiteindelijke wetsvoorstel zou de doelstelling duidelijk en concreet moeten verwijzen naar het achterliggende probleem dat men beoogt op te lossen. Dit kan betekenen dat de ViR alleen mag worden gebruikt voor het signaleren van specifieke en ernstige risico's.

### 5.2 Het diffuse meldingskader

Het meldingskader van de ViR is diffuus van aard. Dit wordt duidelijk als men kijkt naar de omvang van de groep van meldingsbevoegden en naar de soorten risico's waarvoor een melding mag worden afgegeven.

In het conceptwetsvoorstel zijn personen uit tweeëntwintig categorieën van instellingen gedefinieerd als meldingsbevoegd. Onder de categorieën bevinden zich het CWI, politie, kinderopvang, school en zelfs de gemeentelijke kredietbank. Ook de risico's waarvoor een melding mag worden geplaatst zijn heel uiteenlopend. Art. 2n lid 1 van het door het CBP beoordeelde conceptwetsvoorstel spreekt ervan dat een meldingsbevoegde zonder toestemming van de betrokkene en ondanks een eventuele geheimhoudingsplicht kan melden 'indien hij een redelijk vermoeden heeft dat die jeugdige door andere dan de in art. 2m genoemde oorzaken het risico loopt in zijn ontwikkeling naar volwassenheid te worden belemmerd'.<sup>25</sup>

In het algemeen moet men opmerken dat de bewoording 'belemmeringen in zijn ontwikkeling naar de volwassenheid' het begrip 'risicjongere' ver opekt. De volle omvang van de definitie van belemmeringen wordt zichtbaar als men kijkt naar de lijst van voorbeelden opgenomen in de eerdere conceptwetsstekst van 31 januari 2008.<sup>26</sup> Risico's die mogen worden gemeld omvatten naast gevallen van mishandeling en verwaarlozing van jeugdigen, ook dat een jeugdige niet gemotiveerd is om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien (art. 2k lid f), dat jeugdigen opgroei- en opvoedingsproblemen hebben (art. 2k lid c), of dat jeugdigen met psychische problemen kampen (art. 2k lid b). Over deze laatste groep belemmeringen merkt het CBP terecht op dat bijvoorbeeld meldingsbevoegden in scholen of het CWI ter zake geen vakkundig oordeel kunnen vellen maar zij daartoe wel bevoegd zijn.<sup>27</sup>

De vraag hierbij is of bijvoorbeeld een melding door een arts die door een *blind match* bij de gemeentelijke kredietbank terecht kan komen überhaupt doeltreffend en dus noodzakelijk is.<sup>28</sup> De arts heeft een geheimhoudingsplicht die hij alleen mag doorbreken met toestemming of bij een conflict van plichten.<sup>29</sup> Bij een conflict van plichten moet de arts een afweging maken tussen de bescherming van de privacy en het belang van de melding. Ook bij deze afweging is het belangrijk dat de arts weet of het maken van een melding op doeltreffende manier bijdraagt aan het nemen van de benodigde maatregelen. Op grond van art. 51 lid 1 Wet op de jeugdzorg (Wjz) kan de arts al direct melding maken aan het Meld- en Adviespunt Kindermishandeling. Of een tweede melding aan de ViR doeltreffend en noodzakelijk is blijkt niet zeker. Immers de melding van de arts kan in theorie ook terecht komen bij de gemeentelijke kredietbank of het CWI.

23 College bescherming persoonsgegevens 9 juni 2008, z2008-00544, p. 2.

24 College bescherming persoonsgegevens 9 juni 2008, z2008-00544, p. 2.

25 College bescherming persoonsgegevens 9 juni 2008, z2008-00544, p. 2.

26 Deze wetstekst is niet identiek aan het door het CBP beoordeelde concept. Het concept is te raadplegen onder <www.verwijsindex.nl>.

27 College bescherming persoonsgegevens 9 juni 2008, z2008-00544, p. 2.

28 Dit voorbeeld is aangehaald in het conceptwetsvoorstel van 31 januari 2008 en in het rapport van het CBP. Concepttekst wijziging Wet op de Jeugdzorg 31 januari 2008; College bescherming persoonsgegevens 9 juni 2008, z2008-00544, p. 4.

