

# PELS RIJCKEN

## Advies

voor Tjeerd van Hoodonk (Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid)  
van Niels Groenhart  
datum 13 december 2021  
inzake Advies integratie aanpak matchmakers bij de DG&J  
zaaknr 11015222

---

## 1 INLEIDING

- 1.1 De aanpak MatchMakers is ontwikkeld om kwetsbare jongeren in de leeftijd van 18 tot 27 jaar te begeleiden naar onderwijs, werk of een combinatie daarvan. Het gaat hierbij om de uitvoering van taken uit onderwijswetgeving, de zogenoemde '**RMC-taak**', en om de uitvoering van taken uit de Participatiewet (**Pw**), in dit advies de '**Pw-taak**' genoemd.
- 1.2 In de regio Zuid-Holland Zuid bestaat de wens om de uitvoering van de RMC-taak en de Pw-taak te integreren bij de Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid (**DG&J**). Het gaat in dit advies om de vraag of en hoe dat kan gelet op de Algemene verordening gegevensbescherming (**AVG**) waar het betreft: de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de gegevensverwerking, de grondslag voor de gegevensverwerking, de positionering van de MatchMakers en het gebruik van persoonsgegevens die voor de ene taak zijn verzameld voor de andere taak.

## 2 DE RMC-TAAK EN DE PW-TAAK

### *De RMC-taak*

- 2.1 Op grond van artikel 118h, eerste lid, van de Wet op het voortgezet onderwijs (**Wvo**)<sup>1</sup> dragen burgemeester en wethouders (**college**) zorg voor, kort gezegd, registratie en een systeem van doorverwijzing naar onderwijs of arbeidsmarkt van voortijdig schoolverlaters. Op grond van artikel 118h, tweede lid, Wvo werken de colleges hierbij samen in regio's en op grond van artikel 118h, derde lid, Wvo wijzen de colleges in

---

<sup>1</sup> Artikel 8.3.2 van de Wet educatie en beroepsonderwijs en artikel 162b van de Wet op de Expertisecentra (WEC) houden vergelijkbare bepalingen in. Omwille van de leesbaarheid beperken wij ons in dit advies tot artikel 118h Wvo.

een regio uit hun midden een contactgemeente aan die coördinerende taken vervult met het oog op het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Tot die taak behoort het organiseren en coördineren van de in het eerste lid bedoelde registratie en doorverwijzing. Deze taak wordt de RMC-taak genoemd naar het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (**RMC**) dat deze taak uitvoert.

- 2.2 In de regio Zuid-Holland Zuid is de gemeente Dordrecht aangewezen als contactgemeente. Op grond van de gemeenschappelijk regeling Dienst Gezondheid en Jeugd Zuid-Holland Zuid (**GR DG&J**) voert de DG&J de RMC-taak uit namens het college van de gemeente Dordrecht en heeft daartoe een RMC (**RMC ZHZ**) ingericht. De DG&J is een openbaar lichaam dat is ingesteld bij de GR DG&J.
- 2.3 Voortijdig schoolverlaters zijn, kort gezegd, jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar, die niet meer leerplichtig zijn en die zonder startkwalificatie van school zijn gegaan (**RMC-doelgroep**).
- 2.4 De RMC-doelgroep komt bij het RMC in beeld door de melding die scholen moeten doen als een jongere onder de 23 zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat. De DG&J registreert de RMC-doelgroep in het systeem Leerling Basis Administratie (**LBA**).
- 2.5 De zogenoemde '**VSV-tool**' van het Inlichtingenbureau geeft het RMC maandelijks inzicht welke jongeren uit de RMC-doelgroep een arbeidsverhouding en/of uitkering hebben en een indicatie van de hoogte van het inkomen uit een arbeidsverhouding.
- 2.6 De DG&J beschikt over onvoldoende personele capaciteit om alle jongeren die tot de RMC-doelgroep behoren te begeleiden. Daarom stelt een lijstmanager van het RMC prioriteiten. Deze zijn enerzijds gebaseerd op gegevens over de jongeren die blijken uit de meldingen van scholen en uit de VSV-tool. Jongeren die al voldoende inkomen uit werk hebben worden niet begeleid. Anderzijds wordt hierbij gelet op de aansluiting van jongeren bij bijvoorbeeld lopende projecten, beschikbare programma's en beleidsprioriteiten.
- 2.7 Jongeren die voor begeleiding worden geselecteerd worden toebedeeld aan een MatchMaker van het RMC ZHZ. De MatchMakers van het RMC ZHZ hebben in LBA een dashboard waarop zij hun werkvoorraad zien en registreren persoonsgegevens van de jongeren die zij begeleiden in LBA in het kader van hun werkproces. De Matchmakers die bij het RMC ZHZ werken zijn of in dienst bij de DG&J of gedetacheerd bij de DG&J vanuit andere organisaties, bijvoorbeeld Jongerenwerk.

#### *De Pw-taak*

- 2.8 De colleges hebben op grond van artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, Pw tot taak de daar bedoelde doelgroep te ondersteunen bij de arbeidsinschakeling. In aanvulling daarop kunnen zij op grond van artikel 10f Pw jongeren in de leeftijd van 16 tot 27 jaar zonder startkwalificatie ondersteuning bieden voor het volgen van een leer-

werktraject. Met de Pw-taak wordt in dit advies alleen deze taken bedoeld voor zover die betrekking hebben op de ondersteuning van jongeren van 18 tot 27 jaar zonder startkwalificatie (Pw-doelgroep).

2.9 Van de colleges in de regio Zuid-Holland Zuid voert alleen het college van de gemeente Hoeksche Waard (**HW**) de Pw zelf uit. De colleges van de andere gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid hebben de Pw-taak bij gemeenschappelijke regelingen<sup>2</sup> opgedragen aan het bij de betreffende gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichaam, de Sociale Dienst Drechtsteden (SDD)<sup>3</sup> respectievelijk Avres.

