



AUTORITEIT
PERSOONSGEGEVENS

Aangetekend

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties.

Mw. drs. A.C. van Huffelen

T.a.v. [REDACTED]

Postbus 20011

2500 EA DEN HAAG

Autoriteit Persoonsgegevens

Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag

Hoge Nieuwstraat 8, 2514 EL Den Haag

T 070 8888 500 - F 070 8888 501

autoriteitpersoonsgegevens.nl

R AANGETEKENDE BRIEF
Frankering betaald
afz.: 2509AJ, 93374

D
PostNL
26-03-2024 14:37



35HRR57781741

2500EA 20011

Datum

26 maart 2024

Ons kenmerk

z2023-251185

Uw brief van

20 oktober 2023

Contactpersoon



Uw kenmerk

2023-000063825

Onderwerp

Adviesaanvraag gebruik Facebook Pages

Geachte [REDACTED],

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties, heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op 30 oktober 2023 in het licht van het gestelde in artikel 58 derde lid onder b van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) gevraagd advies te geven over, kortgezegd, enkele vragen in het kader van de inzet van Facebook Pages.

Advies van de AP

Ondanks het feit dat de AP niet gehouden is tot het geven van advies, heeft de AP bij uitzondering tóch de keuze gemaakt om u te adviseren op basis van haar adviesbevoegdheid op grond van artikel 58 derde lid onder b AVG. U vindt de afwegingen die de AP in dat kader heeft gemaakt in het bijgevoegde advies.

Ten aanzien van het gebruik van Facebook Pages door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is de AP van oordeel dat:

1. BZK bij de inzet van een leverancier waardoor er een keten van verwerkingen van persoonsgegevens start of plaatsvindt ook en vooral moet kijken naar de vraag of al deze verwerkingen gewenst zijn vanuit het afwegingskader van BZK.
2. Indien al deze verwerkingen gewenst zijn dient door BZK te worden bepaald hoe de rolverdeling in het licht van de AVG ligt en dient invulling te worden gegeven aan alle eisen die de AVG daaraan stelt.
3. Er niet kan worden overgegaan tot de inzet van een leverancier indien er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling of indien de vereisten die volgen uit de vaststelling van de rollen niet volledig zijn ingevuld.



Datum
26 maart 2024

Ons kenmerk
z2023-251185

De AP adviseert de inzet van Facebook Pages niet te continueren, nu er onduidelijkheden bestaan over een aantal fundamentele vragen.

De AP is van oordeel dat de medewerkers en burgers erop moeten kunnen vertrouwen dat er op een zorgvuldige en verantwoorde manier met hun persoonsgegevens wordt omgegaan. De AP adviseert daarom om in ieder geval de volgende zaken te identificeren bij de voorgenomen inzet van Facebook Pages:

1. Welke partij(en) doel en middelen bepaalt/bepalen van de verwerking(en), wie welke AVG rol invult en wat de grondslag(en) zijn voor de voorgenomen verwerking(en).
2. Betere borging voor de specifieke rechten van kinderen nu Facebook Pages ook wordt gebruikt door kinderen, met of zonder Facebookaccount, en door het gebruik van Facebook Pages binnen de Rijks(overheid) persoonsgegevens van kinderen zullen worden verwerkt.

Een nadere onderbouwing van het oordeel van de AP vindt u in het bijgesloten advies.

Wat betekent dit?

De procedure van advisering door de AP is hiermee beëindigd. Dat laat uiteraard onverlet dat de voorgelegde verwerking wel moet voldoen aan de eisen van de AVG.

Openbaarmaking van dit advies

De AP maakt dit advies twee weken nadat de AP het aan u heeft verstrekt beschikbaar op de website www.autoriteitpersoonsgegevens.nl.


Afschrift FG

Een afschrift van deze brief wordt ook verstrekt aan u Functionaris voor Gegevensbescherming (FG).

Tot slot

Ik vertrouw erop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd. Heeft u vragen over deze brief? Dan kunt u hierover met mij contact opnemen.

Hoogachtend,
Autoriteit Persoonsgegevens



Aleid Wolfsen
voorzitter



Advies: gebruik Facebook Pages door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; z2023-251185

1 Inleiding

Op 1 november 2023 heeft u, ingevolge artikel 58, derde lid onder b, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een verzoek om advies ingediend.

Het verzoek betreft het gebruik van Facebook Pages door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

2 Samenvatting advies

Ten aanzien van het gebruik van Facebook Pages door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is de AP van oordeel dat:

- BZK bij de inzet van een leverancier waardoor er een keten van verwerkingen van persoonsgegevens start of plaatsvindt ook en vooral moet kijken naar de vraag of al deze verwerkingen gewenst zijn vanuit het afwegingskader van BZK.
- Indien al deze verwerkingen gewenst zijn dient door BZK te worden bepaald hoe de rolverdeling in het licht van de AVG ligt en dient invulling te worden gegeven aan alle eisen die de AVG daaraan stelt.
- Er niet kan worden overgegaan tot de inzet van een leverancier indien er onduidelijkheid bestaat over de rolverdeling of indien de vereisten die volgen uit de vaststelling van de rollen niet volledig zijn ingevuld.

De AP adviseert de inzet van Facebook Pages niet te continueren, nu er onduidelijkheden bestaan over een aantal fundamentele vragen. Voordat kan worden besloten de verwerking te continueren adviseert de AP u een aantal maatregelen te treffen, waaronder identificatie van verwerkingen, noodzaak, doeleinden, rolverdelingen en grondslagen.

3 Procedureverloop

De AP heeft op 30 oktober 2023 het verzoek tot het geven van advies ontvangen.

Op 1 november 2023 heeft de AP de ontvangst van uw verzoek bevestigd en aangegeven dat de AP bepaalt of ze gebruik wil maken van haar bevoegdheid uit artikel 58 AVG. De AP gaf aan voor 10 november 2023 een nader bericht te zullen verstrekken.

Op 3 november 2023 heeft de AP u verzocht vast te stellen of een na indienen van uw verzoek bekend gemaakt besluit van de European Data Protection Board (EDPB) van invloed is op de vragen die u aan de AP stelde. De AP zou deze informatie betrekken bij de het bepalen of ze over zou gaan tot het verstrekken van een advies.

Op 13 november 2023 heeft u telefonisch uw antwoord aan de AP verstrekt



Op 20 november heeft u de AP per brief antwoord gegeven op de door de AP gestelde vragen.

Op 21 november heeft de AP u per brief medegedeeld dat zij uw antwoorden heeft ontvangen.

Met dit advies is de procedure beëindigd.

De AP heeft de beoordeling gebaseerd op:

- de informatie die door u is verstrekt d.d. 1 november 2023;
- de door u aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verstuurde brief d.d. 31 oktober 2023;¹
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld 3 november 2023;
- informatie uit het door de EDPB gepubliceerde bindende besluit van 5 december 2022.

De AP heeft geen feitenonderzoek uitgevoerd.

