

aan Directeur BSB
cc BSB-juridisch, hoofd CAD, CPO
van FG en plvFG

onderwerp Het CBS als verwerker onder de DGA
datum 21 januari 2025

Dit advies wordt uitgebracht aan de directeur BSB naar aanleiding van een discussie met BSB-juridisch over de rol van het CBS als verwerker onder de datagovernanceverordening (DGV) en de Uitvoeringswet datagovernanceverordening (uDGV). Het bevat aanwijzingen uit de guidance van toezichthouders die relevant kunnen zijn voor de contractuele inrichting van de verhouding tussen een met een publieke taak belasting instelling (PBI), het bevoegd orgaan (BO, in dit geval het CBS) en de hergebruiker van data. In dit arrangement heeft het CBS een andere rol dan gebruikelijk. Als uitvoerder van de wettelijke taak tot het verrichten en ondersteunen van statistisch onderzoek is het CBS altijd verwerkingsverantwoordelijke of gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke. Onder de DGV en de uDGV is het CBS verwerker.

De rollen van (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke en verwerker zijn gedefinieerd onder Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en hangen volgens vaste jurisprudentie vooral af van de feitelijke gedragingen van partijen. Dit betekent dat, ook al wijst de uDGV het CBS aan als verwerker, de feitelijke omstandigheden ertoe kunnen leiden dat het CBS alsnog in de rol van verwerkingsverantwoordelijke treedt. Dit kan mogelijk leiden tot onrechtmatigheid van de desbetreffende verwerking, die immers onder een wettelijke taak valt die toegeschreven is op verwerkerschap, en tot een verschuiving van aansprakelijkheid naar het CBS. Het is daarmee een rechtmatigheids- en financieel risico voor het CBS.

Dit advies is dan ook vooral gericht op de vraag welke ruimte het CBS heeft om de eigen kennis, kunde en faciliteiten in te zetten voor het verwerkerschap onder de uDGV zonder doel en middelen van de verwerking te bepalen en daarmee de rol van verwerkingsverantwoordelijke op zich te nemen. Daartoe is de relevante guidance van de European Data Protection Board (EDPB) over de rol van (onder meer) verwerker doorgenomen en zijn relevante passages hieronder herhaald en van duiding voorzien:¹

- “The processor must not process the data otherwise than according to the controller’s instructions. The controller’s instructions may still leave a certain degree of discretion about how to best serve the controller’s interests, allowing the processor to choose the most suitable technical and organisational means. A processor infringes the GDPR, however, if it goes beyond the controller’s instructions and starts to determine its own purposes and means of the processing. The processor will then be considered a controller in respect of that processing and may be subject to sanctions for going beyond the

¹ Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, definitieve versie d.d. 7 juli 2021.



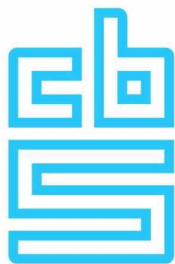
controller's instructions."² Dit is de algemene beschrijving van de verwerkersrol en hoe binnen de grenzen van die rol te blijven. Concreet betekent dit dat het CBS de door de PBI geleverde data alleen mag gebruiken op de wijze daartoe geïnstrueerd door de verwerkingsverantwoordelijke. Hergebruik op eigen initiatief is nimmer aan de orde.