2.10 Lang niet alle jongeren die tot de Pw-doelgroep behoren komen vanzelf, bijvoorbeeld omdat zij een uitkering aanvragen, in beeld bij HW, SDD en Avres. HW, SDD en Avres krijgen daarom maandelijks van het Inlichtingenbureau de rapportage 'Jongeren in Beeld' met een overzicht van jongeren in hun werkgebied in de leeftijdscategorie van 23 tot 27 jaar die:

- geen startkwalificatie hebben,
- niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling,
- geen werk of een laag inkomen hebben, en
- geen uitkering hebben.

2.11 De jongeren die tot de Pw-doelgroep behoren worden begeleid door een MatchMaker die in dienst is van HW, SDD of Avres. Deze begeleiding is gericht op het vinden van onderwijs, werk of een combinatie daarvan.

*Verhouding tussen de RMC-taak en de Pw-taak*

2.12 De wet draagt zowel de RMC-taak als de Pw-taak op aan het college. In de regio Zuid-Holland Zuid ligt de uitvoering van deze taken bij verschillende organisaties: de RMC-taak bij de DG&J, de Pw-taak bij HW, SDD en Avres.

2.13 Beide taken zijn gericht op de begeleiding van de doelgroep naar onderwijs, werk of een combinatie daarvan. Naar wij van u begrepen hebben begeleiding op grond van de RMC-taak en begeleiding op grond van de Pw-taak hetzelfde doel: het toeleiden van de jongere naar onderwijs, werk of een combinatie daarvan, en kunnen die op dezelfde wijze uitgevoerd worden. In de praktijk is hiervoor ook eenzelfde aanpak MatchMakers ontwikkeld. De Matchmakers van zowel het RMC als van HW, SDD en Avres vervullen daarbij een zogenoemde makelaarsrol. Dat houdt in dat de MatchMaker kijkt naar de wensen en mogelijkheden van jongeren en daarbij een passend aanbod zoekt.

<sup>2</sup> De gemeenschappelijke regeling Drechtsteden en de gemeenschappelijke regeling Avres.

<sup>3</sup> Het bij de gemeenschappelijke regeling Drechtsteden ingestelde openbaar lichaam is Drechtsteden, waar de SDD onderdeel van uitmaakt. Omwille van de leesbaarheid wordt in dit advies steeds alleen SDD genoemd, waarmee dan wordt bedoeld het openbaar lichaam Drechtsteden, onderdeel SDD.

- 2.14 Belangrijk verschil tussen de RMC-taak en de Pw taak is dat de RMC-taak ziet op jongeren tot 23 jaar en de Pw-taak op jongeren tot 27 jaar.<sup>4</sup>

### **3 INTEGRATIE VAN DE UITVOERING RMC-TAAK EN DE PW-TAAK EN DE GEVOLGEN DAARVAN VOOR DE GEGEENSVERWERKING**

- 3.1 In de praktijk is gebleken dat één laagdrempelig en vast aanspreekpunt voor jongeren een kritische succesfactor is voor de begeleiding en ondersteuning van jongeren. Daarop richt zich ook de aanpak MatchMakers.
- 3.2 Overdracht van casuïstiek tussen MatchMakers van het RMC en MatchMakers van HW, SDD en Avres blijkt er om meerdere redenen toe te leiden dat jongeren uit beeld raken. Zo kan een overgedragen casus bijvoorbeeld niet altijd meteen opgepakt worden in verband met de bestaande werkvoorraad, leent de historie van soms lange trajecten zich vaak niet goed voor overdracht, en ook als dat wel het geval is, moet een opvolgend MatchMaker zich opnieuw verdiepen in de leefwereld van de jongere en opnieuw een vertrouwensband met de jongere opbouwen.
- 3.3 Daarom willen de DG&J, HW, SDD en Avres de uitvoering van de RMC-taak en van de Pw-taak integreren, zodat alle MatchMakers zowel de RMC-taak als de Pw-taak (kunnen) uitvoeren. Zo kan elke MatchMaker een traject met een jongere altijd zelf voortzetten wat overdracht van casuïstiek voorkomt, ook als de jongere 23 jaar wordt.
- 3.4 Beoogd is de RMC-taak en de Pw-taak te integreren bij het RMC ZHZ van de DG&J.
- 3.5 HW, SDD en Avres verstrekken dan de persoonsgegevens over de Pw-doelgroep aan de lijstmanager van DG&J. Deze deelt na prioritering jongeren uit zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep toe aan MatchMakers. Ook jongeren uit de Pw-doelgroep worden hierbij in LBA geregistreerd.
- 3.6 Alle MatchMakers, ook die van HW, SDD en Avres, zullen vanuit het RMC ZHZ gaan werken. Elke Matchmaker kan daarbij zowel jongeren uit de RMC-doelgroep als jongeren uit de Pw-doelgroep begeleiden. Als een jongere tot beide doelgroepen behoort wordt deze door één MatchMaker begeleid. Is overdracht nodig, dan zal dezelfde MatchMaker de begeleiding vanuit de andere taak voortzetten. Alle Matchmakers zullen in LBA toegang kunnen hebben tot zowel gegevens over jongeren uit de RMC-doelgroep als tot gegevens over jongeren uit de Pw-doelgroep.

---

<sup>4</sup> Dan stopt in ieder geval de taak van artikel 10f Pw die ziet op ondersteuning voor een leer-werktraject en ook de aanpak MatchMakers. De re-integratietask, bedoeld in artikel 7, eerste lid, aanhef en onder a, Pw, evenals het verlenen van bijstand, ziet ook op personen van 27 jaar en ouder.