4 Verkorte feitelijke weergave betreffende het verzoek

BZK heeft in het kader van laagdrempelige interactie met burgers een pagina aangemaakt op Facebook. Deze Facebook Page wordt aangemaakt door een medewerker van BZK die daarvoor een Facebookaccount gebruikt. Door de interacties met burgers via de middels het Facebookaccount aangemaakte Facebook Page worden er persoonsgegevens verwerkt. Het gaat primair om persoonsgegevens van bezoekers, veelal van de bezoeker van de Facebook Page van BZK. Het kan zowel gaan om bezoekers mét, als bezoekers zonder een eigen Facebookaccount. Ook bestaat de optie dat er verdere verwerkingen plaatsvinden zoals het maken en inzichtelijk maken van rapportages over aantallen bezoekers door het gebruik van Insights. Daarnaast heeft Facebook eigen doelen bij enkele verdere verwerkingen.

5 Beoordeling verzoek voor advies (art. 58 derde lid onder b AVG)

Uw verzoek is gebaseerd op artikel 58 derde lid onder b AVG. Dit artikel geeft de AP de bevoegdheid tot het geven van advies.

Ondanks het feit dat de AP niet gehouden is tot het geven van advies, heeft de AP bij uitzondering tóch de keuze gemaakt om u te adviseren op basis van haar adviesbevoegdheid op grond van artikel 58 derde lid onder b AVG. U vindt de afwegingen die de AP in dat kader heeft gemaakt in bijlage 1 bij dit advies.

De AP gaat daarbij uit van de juistheid van de door u aan de AP verstrekte documentatie. De AP heeft geen eigen onderzoek gedaan naar door u in de documentatie opgenomen (technische) bevindingen. De AP merkt op dat risico's rondom de verwerking van persoonsgegevens ook onderdeel zijn van de onderhandelingen tussen de staatssecretaris en Meta. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat er verschil van mening bestaat tussen partijen over de vraag wie ten aanzien van bepaalde verwerkingen verwerkingsverantwoordelijke(n) is/zijn. Het is niet de rol van de AP om bij dit verzoek namens bepaalde partijen in discussie te treden over deze vragen en risico's of als geschilbeslechter op te treden in deze onderhandelingen. Partijen zijn zelf gehouden de AVG na te leven.

Voorts merkt de AP op dat hoewel zij de bevoegde toezichthouder is voor uw ministerie, de AP dat niet is als het gaat om Meta. Ten aanzien van Meta is de Ierse Data Protection Commission (DPC) de bevoegde

¹ Kamerstukken II/2023/24, 32761 nr. 288



toezichthouder. Dit laatste houdt in dat het primair aan DPC is om te bepalen of Meta de verwerkingen rondom Facebook Pages rechtmatig uitvoert.

6 Uw aangeleverde documentatie

Uw verzoek aan de AP omvatte een brief en een document genaamd: "DPIA on government Facebook Pages Data protection impact assessment on the processing of personal data on government Facebook Pages Version 1". Het betrof hierbij de publieke versie van 16 november 2022. Hoewel dit document veel elementen bevat van de zaken die ex. artikel 35 AVG dienen te worden opgenomen heeft de AP hierover twee opmerkingen:

1. De uitgebreide en grondige analyse en beoordeling die is opgenomen in het document bevat zeer nuttige informatie die overheidsorganisaties kunnen gebruiken om te bepalen of de inzet van Facebook Pages in lijn met de AVG kan plaatsvinden. De analyse en beoordeling die nu is gedaan bieden daarvoor essentiële aanknopingspunten maar bevat nog niet alle verwerkingen die overheidsorganisaties middels Facebook Pages uitvoeren. Dit betekent dat deze overheidsorganisaties ook zelfstandig moeten gaan beoordelen of hun concrete verwerking die met de inzet van Facebook Pages plaatsvindt in lijn is met de AVG. Het gaat daarbij onder andere om de beoordeling van noodzaak van de verwerking voor de overheidsorganisaties en het soort persoonsgegevens die worden verwerkt.
2. Het document bevat geen opmerkingen ten aanzien van het advies van de functionaris voor gegevensbescherming (FG) zoals is gesteld in artikel 35 lid 2 AVG, en kan daarom niet worden gezien als een DPIA die aan de eisen van de AVG voldoet.

In het kader van uw aanvraag heeft u lopende uw aanvraag alsnog het door het Rijksplatform van Functionarissen voor Gegevensbescherming (RPF) opgestelde advies aan de AP verstrekt. De AP heeft derhalve kennis kunnen nemen van het advies van de functionaris voor gegevensbescherming.

7 Advies (art. 58 AVG)

In dit hoofdstuk geeft de AP advies naar aanleiding van uw verzoek. Dit advies bestaat uit de volgende onderdelen:

- Algemene aandachtspunten:
 - o Ten aanzien van de noodzaak voor hetgebruik van Facebook Pages (5.1)
 - o Ten aanzien van algemene beginselen van de AVG (5.2)
 - o Ten aanzien van de bescherming van kinderen (5.3)
- Beantwoording van uw vragen (5.4)

7.1 Aangaande de noodzaak

De AP overweegt ten aanzien van de noodzaak het volgende, met name gezien het bredere gebruik van Facebook Pages. In uw Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren uit november 2022² noemt u vijf programmalijnen waarvan er naar het oordeel van de AP tenminste drie hier relevant zijn. U stelt in deze werkagenda dat het van belang is dat iedereen mee kan doen in het digitale tijdperk, dat iedereen de digitale wereld moet kunnen vertrouwen en dat iedereen regie heeft op het digitale leven. De AP onderschrijft, uiteraard, het belang van burgers om mee te kunnen doen in het digitale tijdperk, juist de AVG beoogt immers ook hun (digitale) grondrechten te verbeteren. De overheidsinstellingen welke uiteindelijk, net als BZK, gebruik wensen te maken van Facebook Pages zullen dit mogelijk doen om de toegankelijkheid van hun overheidsorganisatie te vergroten. Deze overheidsorganisaties doen dat om tal

² Kamerstukken II/2022/23, 26643 nr. 940



van specifieke met hun taak nauw verwante redenen waarbij de context van invloed zal zijn op de vraag of er sprake is van een noodzakelijke verwerking.

Tegelijkertijd blijkt uit uw documentatie dat er door de inzet van Facebook Pages mogelijk situaties zijn die strijdig zijn met de beginselen van vertrouwen en regie op gegevens. De AP acht het ook daarom noodzakelijk dat de uitkomst van het advies van de AP door u wordt meegenomen in de besluitvorming aangaande de vraag of, en zo ja onder welke omstandigheden er nog sprake kan zijn van voldoen aan het beginsel van noodzakelijkheid uit de AVG. Dat geldt zowel voor het gebruik van Facebook Pages door BZK zelf, als voor gebruik van Facebook Pages door andere onderdelen van de (Rijks)overheid. Een voorbeeld kan zijn een overheidsorganisatie die noodhulp aan burgers aanbiedt, bijvoorbeeld op psychologisch vlak, en dat op een laagdrempelige wijze wenst te doen om zoveel mogelijk burgers een contactmogelijkheid te bieden. Echter geldt in die situatie juist dat de persoonsgegevens die worden verwerkt van burgers extra gevoelig zijn en vrijwel zeker ook bijzondere persoonsgegevens betreffen. Dit vergt een zeer grote verantwoordelijkheid van organisaties om af te wegen of ze persoonsgegevens kunnen verwerken van mensen die gebruik maken van deze communicatiekanalen. Als organisaties menen dat dat kan, dan dienen ze die gegevens niet voor andere doelen te verwerken, deze gegevens zeer streng te beveiligen en slechts zeer kort te bewaren. De AP is van oordeel dat in die gevallen de overheidsorganisatie het contact met de burger zo snel mogelijk na het initiële contact via andere kanalen dient te laten lopen indien er enige twijfel bestaat over de situatie rondom de inzet van Facebook Pages.