- "Contracts between controllers and processors may sometimes be drafted unilaterally by one of the parties. Which party or parties that draft the contract may depend on several factors, including: the parties' position in the market and contractual power, their technical expertise, as well as access to legal services. For instance, some service providers tend to set up standard terms and conditions, which include data processing agreements."³ Dit laat ruimte voor het CBS om zelf de verwerkersovereenkomst op te stellen die ten grondslag ligt aan de verhouding verwerkingsverantwoordelijke-verwerker conform de DGV en uDGV.
- "The fact that the contract and its detailed terms of business are prepared by the service provider rather than by the controller is not in itself problematic and is not in itself a sufficient basis to conclude that the service provider should be considered as a controller. Also, the imbalance in the contractual power of a small data controller with respect to big service providers should not be considered as a justification for the controller to accept clauses and terms of contracts which are not in compliance with data protection law, nor can it discharge the controller from its data protection obligations. The controller must evaluate the terms and in so far as it freely accepts them and makes use of the service, it has also accepted full responsibility for compliance with the GDPR. Any proposed modification, by a processor, of data processing agreements included in standard terms and conditions should be directly notified to and approved by the controller, bearing in mind the degree of leeway that the processor enjoys with respect to non-essential elements of the means (see paragraphs 40-41 above). The mere publication of these modifications on the processor's website is not compliant with Article 28."⁴ Ook hieruit blijkt dat het CBS de werkwijze bij het verwerken van de door de PBI ter beschikking gestelde data tot op grote hoogte kan bepalen, als de verwerkingsverantwoordelijke maar een vrije keuze heeft de verwerker te kiezen. Wijzigingen in de overeengekomen contractuele bepalingen gedurende de looptijd van de verwerkersovereenkomst dienen echter te allen tijde vooraf ter schriftelijke goedkeuring aan de verwerkingsverantwoordelijk te worden voorgelegd. Bij de wijziging van niet-essentiële onderdelen van de verwerking in feitelijke zin is er een discretionaire bevoegdheid voor de verwerker (het CBS).
- "The need to specify this obligation stems from the fact that the processor processes data on behalf of the controller. Controllers must provide its processors with instructions related to each processing activity. Such instructions can include permissible and unacceptable handling of personal data, more detailed procedures, ways of securing data, etc. The processor shall not go beyond what is instructed by the controller. It is however possible for the processor to suggest elements that, if accepted by the controller, become

² Idem, p. 3-4.

³ Idem, randnummer 108, p. 33.

⁴ Idem, randnummer 110, p. 34.



part of the instructions given.”⁵ Ook uit deze toelichting blijkt een mogelijkheid voor het CBS om een rol te spelen in de inhoud van de instructies (en dus de verwerkersovereenkomst) tussen PBI en CBS.

- “The instructions issued by the controller must be documented. For these purposes, it is recommended to include a procedure and a template for giving further instructions in an annex to the contract or other legal act. Alternatively, the instructions can be provided in any written form (e.g. e-mail), as well as in any other documented form as long as it is possible to keep records of such instructions. In any event, to avoid any difficulties in demonstrating that the controller’s instructions have been duly documented, the EDPB recommends keeping such instructions together with the contract or other legal act.”⁶ Deze passage laat ruimte voor het invullen van specifieke zaken rondom elke verwerking geïnitieerd door een PBI met betrekking tot een bepaalde hergebruiker. Met een duidelijk sjabloon en een goede procedure om de ingevulde sjablonen tussen partijen te delen en (liefst afgetekend) op te slaan op een vaste locatie kan aan het criterium worden voldaan van het afgeven van duidelijke instructies door de verwerkingsverantwoordelijke.

Uit de guidance van de EDPB kan worden afgeleid dat er een vrij ruime discretionaire bevoegdheid is voor verwerkingsverantwoordelijke en verwerker (PBI en CBS) om een effectief en efficiënt contractueel arrangement op te zetten dat de uitvoering van de wettelijke taak onder de DGA en uDGA mogelijk maakt:

- De (ruime) inbreng van het CBS leidt op zichzelf niet tot rolverschuiving van verwerker naar verwerkingsverantwoordelijke.
- Er is ruimte voor een cascaderend contractueel arrangement waarbij een ruime verwerkersovereenkomst (in duur, omvang en doel van de datalevering) per concrete levering zodanig te specificeren dat de instructies aan verwerker duidelijk genoeg zijn om de rolverdeling tussen verwerkingsverantwoordelijke en verwerker scherp genoeg te houden.
- Of de PBI het contracteren van hergebruiker kan overlaten aan het CBS is een kwestie die niet vanuit het gegevensbeschermingsrecht kan worden beantwoord. Het lijkt onwenselijk dat het CBS partij wordt in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen PBI en hergebruiker. Het CBS kan echter wel een rol spelen in het faciliteren van de totstandkoming van de contractuele relatie.

⁵ Idem, randnummer 116, p. 35.

⁶ Idem, randnummer 118, p. 36.