## 4 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

- 4.1 De AVG onderscheidt de verantwoordelijke en de verwerker. Bepalend voor het onderscheid tussen verantwoordelijke en verwerker is het vaststellen van het doel van en de middelen voor de verwerking. De verantwoordelijke is de entiteit die, alleen of tezamen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking bepaalt (art. 4, aanhef en onder 7, AVG). De verwerker is de entiteit die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt (art. 4, aanhef en onder 8, AVG). De verwerker mag daarbij niet het doel van en de middelen voor de verwerking vaststellen. Doet de verwerker dat wel, dan kwalificeert hij niet meer als verwerker maar als verantwoordelijke. De verwerker kan wel, zonder daardoor te kwalificeren als verantwoordelijke, enige zeggenschap hebben over de wijze waarop hij de verwerking uitvoert, zolang dit niet de essentiële middelen betreft. Tot het vaststellen van die essentiële middelen behoort onder meer het bepalen van de gegevens die worden verwerkt, de personen waarover gegevens worden verwerkt en aan wie welke gegevens worden verstrekt.<sup>5</sup>
- 4.2 De verwerking door de verwerker dient te worden geregeld in een verwerkersovereenkomst<sup>6</sup> die voldoet aan de vereisten van artikel 28 AVG. Hierin dient onder meer te worden bepaald wat het onderwerp, aard en doel van de verwerking zijn, over welke categorieën van betrokkenen welke soorten persoonsgegevens worden verwerkt en dat de verwerker de persoonsgegevens uitsluitend verwerkt op basis van schriftelijke instructies van de verantwoordelijke.<sup>7</sup>
- 4.3 Verantwoordelijke en verwerker zijn functionele begrippen die beogen verantwoordelijkheden aan te laten sluiten bij de daadwerkelijke rol die entiteiten vervullen. Bepalend zijn vooral de feitelijke omstandigheden, waarbij betekenis kan toekomen aan juridische factoren, zoals aan wie de uitvoering van een wettelijk taak, ten behoeve waarvan persoonsgegevens worden verwerkt, is opgedragen.<sup>8</sup>
- 4.4 Niet iedere entiteit die ten behoeve van een verantwoordelijke gegevens verwerkt kwalificeert automatisch als verwerker. Als de rol van de verwerkende entiteit niet specifiek gericht is op de verwerking van persoonsgegevens of als de verwerking van persoonsgegevens niet het kernelement van die rol is, kan die entiteit in de positie zijn om zelf doel en middelen van de verwerking vast te stellen. Is dat het geval, dan is de verwerkende entiteit geen verwerker maar verantwoordelijke.<sup>9</sup>
- 4.5 Wij hebben het volgende van u begrepen met betrekking tot de Ausgangssituation, zonder integratie van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J, en gaan daar desgevraagd vanuit. De DG&J verwerkt als verantwoordelijke persoonsgegevens van

<sup>5</sup> European Data Protection Board (EDPB), Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2, 7 juli 2021, p. 14-15, randnrs. 36-40.

<sup>6</sup> Of een andere rechtshandeling die de verwerker ten opzichte van de verantwoordelijke bindt.

<sup>7</sup> Zie artikel 28 AVG voor alle vereisten waaraan een verwerkersovereenkomst dient te voldoen.

<sup>8</sup> Idem, p. 11, randnrs. 21 en 24.

<sup>9</sup> Idem, p. 9, randnr. 12 en p. 26-27, randnr. 82.

de RMC-doelgroep en HW, SDD en Avres verwerken als verantwoordelijken persoonsgegevens van de Pw-doelgroep. Hieraan ligt de redenering ten grondslag dat DG&J en HW, SDD en Avres die taken uitvoeren en daarbij de zeggenschap hebben over de essentiële middelen voor de verwerking, waaronder welke gegevens zij verwerken, eventuele verstrekkingen, de bewaartermijn etc.

- 4.6 De DG&J zal bij de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak ook gegevens van de Pw-doelgroep gaan verwerken. De vraag is of de DG&J dit als verantwoordelijke of als verwerker ten behoeve van HW, SDD en Avres kan of moet doen.
- 4.7 Naar ons oordeel sluit een positie van de DG&J als verantwoordelijke ook voor de verwerking van gegevens over de Pw-doelgroep, het best aan bij (het doel van) de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J.
- 4.8 In de eerste plaats gaat het er bij die integratie van taken primair om dat de RMC-taak en de Pw-taak in samenhang uitgevoerd gaan worden vanuit de DG&J. Uit die integrale taakuitvoering volgt dat de DG&J ook gegevens van de Pw-doelgroep zal gaan verwerken. Niet primair beoogd is dat DG&J (alleen) de gegevensverwerking gaat uitvoeren ten behoeve van HW, SDD en Avres.
- 4.9 In de tweede plaats ligt in de voorgenomen wijze van integratie van de taakuitvoering besloten dat (de lijstmanager van) de DG&J ook zal gaan beslissen welke jongeren uit de Pw-groep voor begeleiding zullen worden toebedeeld aan een MatchMaker. De Matchmakers, die allen vanuit de DG&J zullen gaan werken, zullen bepalen welke gegevens zij in het kader van die begeleiding registreren in LBA en, in voorkomende gevallen, of en welke gegevens zij verstrekken. Daarmee heeft DG&J, via de lijstmanager en de MatchMakers, zeggenschap over essentiële middelen voor de verwerking.
- 4.10 In het verlengde hiervan lijkt moeilijk met elkaar te verenigen dat de DG&J bij een geïntegreerde uitvoering van de RMC-taak en de Pw-taak, verantwoordelijke is voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en verwerker van gegevens van de Pw-doelgroep voor HW, SDD en Avres.
- 4.11 Dat neemt niet weg dat een positie van de DG&J als verwerker voor HW, SDD en Avres niet per se uitgesloten is. Voor een positie van DG&J als verwerker van gegevens van de Pw-doelgroep is vereist dat HW, SDD en Avres, de (volledige) zeggenschap behouden over het doel en de essentiële middelen voor de verwerking, zoals welke jongeren uit de Pw-doelgroep worden begeleid, welke gegevens over die jongeren worden verwerkt, en in voorkomend geval, welke gegevens aan wie verstrekt worden. Dit kan als HW, SDD en Avres DG&J daarover (schriftelijke) instructies geeft die DG&J opvolgt. Dat lijkt ons in de praktijk bewerkelijk. Het prioriteren impliceert het maken van keuzes op grond van gegevens en omstandigheden die per geval kunnen verschillen en in de loop der tijd kunnen veranderen. Ook zal tijdens de begeleiding

