



De Minister van VWS
Postbus 20350
2500 EJ DEN HAAG

Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
z2022-1785

Uw brief van
22 maart 2022

Contactpersoon

Uw kenmerk
3329422- 1025567-DMO

Onderwerp

Advies inzake een conceptwijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en het Besluit Jeugdwet (verwerkingsverantwoordelijkheid Inlichtingenbureau)

Geachte heer Kuipers,

Bij brief van 22 maart 2022 is de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op grond van het bepaalde in artikel 36, vierde lid, van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), geraadpleegd over een concept voor wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wmo 2015 en het Besluit Jeugdwet (hierna: het concept).

Achtergrond

Het Inlichtingenbureau is een stichting die fungeert als informatieknooppunt voor gemeenten en andere overheidsinstanties zoals de Belastingdienst, het UWV, de SVB en de RDW. Het Inlichtingenbureau doet dit binnen vijf domeinen: (1) Dienstverlening Werk en Inkomen, (2) Wmo en Jw, (3) Onderwijs, (4) Lokale Belastingen en (5) Schuldhulpverlening. Het Inlichtingenbureau is als private stichting met overheidstaken in 2001 opgericht op initiatief van het ministerie van SZW, in overleg met de VNG. Veel informatiestromen tussen gemeenten en overheidsorganisaties verlopen zo via één knooppunt: het Inlichtingenbureau. Dat voorkomt dat elke gemeente voor zich informatie moet uitwisselen daarvoor infrastructuur moet aanleggen en onderhouden.

De AP heeft eerder geconstateerd dat via het Inlichtingenbureau op deze domeinen veel en frequent informatie over o.a. uitkeringsgerechtigden wordt verwerkt door gemeenten.¹ Het gaat daarbij niet alleen om veel gegevens, maar ook om veel gevoelige gegevens, vaak van burgers in een kwetsbare positie.

¹ Brief van 25 november 2021 van de AP aan VNG (z2021-00946).



Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
z2022-1785

De achtergrond van het voorgelegde deel van het concept is de brief van de AP aan de minister van VWS van 30 mei 2018, waarin de AP aangeeft dat onvoldoende duidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheid voor de verwerkingen die het Inlichtingenbureau uitvoert in het kader van de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015). Het Inlichtingenbureau zou niet als verwerker namens individuele gemeenten kunnen optreden waar het *eigen* taken als intermediair gegevensknooppunt verricht en de gegevensverwerkingen de reikwijdte van de verwerkingen van de individuele gemeenten overstijgen.² Voor het uitvoeren van *eigen* taken zou het Inlichtingenbureau immers moeten beschikken over een wettelijke grondslag.

Hoofdlijn advies

- Uit oogpunt van duidelijkheid voor de burger hoort de overheid die de wettelijke taak uitvoert ook verantwoordelijk te zijn voor de verwerkingen, die daarmee samenhangen;
- Verwerkingsverantwoordelijkheid van het Inlichtingenbureau voor verwerkingen die samenhangen met wettelijke taken van de gemeente moet daarom beperkt worden tot verwerkingen waarvoor dat naar hun aard niet anders kan, omdat ze niet kunnen worden herleid tot een bepaalde gemeente (gemeente overstijgend zijn);
- De wettelijke verplichting om verwerkingen uit te laten voeren door het Inlichtingenbureau leidt tot minder zeggenschap voor de betrokken overheden. Dat betekent echter niet dat de overheden zelf voor de verwerkingen geen verantwoordelijkheid meer (kunnen/blijven) dragen;
- Ook een feitelijke activiteit als product ontwikkeling leidt niet op zichzelf al tot verwerkingsverantwoordelijkheid of de wenselijkheid daarvan;
- Het enkel door de wetgever aanwijzen van het Inlichtingenbureau als (kort gezegd) verplichte dienstverlener volstaat niet om verwerkingsverantwoordelijkheid aan te nemen;
- De AP adviseert de toekenning van verantwoordelijkheid aan het Inlichtingenbureau te beperken tot de verwerkingen van gemeente overstijgende aard en per verwerking het overstijgende karakter daarvan zorgvuldig te onderbouwen.