Een dergelijke afweging geldt zowel ten aanzien van het eigen gebruik van BZK maar ook ten aanzien van het bredere gebruik van Facebook Pages binnen de (Rijks)overheid. Naar het oordeel van de AP past juist ook dit laatste bij uw rol in het kader van de normering van beleid rondom digitalisering voor de Rijksoverheid. Daarbij moet ook worden gewezen op het bestaan, of lopende ontwikkeling, van alternatieven die dienen te worden meegewogen bij het beantwoorden van de vraag door een specifieke overheidsorganisatie of aan de noodzakelijkheidseis is voldaan.³ Nu het naar de AP begrijpt ook redelijk eenvoudig is om het gebruik van een Facebook Page te staken en daarmee de verwerkingen te beëindigen zal hiervoor geen lange periode van uitfaseren nodig zijn en kan dit snel na beschikbaar komen van een alternatief zijn afgerond.

7.2 Aangaande beginselen inzake verwerking van persoonsgegevens

De AVG bevat een aantal beginselen waaraan iedere verwerking, om rechtmatig te kunnen plaatsvinden, dient te voldoen. De AP acht het wenselijk, zonder volledig te willen zijn, enkele daarvan hier kort te benoemen aangezien deze raken aan hetgeen in uw documentatie is besproken.

7.2.1 Transparantie

Persoonsgegevens dienen ex artikel 5 lid 1 onder a AVG te worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene transparant is. Verwerkingen die niet transparant zijn kunnen in het licht van de AVG niet plaatsvinden.

7.2.2 Doelbinding

Persoonsgegevens dienen ex artikel 5 lid 1 onder b AVG voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden te worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt. Verwerkingen die niet voldoen aan de binnen de AVG gestelde eisen aan doelbinding kunnen in het licht van de AVG niet plaatsvinden.

³ Bijvoorbeeld <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/meer-overheidsorganisaties-testen-mastodon/>



7.2.3 Minimale gegevensverwerking

Alleen die persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor het doel waarvoor zij worden verwerkt mogen ex artikel 5 lid 1 onder c AVG worden verwerkt. Het verwerken van teveel persoonsgegevens kan in het licht van de AVG niet plaatsvinden.

7.2.4 Opslagbeperking

Het opslaan van persoonsgegevens voor een periode langer dan waarvoor het doel van de verwerking het noodzakelijk maakt om de persoonsgegevens te bewaren, is ex artikel 5 lid 1 onder e AVG niet toegestaan. Persoonsgegevens dienen dus na de verwerking te worden verwijderd.

7.2.5 Integriteit en vertrouwelijkheid

Het verwerken van persoonsgegevens vergt passende beveiligingsmaatregelen ex artikel 5 lid 1 onder f AVG. Verwerkingen waarbij de integriteit en vertrouwelijkheid van persoonsgegevens niet kan worden gewaarborgd kunnen in het licht van de AVG niet plaatsvinden.

7.3 Passende aandacht voor de risico's bij kinderen

De AP is van oordeel dat er meer aandacht dient te zijn voor de risico's bij kinderen. De AP merkt op dat de aangeleverde documentatie de mogelijke inzet van Facebook Pages door overheidsorganisaties die zich richten op kinderen benoemt. Dit geldt misschien niet voor BZK zelf maar de aangeleverde documentatie benoemt bijvoorbeeld de (mogelijke) inzet van Facebook Pages door het ministerie van OCW. Er kunnen uiteraard ook andere overheidsorganisaties binnen de (Rijks)overheid zijn informatie aanbieden aan kinderen.

Kinderen hebben recht op een passende invulling van hun grondwettelijke recht op bescherming van persoonsgegevens en dienen te worden beschermd tegen schendingen van dat grondrecht. Een juiste borging van dat grondrecht vergt extra aandacht bij kinderen. Zij hebben volgens de AVG en het Handvest recht op specifieke bescherming. De AP stelt daarom voorop dat bij het inschatten van de risico's aangaande de verwerking van persoonsgegevens in voldoende mate de specifieke risico's voor kinderen moeten worden geïdentificeerd en onderzocht. Dit vergt een nauwkeurige analyse van de specifieke risico's voor kinderen en de uitwerking die deze risico's hebben op kinderen van verschillende leeftijden en welke waarborgen passend zijn. De AP acht dit in de aanvraag nog onvoldoende uitgewerkt, zowel voor het gebruik door BZK zelf, als voor het gebruik door andere onderdelen van de overheid. Dit past naar het oordeel van de AP ook naadloos bij de door u geschetste aanpak inzake kinderrechten en digitalisering.⁴

Daarbij wijst de AP ook op de mogelijkheid dat kinderen jonger dan 13 jaar informatie op overheidspagina's inzien als zij geen Facebookaccount hebben. Ook van deze kinderen kunnen dan persoonsgegevens worden verwerkt. Dit staat dus los van de vraag of de leeftijd van 13 jaar die Facebook hanteert voor het kunnen aanmaken van een Facebookaccount effectief is om toegang tot Facebook te reguleren. Of de door Facebook ingestelde leeftijd van 13 jaar in voldoende mate wordt afgedwongen is daarbij primair aan de Ierse toezichthouder, de DPC.

De AP adviseert u in een volgende versie van uw documentatie, gezien het verwachte bredere gebruik van Facebook Pages binnen de (Rijks)overheid, meer aandacht te schenken aan de specifieke situatie van kinderen. Dit ook in het kader van het gestelde in artikel 35 lid 9 AVG waarin is vastgelegd dat in voorkomende gevallen de betrokkenen of hun vertegenwoordigers naar hun mening over de voorgenomen

⁴ Kenmerk 2023-0000420828



verwerking wordt gevraagd. Daarnaast adviseert de AP u om ook een Kinderrechten Impact Assessment (KIA) uit te voeren op de inzet van Facebook Pages en ook de resultaten hiervan op te nemen in het beleid rondom de inzet van Facebook Pages.

7.4 Uw vragen

De AP beantwoordt uw vragen op een wijze die zij passend acht. Dat kan betekenen dat zij niet op al uw vragen een concreet antwoord kan geven. Bijvoorbeeld indien daarvoor een onderzoek noodzakelijk zou zijn, omdat het hier om meerdere complexe verwerkingen gaat of omdat de AP u met het gegeven antwoord voldoende in staat acht uw vragen verder zelf te beantwoorden. De AP beantwoordt uw vragen zoals gezegd vanuit de door u opgestelde documentatie

De AP heeft kennis genomen van uw vragen en overweegt daarbij, gezien de context van de verwerking waarbinnen u de vragen aan de AP voorlegt en in het licht van het eerdere door de AP in dit advies gestelde, het volgende:

7.4.1 Betreffende adviesvraag 1

"Is het juist dat wanneer twee partijen gezamenlijk een aantal doelen van een verwerking bepalen, maar een van de partijen daarnaast ook andere doelen heeft voor deze verwerking, (i) partijen voor deze verwerking kwalificeren als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke en (ii) derhalve beide een rechtsgrond dienen te hebben voor alle doelen die aan de verwerking ten grondslag liggen? Dit zou in casu tot gevolg hebben dat BZK en Meta gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke zijn voor alle verwerkingen in het kader van Facebook Pages waarvoor BZK en Meta allebei (een deel van) de doelen en middelen bepalen, zoals in de DPIA wordt geconstateerd."

Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de verwerking is het gevolg van gezamenlijke deelname van twee of meer entiteiten aan de vaststelling van het doel en de middelen van een verwerkingsactiviteit. Gezamenlijke deelname kan de vorm aannemen van een gezamenlijk besluit van twee of meer entiteiten of het resultaat zijn van convergerende besluiten van twee of meer entiteiten, wanneer de besluiten elkaar aanvullen en noodzakelijk zijn om de verwerking op zodanige wijze te laten plaatsvinden dat zij een tastbaar effect hebben op de vaststelling van het doel en de middelen van de verwerking. Daarentegen kan een natuurlijke of rechtspersoon, niet worden geacht verantwoordelijk te zijn voor bewerkingen die vroeger of later in de verwerkingsketen plaatsvinden en waarvan respectievelijk waarvoor hij niet het doel en de middelen vaststelt.⁵ Een belangrijk criterium is dat de verwerking niet mogelijk zou zijn zonder de deelname van beide partijen, in die zin dat de verwerking door elke partij onscheidbaar, d.w.z. onlosmakelijk met die van de andere verbonden is. De gezamenlijke deelname moet de vaststelling van het doel enerzijds en de vaststelling van de middelen anderzijds omvatten.⁶ Hier is dat mogelijk het geval als het gaat om verwerkingen waar de klant zelf voor kiest zoals voor het verzamelen van voor de klant nuttige bezoekersinformatie. In dat geval kan het immers gaan om verwerkingen die plaatsvinden omdat zowel de leverancier als de klant dat vanuit hun eigen doelstellingen willen.⁷ De vraag of sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid zal een verwerkingsverantwoordelijke klant, mogelijk in overleg met zijn leverancier, zelf moeten beantwoorden. Dat kan per verwerking verschillen. Het is daarbij niet nodig dat de verwerkingsverantwoordelijke toegang heeft tot de gegevens die verwerkt worden.⁸

⁵ HvJEU 29 juli 2019, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629 (*Fashion ID*)

⁶ Richtsnoeren 07/2020 over de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" in de AVG p. 3.

⁷ HvJEU 10 juli 2018, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551 (*Jehovan todistajat*) r.o. 68.

⁸ HvJEU 5 juni 2018, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388 (*Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein GmbH*) r.o. 38.



Als sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, èn er bestaat twijfel over de vraag of er ten aanzien van die verwerkingen bij de leverancier sprake is van een invulling van de beginselen uit de AVG, dan is het naar oordeel van de AP aangewezen die verwerkingen te staken of niet aan te vangen. Dit totdat duidelijk is dat verwerkingen in lijn met artikel 5 AVG kunnen worden uitgevoerd.

De AP is van oordeel dat een organisatie die een leverancier inschakelt, de rolverdeling tussen de organisatie en de leverancier ten aanzien van het verwerken van persoonsgegevens vooraf dient uit te zoeken. Dit is namelijk nodig om te kunnen vaststellen wie er voor welke verwerking verwerkingsverantwoordelijke of verwerker is. Daarbij dient de organisatie alle afzonderlijke typen verwerkingen die worden gestart als gevolg van het inschakelen van de leverancier apart te beschouwen.

Het is ook aan de klant om te bepalen of verwerkingen van de leverancier waarvoor de leverancier andere doelen heeft dan waarvoor de klant verwerkingsverantwoordelijke is èn die niet zouden plaatsvinden wanneer de klant geen gebruik maakt van de leverancier, gewenst zijn.

Verwerkingen die strikt genomen binnen de kaders van de AVG kunnen plaatsvinden, kunnen vanuit het beoordelingskader van de klant niet passend zijn. Immers, door het gebruik maken van de leverancier lijkt de klant op zijn minst impliciet in te stemmen met verwerkingen door de leverancier.⁹

De noodzaak van deze vaststelling wordt nog groter indien de klant weet of behoort te weten dat er bij de leverancier sprake is van onderzoeken naar of oordelen van de toezichthouder over de verwerkingen van persoonsgegevens die de leverancier als verwerkingsverantwoordelijke heeft uitgevoerd. Zeker indien het onderzoeken of oordelen betreft die raken aan de beginselen uit artikel 5 AVG.

Daarbij merkt de AP op dat iedere verwerkingsverantwoordelijke ook, in ieder geval, de plicht heeft een actueel en volledig register van verwerkingsactiviteiten bij te houden volgens artikel 30 AVG.

Uit dit register van verwerkingsactiviteiten kan informatie worden betrokken over de verwerkingsdoelen van de leverancier, verwerkingen en eventuele doorgiften naar landen buiten de EER. Dergelijke informatie kan worden betrokken bij de afweging om met een leverancier, in welke vorm dan ook, te gaan samenwerken en gesprekken over deze samenwerking aan te gaan. Er zal immers altijd dienen te worden vastgesteld wat de (eigen) verwerkingsdoelen van partijen zijn en wat de rolverdeling is betreffende deze verwerkingsactiviteiten. Het kan daarbij gaan om verwerkingen die de klant wenst maar ook om eigen verwerkingen van de leverancier die voortkomen uit de eigen verwerkingsdoelen van die leverancier.

Betreffende het eventueel onbekend zijn van verwerkingen overweegt de AP dat het uiteraard mogelijk is dat de ingeschakelde leverancier later een verwerking aanvangt waarvan de klant, ook indien hij zijn onderzoek naar behoorde uitvoerde, ten tijde van het verstrekken niet wist noch behoorde te weten dat een leverancier deze verwerkingen zou gaan uitvoeren.¹⁰ Daarom is het naar het oordeel van de AP noodzakelijk om het onderzoek periodiek te herhalen.

⁹ ECLI:EU:2019:629, overweging 80.

¹⁰ Vgl. ECLI:EU:C:2018:1039, overwegingen 19 en 107.



Tevens merkt de AP op dat, indien het zou gaan om het inschakelen van een leverancier via een procedure van aanbesteding kan worden onderzocht of er sprake is van een mogelijke uitsluitingsgrond, bijvoorbeeld indien een leverancier eerder, kortgezegd, tekort is geschoten.¹¹

Zoals ook in eerdere adviezen van de AP gesteld is het niet aan de AP om in deze procedure op verzoek een uitspraak te doen over de juistheid van de stellingen van partijen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijkheid. Om dit vast te stellen is feitenonderzoek noodzakelijk naar de individuele verwerkingen. Een dergelijk onderzoek is primair aan de leidende toezichthouder voor Meta, zijnde de DPC.

7.4.2 Betreffende adviesvraag 2

“Als er geen sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid: dient BZK over een rechtsgrond te beschikken om persoonsgegevens aan Meta te overhandigen? Geldt dit (ook) voor persoonsgegevens die niet direct door BZK aan Meta zijn overhandigd, maar waarvan de verwerking is gefaciliteerd door het gebruik van BZK Pages door BZK (lees: verwerkingen die niet zouden plaatsvinden als BZK geen gebruik zou maken van BZK Pages)?”