van een jongere pas blijken welke gegevens vastgelegd, en in voorkomend geval, verstrekt moeten worden. Het is twijfelachtig of HW, SDD en Avres hier op voorhand (algemene) instructies voor kunnen geven. Dit brengt het risico mee dat DG&J in de praktijk in voorkomende gevallen toch (enige) zeggenschap daarover zal uitoefenen en in zoverre toch als verantwoordelijken aangemerkt moeten worden.

## 5 GRONDSLAG

- 5.1 De verantwoordelijke moet de verwerking van persoonsgegevens kunnen baseren op een grondslag (art. 6 lid 1 AVG). De verwerker ontleent de grondslag voor de verwerking aan de verantwoordelijke. Het ligt voor de hand dat alleen de uitvoering van de Pw-taak de grondslag voor de verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep in het kader van de uitvoering van die Pw-taak kan zijn (art. 6 lid 1 onder e AVG).
- 5.2 Wij hebben van u het volgende begrepen met betrekking tot de Ausgangssituatie, zonder integratie van de RMC-taak en de Pw-taak, en gaan daar desgevraagd vanuit. De DG&J baseert de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep als verantwoordelijke op de RMC-taak, die de DG&J namens het college van de gemeente Dordrecht uitvoert op grond van de GR DG&J. HW, SDD en Avres baseren als verantwoordelijken de verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep op de Pw-taak. Die taak is aan SDD en Avres opgedragen in de betreffende gemeenschappelijke regelingen. Hieraan ligt de redenering ten grondslag dat de DG&J, SDD en Avres de verwerkingen op die taken kunnen baseren, omdat hen die taken bij de betreffende gemeenschappelijke regelingen rechtsgeldig zijn opgedragen.
- 5.3 Wil de DG&J ten behoeve van de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak, ook gegevens over de Pw-doelgroep als verantwoordelijke gaan verwerken, dan zal de DG&J ook die Pw-taak<sup>10</sup> moeten uitvoeren, zodat de DG&J de verwerking daarop kan baseren (art. 6, eerste lid, onder e, AVG).
- 5.4 De vraag of de DG&J de Pw-taak kan uitvoeren ligt buiten het bereik van de AVG, waartoe dit advies is beperkt. Wij nemen aan dat dit kan door de Pw-taak aan de DG&J op te dragen in de GR DG&J. De Pw-taak is immers ook bij gemeenschappelijke regeling opgedragen aan DSS en Avres. Mogelijk zijn er ook andere wegen voor, zoals een mandaat door HW, SDD en Avres aan de DG&J.
- 5.5 Ervan uitgaande dat de DG&J rechtsgeldig de Pw-taak opgedragen kan krijgen dan zal de DG&J als verantwoordelijke de verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep op die Pw-taak kunnen baseren met dezelfde of een vergelijkbare redenering op grond waarvan de DG&J de verwerking van gegevens over de RMC-doelgroep baseert op de RMC-taak.

---

<sup>10</sup> Het gaat hier dan om de Pw-taak zoals in dit advies bedoeld, dat wil zeggen beperkt tot de begeleiding van jongeren die tot de Pw-doelgroep behoren, zie randnr. 2.8.

- 5.6 Als verwerker voor HW, SDD en Avres ontleent DG&J de grondslag voor de verwerking aan HW/SDD/Avres.

## **6 DE POSITIE VAN DE LIJSTMANAGER EN DE MATCHMAKERS**

- 6.1 Uit diverse bepalingen van de AVG volgt dat personen die onder het gezag van de verantwoordelijke of de verwerker vallen tot de verantwoordelijke respectievelijk de verwerker worden gerekend.<sup>11</sup> Verwerkingen die deze personen uitvoeren kwalificeren als verwerkingen uitgevoerd door de verantwoordelijke of de verwerker.<sup>12</sup>
- 6.2 De Autoriteit persoonsgegevens (AP) spreekt in dit verband van 'intern beheer'. De AP geeft daarbij het voorbeeld van een verantwoordelijke die een zzp-er inhuurt om een medewerker te vervangen tijdens zwangerschapsverlof. De zzp'er werkt binnen de beveiligde (online) werkomgeving van de verantwoordelijke en heeft een geheimhoudingsverklaring getekend. Volgens de AP valt de zzp'er in dat geval onder het rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke: de zzp'er maakt tijdelijk deel uit van de organisatie van de verantwoordelijke, waardoor er sprake is van intern beheer en de verwerking door de zzp-er is aan te merken als een verwerking door de verantwoordelijke.<sup>13</sup>
- 6.3 Wanneer nog sprake is van intern beheer zodat een verwerking wordt aangemerkt als verwerking door de verantwoordelijke of de verwerker, hangt af van alle omstandigheden van het geval. Het ligt voor de hand dat bij een dienstverband<sup>14</sup> in de regel sprake zal zijn van intern beheer.<sup>15</sup> Uit het voorbeeld van de AP hiervoor blijkt dat ook zonder dienstverband sprake kan zijn van intern beheer. Daarvoor lijkt dan vereist dat de betreffende persoon onder gezag (hiërarchie) van de verantwoordelijke of de verwerker werkt als ware hij in dienst van de verantwoordelijke. Dit kan bijvoorbeeld bij detachering het geval zijn.
- 6.4 In dit advies wordt er van uitgegaan dat zowel bij een dienstverband als bij detachering sprake is van intern beheer. De aanname daarbij is dat de werkgever respectievelijk de inhurende partij daadwerkelijk werkgeversgezag over de werknemer