Strekking van het concept

Het concept bepaalt van bepaalde vormen van berichtenverkeer tussen colleges van B&W en diverse organisaties zoals SVB en CAK dat deze plaatsvinden onder verwerkingsverantwoordelijkheid van het Inlichtingenbureau. Het gaat daarbij om het transporteren van berichten die betrekking hebben op het financieel-administratief verkeer tussen gemeenten en zorgaanbieders (bijvoorbeeld toewijzing, declaratie en verantwoording). Daarnaast verleent het Inlichtingenbureau voor uitvoering van de Wmo 2015 en de Jeugdwet aanvullende diensten binnen de bestaande wettelijke kaders. Daarbij kan gedacht worden aan de zogenoemde Wlz-registertoets waarbij eventuele samenloop tussen Wlz-zorg en maatschappelijke ondersteuning wordt gesignaleerd of de technische voorziening in het kader van het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet.³

² Zaaknummer z2016-12900.

³ Kamerstukken II 2019/20, 35515, nr. 3, par. 4.8.



Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
z2022-1785

Volgens de toelichting gaat het om dienstverlening met een gemeente-overstijgend karakter die door een groot aantal colleges op gelijke wijze wordt afgenomen.

Advies

De toelichting stelt - met verwijzing naar onder meer het standpunt in de brief van de AP uit 2018 - dat individueel en direct sturen door colleges van B&W op de wijze van verwerking door het Inlichtingenbureau door de aard van de betrokken verwerkingen niet mogelijk is; een rol als enkel verwerker voor het Inlichtingenbureau zou daarom niet passend zijn. Het opdragen van een wettelijke taak en daarmee verwerkingsverantwoordelijkheid aan het Inlichtingenbureau zelf is dan aangewezen.

De AP onderschrijft dat de rol van verwerker logische beperkingen meebrengt en dat de verwerkingen moeten kunnen worden toegeschreven aan een verwerkingsverantwoordelijke opdrachtgever. Een verwerker verwerkt uitsluitend ten behoeve van een verwerkingsverantwoordelijke en kan daardoor uitsluitend verwerkingen verrichten die kunnen worden gebaseerd op een rechtmatige verwerkingsgrondslag van een verwerkingsverantwoordelijke. Indien het algemeen belang eist dat er meer of andere verwerkingen door die verwerker moeten worden verricht, zal inderdaad wetgeving gemaakt moeten worden om de bijbehorende taak aan die verwerker zelf op te dragen.

In deze context is terughoudendheid echter geboden, zeker als het gaat om verwerkingen die voor burgers van groot belang zijn en die zodanig sterk samenhangen met verwerkingen door de gemeente dat deze door hen bijna als vanzelfsprekend gezien zullen worden als verwerkingen van hun gemeente. Het is evident van groot belang dat de burger begrijpt wie er verantwoordelijk is voor hem (be)treffende verwerkingen en bij wie hij dus ook terecht kan om belangrijke rechten zoals op inzage, correctie ed. uit te oefenen. Het is daarom zaak scherp te bezien of het inderdaad om verwerkingen gaat die niet (langer) gezien kunnen worden als verwerkingen in opdracht en ten behoeve van de gemeente zodat het echt noodzakelijk is de verantwoordelijkheid over te hevelen naar een voor burgers onbekende instantie als het Inlichtingenbureau

Dit aspect is in de eerdere brief van de AP uit 2018 onvoldoende belicht. Mogelijk is daardoor de indruk gewekt dat de AP het ruimhartig 'overhevelen' van verantwoordelijkheden van gemeenten naar het Inlichtingenbureau zelf of een zo ruim mogelijke 'eigen' verwerkingsverantwoordelijkheid voor het Inlichtingenbureau op zichzelf toejuicht. Dit is niet het geval; zo mogelijk dient verwerkingsverantwoordelijkheid als gebruikelijk te liggen bij het bestuursorgaan dat ook de wettelijke taak heeft (bijv. uitkeringen verstrekken) en het voor betrokkene (bijv. de uitkeringsgerechtigde) meest nabije, logische aanspreekpunt is (in deze context dus veelal de gemeente). Het is zo bezien ook niet logisch om enkel het overbrengen van berichten ter uitvoering van wettelijke taken of verplichtingen als opzichzelfstaande wettelijke taak (en dus grondslag) te beschouwen. Juist omdat die verwerkingen enkel en alleen worden verricht *ten behoeve van de gemeenten*.



Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
z2022-1785

Complicerende factor hierbij is wel dat de relatie tussen de gemeenten en het Inlichtingenbureau in veel gevallen gekenmerkt wordt door 'gedwongen winkelnering'. De verwerkingen vinden plaats ter uitvoering van gemeentelijke taken en daardoor ten behoeve van die gemeenten. Normaal gesproken is en blijft de gemeente daarvoor de verwerkingsverantwoordelijke, die desgewenst de feitelijke handelingen die nodig zijn ter uitvoering ervan - de verwerkingen zelf - kan uitbesteden aan een verwerker. In deze context heeft de wetgever echter al bepaald dat de gemeente de verwerkingen móet uitbesteden en wel aan het Inlichtingenbureau. De voor een verwerkingsverantwoordelijke normale zeggenschap wordt daardoor echter fors ingeperkt; stoppen met uitbesteden, aan een ander uitbesteden of het aanbesteden of uitoonderhandelen van een maatwerkpakket is immers niet meer mogelijk. En hoewel de verwerkingen door het Inlichtingenbureau aanvullend nog steeds wel moeten worden geregeld in een overeenkomst is aannemelijk dat van maatwerk daarbij niet of nauwelijks sprake zal zijn. Dat dit ten koste gaat van directe en individuele sturing door gemeenten en dus van de mate waarin de individuele gemeente invulling kan geven aan verwerkingsverantwoordelijkheid klopt, maar is een logisch gevolg van de keuze van de wetgever om deze vorm van dienstverlening centraal voor de gemeenten te bepalen.

Naar het oordeel van de AP volgt hieruit niet dat het hier dan *dus* ook om 'eigen' verwerkingen van het Inlichtingenbureau zelf gaat of zou moeten gaan. Integendeel. Het is immers nog steeds de gemeente die voor uitvoering en ten behoeve van zijn wettelijke taak gebruik maakt van de dienst 'uitvoeren berichtenverkeer' van het Inlichtingenbureau. Verwerkingen die feitelijk door het Inlichtingenbureau worden verricht zullen grotendeels wel degelijk te herleiden zijn tot berichten van en/of aan concrete gemeenten of andere overheden *via* het Inlichtingenbureau. Zo bezien is nog onvoldoende helder in welk opzicht er dan precies sprake is van concrete verwerkingen met een gemeente overstijgend karakter.

Vanwege de centrale rol van het Inlichtingenbureau is denkbaar dat het Inlichtingenbureau ook nieuwe producten ontwikkelt. Deze producten mogen uiteraard alleen gebruikt worden als daarvoor een grondslag aanwezig is bij de 'afnemers' van de producten, in hoofdzaak de gemeenten. Mogelijk ten overvloede wijst de AP er op dat productontwikkeling op zichzelf nog geen verwerkingsverantwoordelijkheid meebrengt, ook niet als het product complex is en er belangrijke ontwerpkeuzes worden gemaakt die later effect zullen hebben op de wijze van verwerking. Het is immers degene die besluit het product ook daadwerkelijk voor zijn verwerkingen te gaan gebruiken die de verantwoordelijkheid daarvoor draagt. En die verwerkingen zullen dan ook moeten worden gedekt door de verwerkersovereenkomst, voordat gebruik kan worden gemaakt van zo'n nieuw product.

De AP is dus nog niet overtuigd dat de toelichting de conclusie kan dragen dat de verwerkingen die hier aan de orde zijn - berichtenverkeer uitvoeren - *naar hun aard* gemeente overstijgend zijn. De zeggenschap die de gemeenten over de verwerking hebben is door de 'gedwongen winkelnering' ongebruikelijk beperkt voor een verwerkingsverantwoordelijke. Dat lijkt niet een gevolg van de aard van de verwerkingen, maar (vooral) een (gewenst) gevolg van keuzes van - en dus de verantwoordelijkheid van - de wetgever. En dat staat de wetgever op zich uiteraard vrij. Dat is echter nog geen reden om aan te nemen dat rechten op correctie, inzage en dergelijke - belangrijk voor betrokkene - voortaan niet meer jegens de vertrouwde eigen gemeente, maar bij het relatief onbekende Inlichtingenbureau zouden moeten worden uitgeoefend.



Datum
14 december 2023

Ons kenmerk
z2022-1785

De AP adviseert de toekenning van verwerkingsverantwoordelijkheid aan het Inlichtingenbureau in voorkomend geval strikt te beperken tot de verwerkingen van gemeente overstijgende aard en per verwerking het overstijgende karakter daarvan zorgvuldig te onderbouwen.

Werklast AP

De AP merkt op dat het concept naar verwachting niet zal nopen tot extra inzet door de AP.

Openbaarmaking van het advies

Dit advies wordt binnen twee weken op de website van de AP gepubliceerd en in afschrift gezonden aan de Minister van SZW.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens,

Aleid Wolfsen
Voorzitter