



Advies: inzet kantoorapplicaties Google G Suite Enterprise door de minister van Justitie en Veiligheid; z2021-03260

1 Inleiding

Op 15 februari 2021 heeft u, ingevolge artikel 36, eerste lid, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een verzoek om voorafgaande raadpleging ingediend. Het verzoek betreft een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens betreffende; inzet kantoorapplicaties Google G Suite Enterprise.

2 Procedureverloop

De AP heeft op 15 februari 2021 het verzoek om voorafgaande raadpleging ontvangen.

Op 18 februari 2021 heeft de AP een ontvangstbevestiging aangaande het verzoek om voorafgaande raadpleging verstuurd.

Op 22 februari 2021 heeft de AP vragen gesteld strekkende tot een nadere toelichting bij het verzoek om voorafgaande raadpleging. Deze vragen zijn op 22 februari 2021 per email, en op 23 februari 2021 per brief beantwoord.

De AP heeft naar aanleiding van de beantwoording van de vragen, op 23 februari een brief gestuurd waarin de AP heeft aangegeven dat het verzoek om voorafgaande raadpleging per 22 februari in behandeling is genomen. Op 30 maart zijn door de AP additionele vragen gesteld welke op 31 maart zijn beantwoord.

De AP heeft derhalve de beoordeling gebaseerd op:

- de informatie die door de verantwoordelijke is verstrekt in het kader van het verzoek om raadpleging en in het bijzonder de DPIA d.d. 15 februari 2021;
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld op 22 februari 2021;
- informatie uit de beantwoording van vragen die door de AP zijn gesteld op 30 maart 2021.

De AP heeft tussentijds de termijn voor behandeling verlengd tot 31 mei 2021.

Vandaag, 31 mei 2021, heeft de AP u geïnformeerd over de uitkomst van de procedure van de voorafgaande raadpleging. Tevens heeft de AP u aangegeven separaat een algemeen advies te verschaffen.

3 Feitelijke weergave voorgenomen verwerking

Uit de informatie blijkt dat de minister van Justitie en Veiligheid als potentiële afnemer, in het kader van het mogelijk inschakelen van een leverancier van kantoorapplicaties, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (hierna: DPIA) heeft laten uitvoeren op de verwerkingen die hierdoor zullen gaan plaatsvinden. Een DPIA kan uitermate geschikt zijn om te onderzoeken of er leveranciers bestaan die soortgelijke diensten leveren die een hoger niveau van bescherming van persoonsgegevens bieden dan reeds bestaande leveranciers. Zeker bij een voorgenomen inzet van



kantoorapplicaties door een veelheid van Rijksentiteiten is het wenselijk om een diepgaande analyse uit te voeren naar de risico's voor de rechten en vrijheden van betrokkenen die het inzetten van deze kantoorapplicaties mogelijk met zich meebrengen. De zorg voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens van medewerkers is essentieel, zeker daar waar een werkgever andere organisaties inschakelt die direct of indirect persoonsgegevens van medewerkers gaan verwerken. Dat geldt uiteraard ook voor burgers wiens persoonsgegevens mogelijk worden verwerkt via deze kantoorapplicaties; zij hebben daarbij veelal geen keuze om al dan niet in deze kantoorapplicaties voor te komen.

Uit de uitgevoerde DPIA blijkt dat de inzet van deze kantoorapplicaties zal leiden tot verwerkingen van persoonsgegevens. De DPIA noemt daarbij verwerkingen van drie soorten gegevens. Het gaat daarbij om Customer Data, Diagnostic Data en Functional Data. Er wordt in de DPIA stilgestaan bij de applicaties die worden ingezet en voor welke doelen daarbij persoonsgegevens worden verwerkt. In de DPIA is aangegeven dat een aantal beginselen en artikelen uit de AVG niet of onvoldoende worden ingevuld en dit tot risicovolle aspecten leidt. Door de geconstateerde onvoldoende invulling van beginselen en artikelen voldoet de voorgenomen verwerking op die punten volgens de indieners niet aan de AVG. Het gaat daarbij, samengevat, om de volgende gesignaleerde risico's in de DPIA:

- Gebrek aan doelbinding over de Inhoudelijke gegevens (Customer Personal Data) en Diagnostische gegevens (Diagnostic Data);
- Gebrek aan transparantie over de Inhoudelijke gegevens (Customer Personal Data) en Diagnostische gegevens (Diagnostic Data);
- Geen grondslag voor Google en de verwerkingsverantwoordelijke en onenigheid over rolverdelingen;
- Ontbrekende privacycontroles voor beheerders en gebruikers;
- Gebrek aan controle over het delen van gegevens met (sub-)verwerkers en derde partijen;
- Onvermogen om de rechten van de betrokkenen uit te (laten) oefenen.