<sup>11</sup> Zo bepaalt artikel 29 AVG dat eenieder die onder het gezag van de verantwoordelijke handelt en toegang heeft tot persoonsgegevens, deze uitsluitend in opdracht van de verantwoordelijke verwerkt, behoudens andersluidende wettelijke verplichtingen. Artikel 4, aanhef en onder 10, AVG sluit personen onder rechtstreeks gezag van de verantwoordelijke uit van de definitie van derden. Zie ook EDPB, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2, 7 juli 2021, p. 10, randnr. 19.

<sup>12</sup> EDPB, Guidelines 07/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR, version 2, 7 juli 2021, p. 10-11, randnr. 19.

<sup>13</sup> Zie de "Voorbeeldlijst verwerker of verantwoordelijke?", te raadplegen op: [https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/voorbeeldlijst\\_verwerkers\\_def.pdf](https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/voorbeeldlijst_verwerkers_def.pdf). Zie ook het onderzoeksrapport van het CBP, de voorganger van de AP, van 4 maart 2003, kenmerk z2002-0230, te raadplegen op: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/uit/z2002-0230.pdf>.

<sup>14</sup> Met dienstverband wordt bedoeld een arbeidsovereenkomst of een aanstelling als ambtenaar, waardoor een gezagsrelatie ontstaat.

<sup>15</sup> Uitzonderingen zijn denkbaar bijvoorbeeld als het gezag niet door de werkgever wordt uitgevoerd, wat het geval kan zijn als de werknemer elders wordt gedetacheerd.



uitoefent respectievelijk gezag over de gedetacheerde medewerker uitoefent, alsof er sprake is van een dienstverband. Andere vormen van het 'inlenen' van medewerkers kunnen hierbij onder detachering worden begrepen, zolang de inlenende partij daarbij maar gezag over de ingeleende medewerker uitoefent alsof er sprake is van een eigen werknemer.

- 6.5 Verwerkingen die worden uitgevoerd door personen die niet onder het intern beheer van de verantwoordelijke of de verwerker vallen, worden niet gezien als verwerkingen door de verantwoordelijke of de verwerker zelf. Dan is sprake van eigen verantwoordelijkheid of verwerkerschap van die personen of, als zij onder het intern beheer van een andere entiteit vallen, van die andere entiteit.
- 6.6 Wij hebben van u het volgende begrepen met betrekking tot de uitgangssituatie, zonder integratie van de RMC-taak en de Pw-taak, en gaan daar desgevraagd vanuit. De lijstmanager van het RMC ZHZ is in dienst bij de DG&J. De MatchMakers van het RMC ZHZ zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J. De MatchMakers van HW, SDD en Avres zijn in dienst bij HW, SDD respectievelijk Avres.
- 6.7 Het gaat er bij de integratie om dat de lijstmanager en alle MatchMakers vanuit de DG&J zullen werken. De lijstmanager zal zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep prioriteren en toedelen aan MatchMakers. Alle MatchMakers zullen zowel jongeren uit de RMC-doelgroep als jongeren uit de Pw-doelgroep gaan begeleiden.
- 6.8 De lijstmanager en de MatchMakers van het RMC ZHZ zullen in dienst of gedetacheerd blijven bij de DG&J. Daarmee vallen zij onder het intern beheer van de DG&J. Verwerkingen die zij uitvoeren kwalificeren als verwerkingen uitgevoerd door de DG&J. Dat geldt zowel in het geval de DG&J verantwoordelijke is als in het geval de DG&J verwerker voor HW, SDD en Avres is.
- 6.9 Ten aanzien van de MatchMakers van HW, SDD en Avres ligt de keuze voor om hen wel of niet te detacheren naar de DG&J. Vanuit arbeidsrechtelijke motieven, zo hebben wij van u begrepen, heeft het de voorkeur dat de MatchMakers van HW, SDD en Avres in dienst blijven bij HW, SDD respectievelijk Avres en ook niet gedetacheerd worden naar de DG&J. Voor de volledigheid merken wij op dat arbeidsrechtelijke aspecten buiten de reikwijdte van dit advies, dat alleen de AVG betreft, vallen.
- 6.10 Worden de MatchMakers van HW, SDD en Avres gedetacheerd bij de DG&J, dan komen zij onder het intern beheer van de DG&J te vallen. Verwerkingen die zij uitvoeren kwalificeren dan als verwerkingen uitgevoerd door de DG&J. Dat geldt zowel in het geval de DG&J verantwoordelijke is als in het geval de DG&J verwerker voor HW, SDD en Avres is.
- 6.11 Worden de MatchMakers van HW, SDD en Avres niet gedetacheerd bij de DG&J dan blijven zij onder het intern beheer van HW, SDD en Avres vallen en komen zij niet

onder het intern beheer van de DG&J te vallen. De verwerkingen door deze MatchMakers kwalificeren dan als verwerkingen uitgevoerd door HW, SDD en Avres. (De MatchMakers van) HW, SDD, en Avres zouden deze verwerkingen dan als verwerker voor de DG&J uit kunnen voeren, wat vereist dat de DG&J het doel van en de (essentiële) middelen voor deze verwerkingen blijft bepalen. Daartoe dient (personeel onder het intern beheer van) de DG&J schriftelijke instructies aan (de MatchMakers van) HW, SDD en Avres te geven.