De AP is van oordeel dat er uitgaande van de situatie waarbij er geen verwerker is en geen gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, een grondslag noodzakelijk is voor het verstrekken/overhandigen van persoonsgegevens aan een leverancier.

Ten aanzien van uw tweede vraag is de AP van oordeel dat ook voor de verwerking van persoonsgegevens bij Meta die mogelijk wordt gemaakt door de inzet van Pages door BZK en waarvoor de doelen van Meta overeenkomen met de doelen van BZK, BZK dient te beschikken over een rechtsgrond. In dat geval is er sprake van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, zie ons antwoord op vraag 1.

Anderzijds is de AP van oordeel dat voor de verwerking van persoonsgegevens door Meta waarvoor BZK geen (gezamenlijke of andere) verwerkingsverantwoordelijkheid draagt BZK ook niet hoeft te beschikken over een rechtsgrond.

7.4.3 Betreffende adviesvraag 3

“In hoeverre moet BZK bij het beoordelen van de risico's voor betrokkenen in het kader van de DPIA en het bepalen van de rechtsgrond inzicht hebben in de werking van algoritmes en andere methodes die door Meta worden gebruikt bij verdere verwerkingen? In hoeverre moet BZK zich er bijvoorbeeld van vergewissen dat algoritmes niet bevooroordeeld (biased) zijn? Zie in dit kader onder andere paragraaf 1.1.3 van het DPIA rapport.”

De AP is van oordeel dat het de verantwoordelijkheid van de verwerkingsverantwoordelijke (artikel 24 AVG) is om te voorkomen dat er een situatie kan ontstaan waarbij er door de verwerkingen sprake is van strijdigheid met bijvoorbeeld de vereisten over profilering zoals beschreven in artikel 22 AVG. Voor zover BZK (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke is rust deze verplichting ook op BZK.

7.4.4 Betreffende adviesvraag 4

“BZK is van mening dat er niet voldoende informatie is om een precieze analyse te maken van de verdeling van de verwerkersrollen. Daarvoor is inzicht nodig in de dataverzameling van onder andere diagnostische gegevens. Wat is het niveau van detail waarop deze dataverwerkingen moeten worden gemapt en onderzocht?”

¹¹ Artikel 2.87 Aanbestedingswet 2012



De AP is van oordeel dat duidelijk moet zijn welke verwerkingen er zijn van welke persoonsgegevens. Dit dient onder andere ook opgenomen te zijn in het register van verwerkingen ex artikel 30 AVG bij een leverancier. In dit verband geldt dat: *“Overeenkomstig het transparantiebeginsel moeten informatie en communicatie in verband met de verwerking van die persoonsgegevens eenvoudig toegankelijk en begrijpelijk zijn, en moet duidelijke en eenvoudige taal worden gebruikt.*

Dat beginsel betreft met name het informeren van de betrokkenen over de identiteit van de verwerkingsverantwoordelijke en de doeleinden van de verwerking, alsook verdere informatie om te zorgen voor behoorlijke en transparante verwerking met betrekking tot de natuurlijke personen in kwestie en hun recht om bevestiging en mededeling te krijgen van hun persoonsgegevens die worden verwerkt.

Natuurlijke personen moeten bewust worden gemaakt van de risico's, regels, waarborgen en rechten in verband met de verwerking van persoonsgegevens, alsook van de wijze waarop zij hun rechten met betrekking tot deze verwerking kunnen uitoefenen.

Meer bepaald dienen de specifieke doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, expliciet en gerechtvaardigd te zijn en te zijn vastgesteld wanneer de persoonsgegevens worden verzameld.”¹²

Of het voor natuurlijke personen in voldoende mate is vormgegeven kan door BZK in het licht van het gestelde in artikel 35 lid 9 AVG worden getoetst. Dit met in acht neming van hetgeen gesteld is in de Werkagenda Waardengedreven Digitaliseren waarin wordt aangegeven dat iedereen mee kan doen in het digitale tijdperk, dat iedereen de digitale wereld moet kunnen vertrouwen en dat iedereen regie heeft op het digitale leven. De AP gaat er daarbij vanuit dat indien aan dit criterium is voldaan het ook voldoende zal zijn geëxpliciteerd om glashelder vast te stellen wat de rollen zijn.

In hoeverre daarnaast een situatie bestaat waarbij er geen sprake is van het voldoen aan transparantieverplichtingen bij Meta vergt een feitelijk onderzoek en is niet aan de AP.

7.4.5 Betreffende adviesvraag 5

“Pages worden overwegend bezocht met gebruikmaking van een Facebookaccount. In hoeverre moet BZK bij het maken van de risico-inschatting voor betrokkenen in het kader van BZK Pages rekening houden met de privacy-risico's die verband houden met het gebruik door burgers van een Facebookaccount? In het bijzonder, in hoeverre moet BZK toetsen en/of waarborgen dat ten aanzien van Facebookaccounts wordt voldaan aan alle wettelijke vereisten (inclusief het gebruik van cookies)? Geldt hierbij dezelfde maatstaf voor bezoekers van BZK Pages met een Facebookaccount als medewerkers van BZK die BZK Pages aanmaken en/of beheren met hun Facebookaccount?”

De keuze voor het inzetten van een middel, in dit geval Facebook Pages, om een doel te bereiken, in dit geval het kunnen communiceren met en aan burgers, is aan BZK.

Naar de AP begrijpt bestaan er twee mogelijkheden om kennis te nemen van de informatie op een Facebook Page van BZK, de optie mét, en de optie zonder Facebookaccount. In beide situaties stelt BZK Meta in staat verwerkingen uit te voeren indien personen interacteren met BZK via de Facebook Page.

Daar waar sprake is van een burger mét een Facebookaccount zal in de regel sprake zijn van een reeds bestaande relatie tussen Meta en de burger. In de relatie tussen burgers en Meta dient Meta ook te voldoen

¹² Overweging 39 AVG



aan de regels uit de AVG en is voor de burger die een Facebookaccount aanmaakt enigszins, ook uit berichten uit de media, zelfstandig op te maken dat er sprake is van een verwerking van persoonsgegevens.¹³ Het is aan deze burger om zelf te bepalen of hij gebruik wenst te blijven maken van zijn Facebookaccount. Het is aannemelijk dat de meeste gebruikers van een Facebookaccount echter ook op andere wijzen interacteren op Facebook met andere organisaties, groepen en personen. Hoewel het voor BZK niet in te schatten is in welke mate individuele gebruikers met een Facebookaccount dit account ook voor andere diensten van Facebook gebruiken, draagt de door BZK gemaakte keuze wel bij aan het voortdurend gebruik van deze Facebookaccounts door burgers. Daarbij is het BZK blijkens de aanvraag en de aangeleverde documentatie bekend dat er twijfels zijn over het rechtmatig kunnen verwerken van persoonsgegevens door Meta.