29 Art. 7:457 BW.

Dit probleem doet zich in verzwaarde vorm voor in de tweede fase van gegevensverstrekking. Als er een match is in de verwijsindex worden twee meldingsbevoegden opgeroepen om met elkaar in verbinding te treden, maar zij weten in beginsel niet van elkaar waarover er melding is gemaakt. Het is uiteraard impliciet de bedoeling dat deze de inhoud van de melding met elkaar bespreken. De twee partijen kunnen de toestemming vragen van de jeugdige of diens vertegenwoordiger. Bij gebrek daaraan moeten zij echter een duidelijke afweging maken of er voldoende reden is om de inhoudelijke persoonsgegevens met elkaar uit te wisselen. Door het diffuse meldingskader kan deze afweging worden bemoeilijkt.

Samenvattend kan men stellen dat het meldingskader van de ViR dusdanig ruim is dat een gebruiker niet altijd kan beoordelen of een melding doeltreffend zal zijn. Ook hierdoor wordt het principe van doelbinding ondermijnd. In dit verband is het interessant om te kijken naar een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de doelbinding van de Verwijsindex Antillianen.

## 6 De doelbinding van de Verwijsindex Antillianen

Op 3 september 2008 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in een zaak over de Verwijsindex Antillianen (ViA).<sup>30</sup> Deze verwijsindex is een tijdelijke maatregel en een voorloper van de ViR. De ViA is speciaal gericht op Antilliaanse risicjongeren en heeft als overkoepelend doel het 'wegwerken van de achterstandspositie van Antilliaanse jongeren, het verlenen van hulp aan Antilliaanse jongeren die dit behoeven en het aanpakken en terugdringen van criminaliteit die wordt veroorzaakt door Antilliaanse jongeren'.<sup>31</sup> Onder Antilliaanse risicjongeren werd verstaan: 'jongeren, geboren op de Nederlandse Antillen of Aruba of tenminste één van de ouders geboren op de Nederlandse Antillen of Aruba, tot de leeftijd van 25 jaar, die in individueel- of in groepsverband overlast of crimineel gedrag vertonen, die een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt innemen die verband houdt met een taal- en/of scholingsachterstand of de financiële situatie'.<sup>32</sup>

Het CBP had ontheffing verleend voor het tijdelijke gebruik van de ViA. Stichting Overlegorgaan Caribische Nederlanders vocht deze ontheffing aan met name omdat deze de ViA discriminerend jegens Antillianen achtte. In de procedure voor de Raad van State ging het onder andere over het beklag van de stichting dat 'de subdoelen zorg, hulp en repressie zo verschillend zijn dat niet kan worden gesproken van een welbepaalde doelomschrijving'.<sup>33</sup>

In de uitspraak verwees de Raad van State naar de parlementaire geschiedenis van art. 7 van de Wbp. Volgens de memorie van toelichting houdt het vereiste 'welbepaald' in

'dat men geen gegevens mag verzamelen zonder een precieze doelomschrijving en dat deze doelomschrijving niet zo vaag of ruim mag zijn dat zij tijdens het verzamelproces geen kader kan bieden waaraan getoetst kan worden of de gegevens nodig zijn voor het doel of niet. In geval een doelomschrijving uit meerdere onderdelen bestaat is van belang dat de onderdelen van de doelstelling onderling verenigbaar zijn om te voorkomen dat gegevens die voor een bepaald doel zijn verzameld in strijd met art. 9 van de Wbp voor andere onderdelen worden gebruikt'.<sup>34</sup>

Volgens de Raad van State voldoen het hoofddoel en de subdoelstellingen van de ViA aan deze vereisten. Weliswaar ziet de Raad van State spanningen tussen de doelstellingen van repressie en hulpverlening. 'Maar dat vormt, gelet op de problematiek van de doelgroep zoals die blijkt uit de stukken, waaronder de Notitie Antilliaanse risicjongeren, *Kamerstukken II 2004/05*, 26 283, nr. 19, geen grond voor het oordeel dat de doeleinden onderling onverenigbaar zijn', aldus de Raad.<sup>35</sup>

Uit de omschrijving van de problematiek wordt duidelijk hoe breed en divers de onderliggende risico's zijn die men tracht aan te pakken met de ViA. Het gaat om 'slechte opleiding en zeer slechte perspectieven op onderwijs en werk mede vanwege een onvoldoende beheersing van het Nederlands; slechte en weinig honkvaste huisvesting; eenouder (moeder)gezin dat reeds op jonge leeftijd gevormd wordt; geen of weinig reguliere inkomsten, hoge uitgaven en dus vaak schulden of (interesse in) irreguliere en criminele inkomsten; levend in, of in de buurt van, criminele milieus (drugs, zwaar geweld, winkeldiefstal); een luidruchtiger straat- en nachtcultuur dan die van de Nederlandse slaapsteden en woonwijken met overlastproblemen van dien'.<sup>36</sup>