- 6.12 Uit het paragraaf 4 volgt dat bij de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J, de DG&J de verantwoordelijke zal zijn voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en dat het de voorkeur heeft dat de DG&J ook verantwoordelijke zal zijn voor de verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep maar dat niet uitgesloten is dat de DG&J gegevens van de Pw-doelgroep als verwerker voor HW, SDD en Avres zal verwerken.
- 6.13 Voor de positionering van de lijstmanager en de MatchMakers met het oog op de AVG werken wij hierna de volgende scenario's uit voor de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J:
- (a) de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep, de lijstmanager van het RMC en de Matchmakers van zowel het RMC als HW, SDD en Avres zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J;
  - (b) de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-groep, de lijstmanager en de Matchmakers van het RMC zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J en de MatchMakers van HW, SDD en Avres blijven in dienst bij HW, SDD en Avres en worden ook niet gedetacheerd bij de DG&J;
  - (c) de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en verwerker voor HW, SDD en Avres voor de verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep, de lijstmanager van het RMC en de Matchmakers van zowel het RMC als HW, SDD en Avres zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J;
  - (d) de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en verwerker voor HW, SDD en Avres voor verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep, de lijstmanager en de Matchmakers van het RMC zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J en de MatchMakers van HW, SDD en Avres blijven in dienst bij HW, SDD en Avres en worden ook niet gedetacheerd naar bij de DG&J.

*Scenario a: de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep, de lijstmanager van het RMC en de Matchmakers van zowel het RMC als HW, SDD en Avres zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J.*

- 6.14 In dit scenario vallen zowel de lijstmanager als alle Matchmakers onder het intern beheer van de DG&J die de gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep als verantwoordelijke verwerkt. De DG&J laat in dit scenario gegevens waarvoor zij de verantwoordelijke is verwerken door personen die onder haar intern beheer vallen. Dit scenario is daarom in overeenstemming met de AVG.
- 6.15 Omdat de DG&J in dit scenario verantwoordelijke is kunnen de lijstmanager en alle MatchMakers in dit scenario ook beslissingen nemen over de essentiële middelen voor de verwerking. Dit stelt hen in staat om, zonder schriftelijke instructies van de verantwoordelijke beslissingen te nemen over welke jongeren begeleiding krijgen en welk gegevens in het kader daarvan en in het kader van die begeleiding verwerkt en in voorkomend geval verstrekt worden.

*Scenario b: de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep, de lijstmanager en de Matchmakers van het RMC zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J en de MatchMakers van HW, SDD en Avres blijven in dienst bij HW, SDD en Avres en worden ook niet gedetacheerd bij de DG&J.*

- 6.16 In dit scenario vallen de lijstmanager en de MatchMakers van het RMC onder het intern beheer van de DG&J die de gegevens van zowel de RMC-doelgroep als van de Pw-doelgroep als verantwoordelijke verwerkt. In zoverre komt dit scenario overeen met scenario a en is dit in overeenstemming met de AVG.
- 6.17 Dat is anders voor de MatchMakers van HW, SDD en Avres. Deze vallen in dit scenario, anders dan in scenario a, niet onder het intern beheer van de DG&J maar onder het intern beheer van HW, SDD en Avres. In dit scenario zouden zij in overeenstemming met de AVG de gegevens kunnen verwerken als HW, SDD en Avres daartoe verwerkers worden voor de DG&J (randnr. 6.11).
- 6.18 Dit zal (moeten) leiden tot een onderscheid tussen de MatchMakers van de DG&J en de MatchMakers van HW, SDD en Avres. De MatchMakers van de DG&J kunnen, als behorend tot het intern beheer van de DG&J als verantwoordelijke, zelfstandig bepalen welke gegevens zij verwerken over de jongeren die zij begeleiden en in voorkomende gevallen welke van die gegevens zij aan wie verstrekken (zie hiervoor onder scenario a, randnr. 6.14-15). De MatchMakers van HW, SDD en Avres kunnen dat, als behorend tot het intern beheer van HW, SDD en Avres als verwerkers voor de DG&J, alleen op (schriftelijke) instructie van (personeel onder het intern beheer van) de DG&J. Nog daargelaten de vraag of dit wenselijk is, draagt dit het risico in zich dat de MatchMakers van HW, SDD en Avres in de praktijk toch in enige mate zelfstandig gaan bepalen welke gegevens zij verwerken over de jongeren die zij begeleiden en in voorkomende gevallen welke van die gegevens zij aan wie verstrekken, waardoor HW, SDD en Avres in zoverre toch als verantwoordelijken kwalificeren. HW, SDD en Avres

zullen niet voor al die verwerkingen een grondslag hebben, waarmee zij in strijd met de AVG zullen handelen.

*Scenario c: de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en verwerker voor HW, SDD en Avres voor gegevens van de Pw-doelgroep, de lijstmanager van het RMC en de Matchmakers van zowel het RMC als HW, SDD en Avres zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J.*

- 6.19 In dit scenario vallen de lijstmanager en de MatchMakers van zowel het RMC als HW, SDD en Avres, onder het intern beheer van de DG&J die de gegevens van de RMC-doelgroep als verantwoordelijke en de gegevens van de Pw-doelgroep als verwerker voor HW, SDD en Avres verwerkt.
- 6.20 Dit scenario komt voor de lijstmanager en alle MatchMakers overeen met scenario a voor zover het de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep betreft. Omdat de DG&J in dit scenario verantwoordelijke is voor deze gegevens kunnen de lijstmanager en alle MatchMakers in dit scenario beslissingen nemen over de essentiële middelen voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep. Dit stelt hen in staat om, zonder (schriftelijke) instructies van de verantwoordelijke beslissingen te nemen over welke jongeren uit die doelgroep begeleiding krijgen en welk gegevens in het kader daarvan en in het kader van die begeleiding verwerkt en in voorkomend geval verstrekt worden.
- 6.21 Met betrekking tot gegevens van de Pw-doelgroep verschilt dit scenario evenwel van scenario a, omdat de DG&J deze gegevens als verwerker voor HW, SDD en Avres verwerkt. De lijstmanager en de MatchMakers kunnen gegevens van de Pw-doelgroep in dit scenario alleen verwerken overeenkomstig de (schriftelijke) instructies van HW, SDD en Avres (zie hiervoor randnr. 4.11). Dat draagt het risico in zich dat zij in de praktijk toch in enige mate zelfstandig gaan bepalen welke gegevens zij verwerken over de jongeren die zij begeleiden en in voorkomende gevallen welke van die gegevens zij aan wie verstrekken, waardoor de DG&J in zoverre toch als verantwoordelijke kwalificeert (zie randnr. 6.18). De DG&J heeft voor die verwerkingen geen grondslag, waardoor zij dan in strijd met de AVG zal handelen.