Daar waar een gebruiker interacteert met BZK via een Facebook Page maar deze gebruiker geen Facebookaccount heeft bestaat er een andere, of zelfs geen, relatie tussen de gebruiker en Meta. Juist de optie om gebruik te kunnen maken van de interactie met BZK via de Facebook Page zonder de noodzaak tot het aanmaken van een account geeft deze gebruiker naar alle waarschijnlijkheid het idee dat er minder, of zelfs geen, persoonsgegevens van hem worden verwerkt en wellicht het idee dat er in die situatie sprake is van een verwerking die voldoet aan de AVG. Echter, ook de verwerkingen die dan plaatsvinden dienen te voldoen aan artikel 5 AVG. Ook deze verwerkingen worden mede mogelijk gemaakt doordat BZK ervoor kiest gebruik te blijven maken van Facebook Pages. Het gaat hierbij echter om burgers die denken geen relatie met Meta aan te gaan en waarschijnlijk niet, of minder, via Facebook op andere wijzen interacteren met andere organisaties, groepen en personen dan burgers die wel een Facebookaccount hebben.¹⁴

Gezien het bovenstaande is de AP van oordeel dat BZK in ieder geval de taak heeft te onderzoeken welke verwerkingen er allemaal plaatsvinden doordat zij de interactie met burgers via een Facebook Page mogelijk maakt.

Ten aanzien van de situatie betreffende het aanmaken van Facebookaccounts door medewerkers van BZK is de AP van oordeel dat dit alleen in zeer beperkte vorm met een separaat testaccount noodzakelijk zou kunnen zijn om de eerder geschetste onderzoekplicht in te vullen. BZK kan ook niet van werknemers verwachten dat deze een eigen- of privéaccount aanmaken en gebruiken om een Facebook Page aan te maken en persoonlijke informatie van zichzelf laten verwerken. De AP is van oordeel dat het niet noodzakelijk kán zijn dat medewerkers van BZK een eigen privé Facebookaccount aanmaken en gebruiken om een Facebook Page voor BZK aan te maken of te beheren.

8 Opvolging van dit advies

De AP adviseert u dit advies vanuit uw rol in het kader van de digitaliseringsstrategie en de normering van beleid rondom digitalisering binnen de (Rijks)overheid te delen zodat organisaties binnen de overheid die gebruik (willen gaan) maken van Facebook Pages dit advies kunnen betrekken in de afweging. In uw brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geeft u aan dat het verzoek dient ter bepaling van de vraag of het Rijk gebruik kan blijven maken van Facebook Pages.¹⁵ De AP adviseert u echter dit advies ook te verstrekken aan organisaties binnen de overheid die niet vallen onder het Rijk.

¹³ Binding Decision 3/2022 on the dispute submitted by the Irish SA on Meta Platforms Ireland Limited and its Facebook service (Art. 65 GDPR). Onder andere paragrafen 6 en 7.

¹⁴ C-210/16, r.o. 41

¹⁵ Uw kenmerk 2023-0000636841



9 Eventuele discrepantie tussen documentatie en feitelijke situatie

In het geval dat de verwerking in de praktijk wezenlijk anders is dan uit de overgelegde stukken blijkt en waarop dit advies is gebaseerd dient u dit zelf te verwerken in de documentatie en de uitleg van de AP in dat licht te zien.

Dit advies laat onverlet dat klachten of andere informatie over de verwerking er alsnog toe kunnen leiden dat de AP nadere inlichtingen inwint of een onderzoek start naar organisaties binnen de overheid die gebruik maken van Facebook Pages.



10 Bijlage 1 – Motivatie voor het in behandeling nemen van uw verzoek

Deze bijlage bevat de motivatie van de AP bij het in behandeling nemen van uw verzoek. Deze motivatie bevat geen advies of oordeel van de AP over de verwerking.

10.1 Rol AP en scope

Uw verzoek ziet op artikel 58 derde lid onder b AVG. Dat artikel geeft de AP: *“alle autorisatie- en adviesbevoegdheden om:*

...

b) op eigen initiatief dan wel op verzoek, aan het nationaal parlement, aan de regering van de lidstaat, of overeenkomstig het lidstatelijke recht aan andere instellingen en organen alsmede aan het publiek advies te verstrekken over aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens”.

Nu de AP wel de bevoegdheid, maar niet zoals ex artikel 36 lid 2 AVG de plicht, heeft een advies te verstrekken over aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens overweegt zij het volgende.

10.2 Rol van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Hoewel de AP het verzoek heeft ontvangen van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Digitalisering en Koninkrijksrelaties, is het de AP ambtshalve bekend dat er ook buiten het ministerie van BZK, maar binnen de overheid, gebruik wordt gemaakt van Facebook Pages. Doordat de staatssecretaris zowel gebruiker is van Facebook Pages maar ook een rol heeft in het kader van de digitaliseringsstrategie en de normering van beleid rondom digitalisering binnen de gehele Rijksoverheid raakt dit advies beide rollen die de staatssecretaris heeft. Eerder heeft de AP gewezen op het belang van het instellen van rollen waarbij centraal namens de (Rijks)overheid een inschatting wordt gemaakt van de risico's bij verwerkingen door (cloud)dienstverleners.¹⁶ In uw brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal geeft u tevens aan dat het verzoek dient ter bepaling van de vraag of het Rijk gebruik kan blijven maken van Facebook Pages.¹⁷ In zoverre overweegt de AP dat er een breder effect zal uitgaan, binnen de gehele (Rijks)overheid, van een advies van de AP inzake de inzet van Facebook Pages.

10.3 Positie van kinderen

De AP merkt op dat de aangeleverde documentatie de mogelijke inzet van Facebook Pages door overheidsorganisaties die zich richten op kinderen benoemt. Dit geldt misschien niet voor BZK zelf maar de aangeleverde documentatie benoemt bijvoorbeeld de (mogelijke) inzet van Facebook Pages door het ministerie van OCW. Er kunnen uiteraard ook andere overheidsorganisaties binnen de (Rijks)overheid zijn informatie aanbieden aan kinderen. Kinderen die al dan niet gebruik maken van een Facebookaccount. De AP is van oordeel dat dit extra zorgvuldigheid vergt bij de afweging om een verwerking al dan niet uit te voeren. De AP gebruikt in het navolgende de term “burger” maar merkt daarbij op dat het hier nadrukkelijk ook om kinderen kan gaan.

10.4 Positie van (overige) burgers en werknemers

De inzet van Facebook Pages leidt tot diverse verwerkingen van persoonsgegevens van burgers en medewerkers van de Rijksoverheid. Aangezien er vrijwel altijd bij deze verwerkingen een machtsverhouding bestaat, zij het als overheid zelf ten opzichte van burgers of als werkgever ten opzichte

¹⁶ Zie de aan u verstuurd brieven van de AP van 10 november 2022 inzake de inzet van Cloud Providers (z2022-00846) en van 11 november 2022 inzake het Rijksbrede cloudbeleid 2022 (z2022-05319).

¹⁷ Uw kenmerk 2023-0000636841



van medewerkers, vergt dit een extra zorgvuldige omgang met deze persoonsgegevens. Daarnaast kunnen er door de inzet van Facebook Pages persoonsgegevens van veel personen worden verwerkt. Daarbij kan het door de specifieke verwerking die uiteindelijke overheidsorganisaties inzetten en context waarbinnen deze plaatsvindt ook gaan om verwerkingen van bijzondere persoonsgegevens en verwerkingen van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten. Bijvoorbeeld indien de overheidsorganisatie berichten over verdachten van een misdrijf plaatst of personen reageren op uitlatingen van overheid over ziektes en hierbij hun persoonlijke ziektebeeld kenbaar maken.