Na gesprekken tussen de minister van Justitie en Veiligheid en Google zijn deze risico's naar het oordeel van de minister in onvoldoende mate gemitigeerd. De minister heeft daarom over deze risico's een verzoek om voorafgaande raadpleging ingediend bij de AP.

4 Beoordeling verzoek om voorafgaande raadpleging (art. 36 AVG)

Rol AP en scope

De AP merkt vooraf op dat vrijwel alle risico's rondom de verwerking van persoonsgegevens tevens ook onderdeel zijn van de onderhandelingen tussen de minister en Google. Zo is in de DPIA 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.

De AP constateert daarbij dat het onderhavige verzoek enkel is ingediend door de minister en niet mede ook namens, of door, Google. Dit levert met name een problematische situatie op indien er verwerkingen zijn waarbij mogelijk sprake is van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid. De AP heeft zich daarom enkel een algemeen beeld gevormd van de verwerking op basis van de documentatie die is aangeleverd door de minister en doet nadrukkelijk geen inhoudelijke uitspraken over de juistheid van de standpunten van partijen. De AP is toezichthouder op de verwerkingen die door de minister worden uitgevoerd (in het kader van haar publieke taak), ook als deze een verwerker inschakelt.



Basisprincipes AVG, minimumniveau van bescherming

De AP merkt uit de documentatie op dat er in het proces rondom het opstellen van de DPIA gesprekken zijn gevoerd over de beginselen en artikelen uit de AVG. De AP wijst erop dat deze fundamentele beginselen juist in de AVG zijn opgenomen om een uniform hoog niveau van gegevensbescherming binnen de EU te bewerkstelligen. Deze fundamentele beginselen zijn opgesteld om onderhandelingen over het niveau van de gegevensbescherming overbodig te maken. De AP merkt op dat dit bijvoorbeeld, en dus niet uitsluitend, geldt voor:

- het afwijken van de definitie van persoonsgegevens waardoor discrepanties kunnen ontstaan ten aanzien van de definitie zoals deze is opgenomen in art. 4 lid 1 AVG;
- de toepassing van de beginselen van rechtmatigheid en transparantie zoals opgenomen in art. 5 lid 1 onder a AVG;
- de toepassing van het beginsel van doelbinding zoals opgenomen in art. 5 lid 1 onder b AVG;
- de toepassing van het beginsel van gegevensminimalisatie zoals opgenomen in art. 5 lid 1 onder c AVG;
- de mogelijkheid die betrokkenen dienen te hebben om hun rechten uit te oefenen zoals deze zijn opgenomen in hoofdstuk III van de AVG.

Uit de DPIA blijkt dat de minister de meest fundamentele hoge (rest)risico's ziet rondom deze principes. Zo wordt aangegeven dat onduidelijk is welke (telemetrische) gegevens worden verwerkt en de doeleinden waarvoor gegevens worden verwerkt niet specifiek genoeg zijn en er mogelijk doeleinden ontbreken. Dientengevolge is volgens de minister ook geen grondslag vast te stellen voor deze verwerkingen.

Deze risico's die zijn geschetst in de DPIA zien grotendeels op fundamentele beginselen die een vereiste zijn voor elke verwerking van persoonsgegevens die valt onder de AVG. Deze beginselen bepalen met andere woorden of een verwerking van persoonsgegevens mogelijk is. Wanneer een verwerkingsverantwoordelijke (onder andere) niet in staat is om vast te stellen welke verwerkingen van persoonsgegevens er plaatsvinden, voor welk doel, noch welke grondslag van toepassing is, kan deze verwerking niet rechtmatig plaatsvinden.

Een aantal van deze risico's zien naar het oordeel van de AP niet op (hoge) *restrisico's* ten aanzien van (onderdelen van) de voorgenomen verwerking. Dat geldt in het bijzonder voor het beginsel van rechtmatigheid. Dit beginsel is, zoals beschreven en uitgewerkt in artikel 6 AVG, een vereiste voor elke verwerking van persoonsgegevens en bepaalt met andere woorden of een verwerking van persoonsgegevens mogelijk is. Het ontbreken van een grondslag kan niet worden gemitigeerd met andere maatregelen en is derhalve geen *restrisico*. Het vaststellen van de grondslag voor de verwerking(en) is bovendien in de eerste plaats aan de verwerkingsverantwoordelijke en in beginsel niet aan de AP. De voorafgaande raadpleging dient bovendien niet als instrument om in individuele gevallen op verzoek twijfel over een grondslag weg te nemen door de AP hierover uitspraak te laten doen.