*Scenario d: de DG&J is verantwoordelijke voor de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep en verwerker voor HW, SDD en Avres voor gegevens van de Pw-doelgroep, de lijstmanager en Matchmakers van het RMC zijn in dienst of gedetacheerd bij de DG&J en de MatchMakers van HW, SDD en Avres blijven daar in dienst en worden niet gedetacheerd naar bij de DG&J.*

- 6.22 Dit scenario komt overeen met scenario c voor de lijstmanager en de MatchMakers van het RMC ZHZ, zowel voor verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep als voor verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep. Zij vallen in dit scenario, net als in scenario c, onder het intern beheer van de DG&J die de gegevens van de RMC-

doelgroep als verantwoordelijke en de gegevens van de Pw-doelgroep als verwerker voor HW, SDD en Avres verwerkt.

- 6.23 Dit scenario komt overeen met scenario b voor de MatchMakers van HW, SDD en Avres alleen voor zover het betreft de verwerking van gegevens van de RMC-doelgroep: de DG&J is verantwoordelijke voor die verwerking maar de MatchMakers van HW, SDD en Avres vallen niet onder het intern beheer van de DG&J. (De matchmakers) van HW, SDD en Avres kunnen die gegevens alleen als verwerker voor de DG&J verwerken.
- 6.24 Dit scenario wijkt af van alle andere scenario's waar het betreft de verwerking van gegevens over de Pw-doelgroep door MatchMakers van HW, SDD en Avres. In dit scenario verwerkt de DG&J deze gegevens als verwerker voor HW, SDD en Avres, die daarvoor de verantwoordelijken blijven.
- 6.25 Een Matchmakers van HW, SDD of Avres zal gegevens van de Pw-doelgroep van de eigen organisatie mogen verwerken omdat die daarvoor de verantwoordelijke blijft. Een Matchmaker van HW, SDD of Avres zal gegevens over de Pw-doelgroep van de andere organisaties alleen als (sub)verwerker kunnen verwerken. Zo zal de MatchMaker van HW alleen gegevens mogen verwerken van jongeren die tot de doelgroep van HW behoren. Voor het verwerken van gegevens van jongeren die tot de Pw-doelgroep van SDD en Avres behoren, zal (de MatchMaker van) HW als (sub)verwerker voor SDD en Avres op moeten treden. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor MatchMakers van SDD en Avres.
- 6.26 Dit leidt tot een (zeer) complexe situatie voor de MatchMakers van HW, SDD en Avres. Gegevens van jongeren die tot de Pw-doelgroep van de eigen organisatie horen verwerken zij als (vallend onder het intern beheer van de) verantwoordelijke. Gegevens van jongeren die tot de Pw-doelgroep van een andere organisatie behoren verwerken zij als (vallend onder het intern beheer van de) (sub)verwerker voor die andere organisatie waarvoor zij de (schriftelijke) instructies van die andere organisatie dienen te krijgen en te volgen. Gegevens van de RMC-doelgroep verwerken zij als (vallend onder het intern beheer van de) verwerker voor de DG&J waarvoor zij de (schriftelijke) instructies van de DG&J dienen te krijgen en te volgen.

## **7 MOGEN GEGEVENS DIE VOOR DE ENE TAAK WORDEN VERWERKT VOOR DE ANDERE TAAK VERDER WORDEN VERWERKT?**

- 7.1 Doel van de integratie van de uitvoering van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J is overdracht van casuïstiek te voorkomen. Als een jongere vanuit de RMC-taak wordt begeleid en de leeftijd van 23 bereikt, zet de MatchMaker die de jongere begeleidt de begeleiding door vanuit de Pw-taak. Naar wij van u hebben begrepen kan het ook voorkomen dat een jongere die vanuit de Pw-taak wordt begeleid, verder zal worden

begeleid vanuit de RMC-taak. Een succesvolle integratie vereist dan ook dat een MatchMaker die gegevens verwerkt op grond van de ene taak, deze gegevens in voorkomend geval verder zal mogen verwerken voor de andere taak.