10.5 Jaarplan AP

Zoals in het AP Jaarplan 2023: *"Toezichhouden in een digitaliserende samenleving"* is beschreven: *"legt de AP extra nadruk op een juiste omgang met persoonsgegevens door bigtechbedrijven, in samenwerking met toezichhouders in andere landen."* De AP heeft overwogen of uw verzoek ook in dat kader past.¹⁸

10.6 Doorgifte

Daarnaast geldt dat er door de inzet van Facebook Pages waarschijnlijk sprake zal zijn van internationale doorgifte. Bijvoorbeeld in het kader van artikel 28 lid 3 onder a AVG dient dit goed te worden geborgd.

10.7 Recente ontwikkelingen rondom Facebook Pages

Hoewel u blijkens uw documentatie al langer vragen heeft over de mogelijkheid om Facebook Pages rechtmatig in te zetten, en dit mede de aanleiding was tot het laten uitvoeren van de analyse op Facebook Pages, is er recent door de AP en toezichhouders, verenigd in de European Data Protection Board (EDPB) een bindend besluit genomen ten aanzien van enkele verwerkingen rondom Facebook. Ook de AP heeft zienswijzen voor dat bindende besluit aangeleverd.¹⁹ Deze zienswijze zal door de Ierse toezichthouder Data Protection Commission (DPC) moeten worden verwerkt in een door haar te nemen besluit aangaande de verwerkingen rondom Facebook. Dit besluit kan van invloed zijn op de verwerkingen die binnen de Nederlandse (Rijks)overheid plaatsvinden via Facebook Pages.

10.8 Inwilliging van uw verzoek

Dit alles overwegende heeft de AP besloten in te gaan op uw verzoek om een advies te geven. U vindt het advies van de AP eerder in dit document.

¹⁸ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/ap-jaarplan-2023>

¹⁹ Urgent Binding Decision 01/2023 requested by the Norwegian SA for the ordering of final measures regarding Meta Platforms Ireland Ltd (Art. 66(2) GDPR).



- 11 Bijlage 2 - Toelichting advies: gebruik Facebook Pages door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; z2023-251185

Op 30 oktober 2023 heeft u, ingevolge artikel 58, derde lid onder b, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een verzoek om advies ingediend.

Het verzoek betrof het gebruik van Facebook Pages door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).

- 12 Procedureverloop

De AP heeft op 30 oktober 2023 het verzoek tot het geven van advies ontvangen.

Op 13 februari 2024 heeft de AP haar advies verstrekt.

Op 14 februari 2024 heeft uw ministerie de AP te kennen gegeven enkele vragen te hebben over het door de AP uitgebrachte advies. Uw ministerie heeft die vragen bij die gelegenheid ook schriftelijk aan de AP verstrekt.

Op 16 februari 2024 heeft de AP schriftelijk bevestigd inhoudelijk op uw vragen in te zullen gaan en aangegeven dat de termijnen die in de brief van 13 februari 2024 waren genoemd op te schorten tot een later moment.

Bijgevoegd vindt u de toelichting van de AP op:

- Bijlage 3 – Uw vragen over de interpretatie van het advies betreffende gebruik Facebook Pages door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties;
- Bijlage 4 – De door u gevraagde normuitleg over gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.

De AP heeft deze toelichting gebaseerd op:

- de informatie die door u is verstrekt d.d. 1 november 2023;
- de door u aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal verstuurd brief d.d. 31 oktober 2023;¹
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld 3 november 2023;
- informatie uit het door de EDPB gepubliceerde bindende besluit van 5 december 2022;
- uw brief met vragen aan de AP van 14 februari 2024.

De AP heeft ten behoeve van haar advies en ten behoeve van de beantwoording van uw aanvullende vragen geen feitenonderzoek uitgevoerd.

- 13 Status van deze toelichting en samenhang met advies van 13 februari 2024

De AP hecht er zeer veel waarde aan dat het advies zoals op 13 februari 2024 is verstrekt, vooral ook door het bredere bereik van dit advies, voor een ieder zelfstandig duidelijk is. Nu er door uw ministerie nog enkele vragen rezen over de interpretatie van hetgeen de AP in dat advies opnam, heeft de AP ervoor gekozen een algemene schriftelijk toelichting bij dit advies te verstrekken.

¹ Kamerstukken II 2023/24, 32761 nr. 288



Deze toelichting doet niets af aan het gestelde in het advies zoals de AP dat op 13 februari 2024 aan u verstrekt heeft.



14 Bijlage 3 – Uw vragen over de interpretatie van het advies betreffende gebruik Facebook Pages door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

14.1 Vraag/opmerking 1:

BZK: “p. 2 van het advies, de zin “Het is niet de rol van de AP om bij dit verzoek namens bepaalde partijen in discussie te treden over deze vragen en risico’s of als geschilbeslechter op te treden in deze onderhandelingen”, p. 6, de zin “Bijvoorbeeld indien daarvoor een onderzoek noodzakelijk zou zijn, omdat het hier om meerdere complexe verwerkingen gaat of omdat de AP u met het gegeven antwoord voldoende in staat acht uw vragen verder zelf te beantwoorden”, en p. 8, de zinnen “Zoals ook in eerdere adviezen van de AP gesteld is het niet aan de AP om in deze procedure op verzoek een uitspraak te doen over de juistheid van de stellingen van partijen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijkheid. Om dit vast te stellen is feitenonderzoek noodzakelijk naar de individuele verwerkingen. Een dergelijk onderzoek is primair aan de leidende toezichthouder voor Meta, zijnde de DPC”.

BZK begrijpt dat de vraag of Meta zich aan de AVG houdt primair een vraag is voor de Ierse toezichthouder. De AP is echter de leidende toezichthouder van BZK. BZK ziet daarom niet in waarom de AP geen uitspraken kan doen over de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door BZK (via Facebook Pages) (of daar nader (feiten) onderzoek naar te doen).”

AP: Het is juist dat de AP bevoegd is toezicht te houden op de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens door BZK.

De AP bedoelde met de passage aan te geven dat voor oordelen door de AP over de daadwerkelijke verantwoordelijkheidsverdeling, ook zelfstandig feitenonderzoek door de AP, al dan niet gezamenlijk met de DPC, noodzakelijk zou zijn.

Indien de AP (feiten)onderzoek zou doen naar de verwerkingen die BZK uit voert (of verwerkingen die BZK uit laat voeren) middels Facebook Pages en op basis daarvan een rechtmatigheidsoordeel geeft, doet de AP daarmee ook (indirect) een uitspraak over de rechtmatigheid van alle andere soortgelijke verwerkingen die plaatsvinden middels Facebook Pages. Gelet op artikel 56, eerste lid, AVG zijn beoordelingen inzake Facebook Pages in eerste instantie aan de leidende toezichthouder. De leidende toezichthouder, in dit geval de DPC, werkt in die gevallen samen met de andere toezichthouders, waaronder de AP, op grond van artikel 60 AVG.

Onder bepaalde omstandigheden kan de AP ook zelfstandig optreden tegen partijen, bijvoorbeeld indien verwerkingen alleen voor betrokken in Nederland wezenlijke gevolgen hebben.²

14.2 Vraag/opmerking 2:

BZK: “p. 6, de vraag “Is het juist dat wanneer twee partijen gezamenlijk een aantal doelen van een verwerking bepalen, maar een van de partijen daarnaast ook andere doelen heeft voor deze verwerking, (i) partijen voor deze verwerking kwalificeren als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke en (ii) derhalve beide een rechtsgrond dienen te hebben voor alle doelen die aan de verwerking ten grondslag liggen?”.