Verwerkingsverantwoordelijkheid en rolverdeling

Daarnaast constateert de AP dat sommige hoge (rest)risico's samenhangen met de exacte invulling van de rollen van verwerkingsverantwoordelijke en verwerker onder de AVG, welke onderwerp van discussie is tussen partijen. Dit hangt mede samen met het feit dat niet duidelijk is welke gegevensverwerkingen er plaatsvinden. Naar de mening van de AP biedt de DPIA op dit punt ook onvoldoende duidelijkheid. Volgens de rechtspraak van het Hof dient bij het bepalen van de vraag of er sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid te worden nagegaan of partijen gezamenlijk het doel en de middelen



bepalen ten aanzien van de betreffende verwerking. Een antwoord op deze vraag wordt naar de mening van de AP onvoldoende beantwoord in de DPIA; het enkele feit dat de minister een verwerking mogelijk maakt door het inschakelen van een derde partij onderbouwt onvoldoende de conclusie dat de minister als (gezamenlijke) verwerkingsverantwoordelijke moet worden beschouwd voor die verwerkingen. Uit deze conclusie blijkt immers niet duidelijk of de minister ten aanzien van bepaalde verwerkingen de doeleinden mede bepaalt.¹

De AP komt hiermee tot de conclusie dat de onduidelijkheid over de rolverdeling dermate groot is dat:

- niet kan worden bepaald wie er op dit moment voor welke verwerkingen de rol van respectievelijk verwerkingsverantwoordelijke en verwerker inneemt, of dat er sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid;
- onvoldoende kan worden vastgesteld of de beoordeling juist is van die situaties waarin sprake zou zijn van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie² en de (concept)richtsnoeren van de EDPB³;
- niet kan worden vastgesteld of er een situatie bestaat waarbij een verwerker door het zelfstandig bepalen van doelen en middelen verwerkingsverantwoordelijke is en dus ook zelfstandig aan de AVG zal dienen te voldoen;
- niet kan worden vastgesteld of er sprake zou zijn van een situatie waarbij een partij verwerker is en handelt binnen de kaders van art. 28 AVG.

Ook ten aanzien van de rolverdeling tussen partijen geldt dat het in principe aan partijen zelf is om deze vast te stellen. Tevens dient de procedure van de voorafgaande raadpleging niet om de AP hierover uitspraak te laten doen.⁴

5 Conclusie beoordeling verzoek om voorafgaande raadpleging (art. 36 AVG)

De AP concludeert dat het belangrijkste deel van de door u geschetste en hierboven besproken risico's en onduidelijkheden niet zien op (hoge) *restrisico's* in de zin van art. 36 AVG ten aanzien van (onderdelen van) de voorgenomen verwerking. Een voorafgaande raadpleging is daarom hier niet aan de orde. De AP acht het bespreken van de andere, door u geschetste risico's hier overbodig daar zonder het wegnemen van bovengenoemde cruciale risico's en onduidelijkheden de verwerking niet aan de AVG kán voldoen. Dat houdt in dat de AP niet toekwam aan een oordeel over alle individuele risico's die in de DPIA zijn genoemd. De procedure van de voorafgaande raadpleging is hiermee beëindigd.

6 Advies (art. 58 AVG)

¹ Zie ook de EDPB-Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR: "As such, an important criterion to identify converging decisions in this context is whether the processing would not be possible without both parties' participation in the sense that the processing by each party is inseparable, i.e. inextricably linked. The situation of joint controllers acting on the basis of converging decisions should however be distinguished from the case of a processor, since the latter – while participating in the performance of a processing – does not process the data for its own purposes but carries out the processing on behalf of the controller."

² Onder meer *Fashion ID*, C-40/17, ECLI:EU:C:2019:629, *Wirtschaftsakademie*, C-210/16, ECLI:EU:C:2018:388, *Jehovah's witnesses*, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551.

³ Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR.

⁴ Het is niet aan de AP om, zoals wordt gesuggereerd op p. 153-154 van de DPIA, in de procedure van de voorafgaande raadpleging op verzoek een uitspraak te doen over de juistheid van de stellingen van partijen ten aanzien van de verwerkingsverantwoordelijkheid. Zoals aangegeven in dit advies is het niet de taak van de AP om als geschilbeslechter op te treden, noch ziet de AP de procedure van de voorafgaande raadpleging als juiste aanleiding om, zonder nader onderzoek, de AP een uitspraak te laten doen over de rolverdeling tussen partijen.