- 7.2 Op grond van artikel 5, aanhef en onder b, AVG worden persoonsgegevens voor welbepaalde doeleinden verzameld en niet verder verwerkt op een wijze die daarmee onverenigbaar is. Voor de beoordeling van de verenigbaarheid van een verdere verwerking voor een ander doel geeft artikel 6, vierde lid, onder a tot en met e, AVG niet-limitatieve criteria.<sup>16</sup> Onverenigbare verdere verwerking is op grond van artikel 6, vierde lid, aanhef, AVG slechts toegestaan met toestemming van de betrokkene of op grond van een wettelijke bepaling die de verdere verwerking toestaat of daartoe verplicht. Aan overweging 50 van de AVG kan worden ontleend dat dat een verdere verwerking in strijd met een geheimhoudingsplicht niet is toegestaan.
- 7.3 Op grond van artikel 65, eerste lid, Pw is het een ieder verboden hetgeen hem uit of in verband met enige werkzaamheid bij de uitvoering van de Pw over de persoon of zaken van een ander blijkt of wordt meegedeeld, verder bekend te maken dan voor de uitvoering van de Pw noodzakelijk is. Deze geheimhoudingsplicht geldt onder meer niet als:
- bekendmaking op grond van de Pw is voorgeschreven of toegestaan of enig wettelijk voorschrift daartoe verplicht,
  - degene op wie de gegevens betrekking hebben schriftelijk heeft verklaard tegen de verstrekking van deze gegevens geen bezwaar te hebben
- 7.4 Naar wij van u hebben begrepen heeft begeleiding op grond van de RMC-taak hetzelfde doel als begeleiding op grond van de Pw-taak. Daarvan uitgaande ligt het in de rede dat verdere verwerking van gegevens voor de andere taak in beginsel verenigbaar is. Op gegevens van de Pw-doelgroep is evenwel de geheimhoudingsplicht van artikel 65 Pw van toepassing. Het ligt in de rede dat verdere verwerking van gegevens van de Pw-doelgroep voor de uitvoering van de RMC-taak slechts is toegestaan voor zover dit onder een uitzondering op deze geheimhoudingsplicht valt. Wij hebben geen wettelijk voorschrift kunnen vinden dat verder gebruik van gegevens van de Pw-doelgroep voor de uitvoering van de RMC-taak toestaat of daartoe verplicht. Verder gebruik van gegevens van de Pw-doelgroep voor de uitvoering van de RMC-taak vereist daarom dat de betrokken jongere schriftelijk verklaart daar geen bezwaar tegen te hebben.

---

<sup>16</sup> Deze criteria zijn: a) het verband tussen de doeleinden, b) het kader waarin de gegevens zijn verzameld, met name de verhouding tussen de betrokkene en de verantwoordelijke, c) de aard van de gegevens, met name of het bijzondere of strafrechtelijke gegevens betreft, d) de mogelijke gevolgen van de verdere verwerking en e) het bestaan van passende waarborgen.

## **8 ADVIES**

- 8.1 Op grond van het voorgaande komen wij tot het volgende advies.
- 8.2 Met het oog op de AVG kan de integratie van de RMC-taak en de Pw-taak bij de DG&J het best worden vormgegeven door de DG&J te positioneren als verantwoordelijke voor de verwerking van zowel gegevens van de RMC-doelgroep als voor gegevens van de Pw-doelgroep en de MatchMakers van HW, SDD en Avres onder het intern beheer van de DG&J te brengen. Dit vereist dat de uitvoering van de Pw-taak rechtsgeldig aan de DG&J wordt opgedragen en dat de MatchMakers van HW, SDD en Avres bij de DG&J in dienst treden of bij de DG&J worden gedetacheerd.
- 8.3 Zowel de lijstmanager als alle MatchMakers vallen dan onder het intern beheer van de DG&J die verantwoordelijke is voor verwerking van de gegevens van zowel de RMC-doelgroep als de Pw-doelgroep. Zij kunnen dan beslissingen nemen over welke jongeren begeleiding krijgen en welke gegevens in het kader daarvan en in het kader van die begeleiding verwerkt en in voorkomend geval verstrekt worden. Als een MatchMaker een jongere begeleidt op grond van de Pw-taak en deze begeleiding wil voortzetten op grond van de RMC-taak, is wel vereist dat de jongere schriftelijk verklaart geen bezwaar te hebben tegen het verdere gebruik van zijn gegevens voor de uitvoering van de RMC-taak.
- 8.4 Wordt de Pw-taak niet opgedragen aan de DG&J, dan is niet uitgesloten dat de DG&J gegevens van de Pw-doelgroep als verwerker voor HW, SDD en Avres kan verwerken. Daarvoor is vereist dat verwerkersovereenkomsten worden gesloten en HW, SDD en Avres met betrekking tot de Pw-doelgroep schriftelijk instructies geven over welke jongeren gegevens worden verwerkt, welke gegevens over welke jongeren worden verwerkt en in voorkomend geval aan wie welke gegevens worden verstrekt. Het risico bestaat dat dit in de praktijk niet werkbaar is of onvoldoende wordt doorgevoerd waardoor de DG&J toch als verantwoordelijke wordt aangemerkt. In zoverre is de verwerking dan in strijd met de AVG, omdat de DG&J daarvoor dan geen grondslag heeft.
- 8.5 Als de MatchMakers van HW, SDD en Avres niet in dienst treden van de DG&J of bij de DG&J worden gedetacheerd, blijven zij onder het intern beheer van HW, SDD en Avres vallen. Niet uitgesloten is dat HW, SDD en Avres dan als verwerker voor de DG&J optreden en de MatchMakers van HW, SDD en Avres dan gegevens voor de DG&J verwerken als behorend tot het intern beheer van de verwerker voor DG&J. Daarvoor is dan vereist dat verwerkersovereenkomsten worden gesloten en de DG&J schriftelijke instructies geeft aan (de MatchMakers van) HW, SDD en Avres over welke jongeren gegevens worden verwerkt, welke gegevens over welke jongeren worden verwerkt en in voorkomend geval aan wie welke gegevens worden verstrekt. Het risico bestaat dat dit in de praktijk niet werkbaar is of onvoldoende wordt doorgevoerd waardoor HW,

SDD en Avres dan toch als verantwoordelijken worden aangemerkt. In zoverre is de verwerking dan in strijd met de AVG, omdat zij daarvoor dan geen grondslag hebben.

- 8.6 Een situatie waarbij de DG&J gegevens van de Pw-doelgroep verwerkt als verwerker voor HW, SDD en Avres en de MatchMakers van HW, SDD en Avres niet onder het intern beheer van de DG&J worden gebracht leidt tot een (zeer) complexe situatie voor die MatchMakers.