Het advies van de AP bevat geen antwoord op deze (cruciale) vraag, terwijl dit een rechtsvraag is over de uitleg van de AVG die geen feitelijk onderzoek vergt. Ook is dit geen vraag die primair door de Ierse

² Artikel 56, tweede lid, AVG.



toezichthouder moet worden uitgelegd. We verzoeken de AP dan ook deze vraag alsnog duidelijk te beantwoorden.”

AP: De AP heeft deze vraag in uw aanvraag van 30 oktober 2023 en in het advies van de AP van 13 februari 2024 niet opgevat als een rechtsvraag die buiten de context van de verwerkingen in de DPIA werd gesteld. De AP verwijst hiervoor verder naar Bijlage 4.

14.3 Vraag/opmerking 3:

BZK: “ p. 6, de zinnen “Hier is dat mogelijk het geval als het gaat om verwerkingen waar de klant zelf voor kiest zoals voor het verzamelen van voor de klant nuttige bezoekersinformatie. In dat geval kan het immers gaan om verwerkingen die plaatsvinden omdat zowel de leverancier als de klant dat vanuit hun eigen doelstellingen willen”.

a. Uit de zinsnede ‘hier is dat mogelijk het geval’ zou men kunnen afleiden dat dit de enige situatie is die volgens de AP mogelijk als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid kan kwalificeren. Dit lijkt niet in lijn met de rest van het advies. Ik verzoek u daarom deze tekst te verduidelijken.

b. Het is niet duidelijk wie hier wordt bedoeld met de ‘klant’ (dit geldt ook voor de andere referenties naar ‘klant’ in het advies). Ik verzoek u dit nader te specificeren. Dit is van belang omdat Meta stelt dat haar dienstverlening alleen gericht is op Facebook account gebruikers en niet op entiteiten zoals BZK.

c. Het is niet duidelijk wat moet worden verstaan onder ‘kiezen’. BZK kiest zelf voor het gebruik van Facebook Pages, en stemt daarmee, zoals de AP in het advies schrijft, impliciet de daarmee verband houdende verwerkingen. Het voorbeeld dat de AP hier gebruikt lijkt echter een beperktere strekking te hebben en noemt het verzamelen van ‘voor de klant nuttige bezoekersinformatie’. Daar zou men in kunnen lezen dat gezamenlijke verantwoordelijkheid niet bestaat als een partij (een deel van) een verwerking niet nuttig vindt. Een dergelijke uitleg is volgens BZK niet in verenigbaar met de AVG.”

AP:

- a. De conclusie dat dit de enige situatie is waarbij sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid is een onjuiste.

De AP heeft deze vraag beantwoord in de context van de DPIA. Het ‘hier’ in de door u geciteerde zinsnede geeft aan dat het een mogelijkheid is dat er in deze casus sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.

De AP geeft in overweging dat er meerdere voorbeelden zijn te noemen waarin er sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid en sluit niet uit dat er meerdere verwerkingen zijn waarvoor BZK gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk is met Meta.

- b. Met ‘klant’ wordt BZK bedoeld, onafhankelijk van de vraag of BZK nu of in de toekomst betaalt voor gebruik van Facebook Pages en los van de vraag of BZK kwalificeert als (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijke of niet. De AP doelt met ‘klant’ niet op burgers met een account bij Facebook waarmee BZK of andere (Rijks)overheden contact hebben of die door BZK middels Facebook Pages worden geïnformeerd over zaken die hen aangaan. Met ‘leverancier’ wordt Meta bedoeld die een al dan niet betaalde zakelijke dienst levert aan klanten.



- c. Dat, de uitkomst van, een verwerking voor de klant enig voordeel oplevert is wel een indicatie van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijke maar kan geenszins gezien worden als een voorwaarde voor gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.³ Het Hof van Justitie van de Europese Unie stelt ook in recente uitspraken niet dat er sprake dient te zijn van enig voordeel of nut als voorwaarde voor de vaststelling dat er sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid.⁴

14.4 Vraag/opmerking 4:

BZK: “ p. 8, de zinnen “Ten aanzien van uw tweede vraag is de AP van oordeel dat ook voor de verwerking van persoonsgegevens bij Meta die mogelijk wordt gemaakt door de inzet van Pages door BZK èn waarvoor de doelen van Meta overeenkomen met de doelen van BZK, BZK dient te beschikken over een rechtsgrond. In dat geval is er sprake van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, zie ons antwoord op vraag 1”.

Er zijn veel verwerkingen waarbij de doelen van Meta en BZK gedeeltelijk overeenkomen, maar waarvoor Meta daarnaast ook nog andere doelen heeft. Het advies maakt niet duidelijk of de partijen voor deze verwerkingen kwalificeren als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken en of beide partijen een rechtsgrond moet hebben voor alle doelen. Een duidelijk antwoord op rechtsvraag 1 van de adviesaanvraag (zie vraag 2 hierboven) zou deze onduidelijkheid wegnemen.”

AP: De AP verwijst hiervoor verder naar Bijlage 4

14.5 Vraag/opmerking 5:

BZK: “ p. 2 advies, “BZK heeft in het kader van laagdrempelige interactie met burgers een pagina aangemaakt op Facebook”: BZK heeft meerdere Facebook Pages. een overzicht is opgenomen in de bijlage bij deze brief.”

AP: De AP heeft geen zelfstandig uitgebreid onderzoek gedaan naar het gebruik van Facebook Pages door BZK. De AP heeft echter wel op basis van openbare bronnen vastgesteld dat er ook buiten BZK gebruik wordt gemaakt van Facebook Pages en heeft daar in het advies in paragraaf de opmerking “ambtshalve” over gemaakt.

De door u aangeleverde lijst ziet voor het merendeel op overheidsorganisaties buiten het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Buiten het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden geldt een andere wettelijk regime ten aanzien van de bescherming van persoonsgegevens en het toezicht daarop. De AP adviseert u derhalve de implicaties van het advies van de AP op de verwerkingen buiten het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden duidelijk te maken.

³ Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR Version 2.1 paragraaf 60

⁴ Onder andere de zaken C-683/21 en C-231/22.



15 Bijlage 4 – Normuitleg gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid

BZK: “p. 6, de vraag “Is het juist dat wanneer twee partijen gezamenlijk een aantal doelen van een verwerking bepalen, maar een van de partijen daarnaast ook andere doelen heeft voor deze verwerking, (i) partijen voor deze verwerking kwalificeren als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke en (ii) derhalve beide een rechtsgrond dienen te hebben voor alle doelen die aan de verwerking ten grondslag liggen?”.

AP:

- i) Ja. Voor het zijn van gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijke voor een verwerking is niet vereist dat beide partijen exact dezelfde doelen hebben bij die verwerking. Naast de complementaire doelen dienen de partijen gezamenlijk ook de middelen voor die verwerking te bepalen.⁵
- ii) Ja. Het moet bij die doelen gaan over welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden.⁶ Elke individuele partij dient echter in het licht van dat doel, om rechtmatig te kunnen verwerken, een grondslag te hebben voor die verwerking.

⁵ HvJEU 29 juli 2019, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629 (*Fashion ID*).

⁶ Artikel 5 lid 1 onder b AVG.