Ondanks het feit dat de AP niet gehouden is tot het geven van advies op basis van artikel 36 AVG, heeft de AP, onder andere ingegeven door het mogelijk grote aantal betrokken en niet absoluut uitgesloten verwerkingen van strafrechtelijke en bijzondere persoonsgegevens, bij uitzondering tóch de keuze gemaakt om naar aanleiding van uw VR-verzoek gebruik te maken van de bevoegdheid die de AP heeft in het kader van art. 58 lid 3 sub b AVG en u te adviseren aangaande enkele aangelegenheden die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens.

De AP adviseert de inzet van Google G Suite Enterprise/Workspace niet aan te vangen, nu er onduidelijkheden bestaan op een aantal fundamentele vragen die dienen te worden beantwoord voordat kan worden bepaald om de verwerking al dan niet alsnog te starten. Voor die beslissing adviseert de AP u een aantal maatregelen te treffen.

Identificatie van verwerkingen, doeleinden, rolverdelingen en grondslagen

De AP adviseert om in ieder geval de volgende zaken te identificeren bij de voorgenomen inzet van Google G Suite Enterprise:

1. Bepalen welke verwerkingen van persoonsgegevens er plaatsvinden en de doeleinden waarvoor deze verwerkingen plaatsvinden.
Hierbij is het van belang om ook opvolgende verwerkingen te identificeren die kunnen aanvangen door het inzetten van Google G Suite Enterprise voor zover deze verwerkingen nu niet (evident) bekend zijn. Daarbij dient te worden bepaald of de doeleinden vallen binnen het doelbindingsbeginsel. Daar waar twijfel bestaat over de verwerkingen door een leverancier merkt de AP op dat, mede in het licht van art. 26 AVG en art. 28 AVG, additionele zekerheid over de rechtmatige uitvoering van de verwerking van deze leverancier kan worden gevergd.
2. Welke partij(en) doel en (essentiële) middelen bepaalt/bepalen van de verwerking(en) en welke rolverdeling partijen dientengevolge innemen.
In het licht van de geldende jurisprudentie en de feitelijke situatie moet worden vastgesteld wie er zeggenschap heeft over de doelen van de verwerking en wie er zeggenschap heeft over de (essentiële) middelen die worden ingezet voor de verwerking. De analyse kan leiden tot een situatie waarbij er sprake is van een verwerkingsverantwoordelijke en verwerker, gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid of ook een situatie waarbij er later in de keten van verwerkingen verschillende verwerkingsverantwoordelijken aan te wijzen zijn. Deze analyse kan per (keten van) verwerking(en) tot een andere conclusie leiden.
3. Bepalen van de grondslag(en) voor de voorgenomen verwerking(en).

Aanpassen DPIA en VR

Zodra de minister bovenstaande zaken heeft geïdentificeerd zal de DPIA moeten worden aangepast. Indien noodzakelijk bent u na aanpassing van de DPIA ten aanzien van de resterende hoge *restrisico's* verplicht om een verzoek om voorafgaande raadpleging aan te vragen. Indien sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid voor deze resterende hoge *restrisico's* bij de geïdentificeerde verwerkingen, is het daarbij noodzakelijk dat partijen *gezamenlijk* een nieuw verzoek om voorafgaande raadpleging aanvragen. Indien uit de aangepaste risico-inschattingen geen blijk meer bestaat van een hoog *restrisico* bent u niet verplicht een voorafgaande raadpleging aan te vragen.

In de situatie waarbij ook andere Rijksentiteiten mogelijk gaan besluiten over de inzet van de kantoorapplicaties, moeten zij bij die keuze waarschijnlijk gebruik gaan maken van de hier uitgevoerde DPIA. Dat wil echter niet zeggen, zoals ook op p. 10 van de DPIA is benadrukt, dat die Rijksentiteiten volledig kunnen steunen op alle overwegingen in de hier uitgevoerde DPIA. Waar andere Rijksentiteiten



bijvoorbeeld in een andere context, of waar zij andere 'soorten' persoonsgegevens gaan verwerken, zal door deze Rijksentiteiten moeten worden getoetst welke elementen in de hier uitgevoerde DPIA passend zijn voor de situatie waarin zij de kantoorapplicaties wensen te gaan inzetten. Als er sprake is van additionele risico's ten opzichte van de voorgelegde DPIA, dan dient de betreffende Rijksentiteit in geval van een hoog restrisico deze verplicht aan de AP voor te leggen voor een afzonderlijke voorafgaande raadpleging.

7. 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, of dat een gewijzigde/nieuwe werkwijze leidt tot een wezenlijk andere verwerking dan waarop dit advies ziet, dient u te beoordelen of u de gewijzigde respectievelijk nieuwe verwerking opnieuw dient te beoordelen ingevolge artikel 35 van de AVG en eventueel op grond van artikel 36, eerste lid van de AVG opnieuw dient te verzoeken om voorafgaande raadpleging.

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.