De uitleg van art. 7 Wbp door de Raad van State is dus dat een doelomschrijving heel divers mag zijn als ook de feitelijke problemen complex zijn. Als rechtvaardiging wordt ernaar verwezen dat de ViA geen inhoudelijke informatie omvat en dat in documenten betreffende de uitvoering van de ViA (de modelbeschrijving, het modelconvenant en het contouren-document) 'nauwkeurig is vastgelegd in welke gevallen en hoe de verwerking van de gegevens zal plaatsvinden en wie de gegevens zal kunnen raadplegen'.<sup>37</sup>

Deze uitleg tast mijns inziens het principe van de doelbinding in de Wbp aan. Door het toestaan van een dusdanig ruime doelstelling kunnen gebruikers geen zorgvuldige afweging maken over de noodzaak van signaleringen in de ViA. Dat in documenten betreffende de uitvoering van de ViA afspraken worden gemaakt om het gebruik van de ViA te beperken, doet daaraan niet af.

Deze uitspraak hoeft echter geen gevolgen te hebben voor de definitie van het doel van de ViR. De ViA is, discriminerend of niet, gericht op een veel specifiekere groep. Dit is de groep van risicjongeren van Antilliaanse afkomst. Juist daarom kon de Raad van State concluderen dat er sprake was van vol-

30 ABRvS 3 september 2008, rolno. 200706325/1.

31 College bescherming persoonsgegevens 11 december 2006, z2006-00036, p. 3.

32 College bescherming persoonsgegevens 11 december 2006, z2006-00036, p. 2.

33 ABRvS 3 september 2008, rolno. 200706325/1, r.o.2.6.

34 MvT II 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 79.

35 ABRvS 3 september 2008, rolno. 200706325/1, r.o. 2.6.1.

36 ABRvS 3 september 2008, rolno. 200706325/1, r.o. 2.6.1.

37 ABRvS 3 september 2008, rolno. 200706325/1, r.o. 2.6.1.

doende doelbinding. In tegenstelling tot de ViA is de ViR een algemeen systeem gericht op alle jeugdigen in Nederland.

## 7 Conclusie

De doelstellingen van het beoogde EKD en de ViR zijn mijns inziens te breed gevat. De definities richten zich vooral op bestuurlijke functies zoals goede werking, samenwerking en op het bereiken van breed toezicht. De achterliggende doelen van het oplossen van specifieke problemen van jeugdigen en ouders worden onvoldoende gedefinieerd.

Bij de ViR toont zich daarnaast het probleem van een diffuus meldingskader. Er nemen te veel instanties met te verschillende werkterreinen deel aan de ViR. Ook mag in de ViR melding worden gemaakt over de meest uiteenlopende risico's.

Door deze brede doelstellingen en het diffuse meldingskader wordt de gegevensbescherming zoals beoogd in de Wet bescherming persoonsgegevens ondermijnd. De Wbp stoelt op het principe van doelbinding en daaraan gekoppeld de noodzakelijkheid met de proportionaliteits- en subsidiariteitstoets. Proportionaliteit en subsidiariteit van het beoogde EKD en de ViR moeten door de overheid duidelijk worden aangetoond. Wat noodzakelijk is moet vervolgens worden verwerkt in een duidelijke en specifieke doelstelling. Alleen dan kan de gegevensverwerking worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor het bereiken van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.

ICT-initiatieven zoals het beoogde EKD of de ViR zijn bedoeld als overkoepelende maatregelen voor verschillende sectoren van de jeugdzorg. Het overkoepelende karakter komt tot uitdrukking in brede doelstellingen. Het lijkt erop dat juist dit overkoepelende karakter niet te verenigen is met bovengenoemde principes. Strikte toepassing van deze principes zou betekenen dat naar mate er meer sectoren van de jeugdzorg aan een overkoepelend systeem deelnemen de doelstelling ervan specifiek moet worden.

Het is in dit verband opmerkelijk dat de Raad van State in zijn uitspraak over de ViA niet strikt omgaat met het doelvereiste. Volgens de Raad zijn ruime en veelkoppige doelomschrijvingen toelaatbaar als het probleem complex genoeg is.

Mijns inziens moet men blijven eisen dat het toekomstige EKD en het wetsvoorstel voor de ViR voldoen aan het vereiste van proportionaliteit, subsidiariteit en doelbinding uit de Wbp. Het is niet afdoende dat vertrouwen wordt gesteld in de individuele functionaris die de noodzaak van de gegevensuitwisseling zorgvuldig zal afwegen. Als de doelstellingen namelijk te breed zijn en het meldingskader te diffuus zal hij of zij deze afweging niet zuiver kunnen maken.