



**HOOGHIEMSTRA
&
PARTNERS**
strategisch en juridisch advies

Notitie AVG-rol GGD GHOR

Datum: 2 maart 2021

Gegevensuitwisselingen in het kader van Covid-pandemie

In het kader van de Covid-pandemie vinden de nodige gegevensverwerkingen plaats. Hierbij zijn diverse partijen betrokken: de regionale GGD-en, GGD GHOR Nederland, laboratoria, het RIVM, het CBS, huisartsen en Teleperformance die is ingehuurd voor onder meer het maken van testafspraken, doorgeven van testresultaten en het bron- en contactonderzoek (BCO).

Voor de verwerkingen wordt gebruik gemaakt van de volgende systemen:

1. CoronIT. Dit systeem is specifiek ontwikkeld voor onder meer het afhandelen en registreren van testaanvragen en – resultaten. Dit systeem wordt tevens gebruikt voor de verwerking van vaccinatiegegevens;
2. HPZone. Dit systeem wordt door de regionale GGD-en gebruikt voor het BCO.
3. HPZone Lite. Een overkoepelend systeem waarmee medewerkers van de landelijke schil van bron- en contactonderzoekers toegang krijgen tot de voor het BCO noodzakelijke gegevens.

Verhouding regionale GGD-en en GGD GHOR

In het hiernavolgende zal wat uitgebreider worden stilgestaan bij de verhouding tussen de regionale GGD-en en GGD GHOR. Dit is van belang voor het bepalen van de AVG-rolverdeling (wie is verwerkingsverantwoordelijke; wie verwerker). Voor zover er zaken onduidelijke zijn, zijn **geel gearceerd** vragen opgenomen.

GGD GHOR Nederland is een vereniging (formele naam is vereniging Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (PGVN)) dat ook handelt onder de namen GGD Nederland, GHOR Nederland .

Doelen van de vereniging:

- Bewaken, beschermen en bevorderen van de publieke gezondheid en de fysieke en sociale veiligheid;
- Bevorderen van het inhoudelijk functioneren van de gemeentelijke casu quo gemeenschappelijke GHOR en GGD organisaties;
- [...]

De Directeuren Publieke Gezondheid (DPG) van alle GGD'en zijn de leden van de vereniging en vormen gezamenlijk de Raad (algemene vergadering). Deze Raad wordt voorgezeten door de voorzitter van GGD GHOR Nederland, André Rouvoet. Daarnaast is er het dagelijks bestuur (Presidium) dat tevens wordt voorgezeten door André Rouvoet.

De vereniging wordt ondersteund door twee stichtingen: de Stichting Verenigingsbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland. Laatstgenoemde is van belang: de ministerie van VWS heeft Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland opdracht gegeven om CoronIT te ontwikkelen en de GGD-en en laboratoria aan te sluiten (fase 1) en verdere doorontwikkeling (fase 2).¹ In het Convenant gegevensuitwisseling gezamenlijk verantwoordelijken zijn de Stichting Projectenbureau en alle regionale GGD-en als gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijken aangemerkt.²

Om te bepalen wie als verwerkingsverantwoordelijke kwalificeert, zal de vraag moeten worden beantwoord wie doel en middelen van de verwerkingen bepaalt.

De Covid-19-pandemie heeft genoodzaakt tot collectiviteit in de aanpak van de pandemie en snelle en zorgvuldige besluitvorming. Nadat de DPG-en van de minister van VWS opdracht hadden gekregen om de in zijn brief genoemde 10 punten op te pakken, hebben de DPG-en besloten om vanuit GGD GHOR voor de regio's ondersteuningslijnen in te richten voor onder meer testen en BCO. Deze activiteiten zijn ondergebracht in de Corona Programma Organisatie (CPO).

De activiteiten van GGD GHOR in het kader van de bestrijding van Covid-19 zijn budget-technisch ondergebracht bij de Stichting Projectenbureau (opgemerkt wordt dat de bestrijding van de pandemie als een project wordt gezien).

Om snel te kunnen handelen is een speciale governance in het leven geroepen voor de besluitvorming door de vereniging voor Covid-19-voorstellen.³ **Vraag is of conform deze governance wordt gehandeld en sinds wanneer; het document dat we hebben ontvangen betreft namelijk een voorstel.**

In de eerste plaats heeft het Presidium conform artikel 18 van de statuten van de vereniging een Commissie Covid-19 ingesteld. **We zouden graag beschikken over dit besluit.** Het mandaat van deze Commissie is bepaald door de Raad. De rolverdeling is als volgt: de Raad neemt strategische beslissingen, het Presidium is verantwoordelijk voor de juiste afwikkeling van het project (met name de financiële aspecten) en de Commissie neemt binnen het strategische kader beslissingen over de tactische en operationele uitvoeringsaspecten. Het mandaat van de Commissie kan als volgt worden beschreven:

1. De Commissie neemt tactische en operationele monitoring, zorgcontinuïteit en vaccineren;
2. De Commissie maakt landelijke afspraken voor de uitvoering van Covid-19 gerelateerde activiteiten (voor zover er een zwaarwegend belang is voor landelijke uniformiteit en integraliteit van de uitvoering);
3. De Commissie maakt financiële afspraken voor de uitvoering van Covid-19 gerelateerde activiteiten (voor zover zekerheid over de financiële dekking).

Besluiten worden door de Commissie als collectief genomen en teruggekoppeld aan de DPG-en. De in mandaat genomen beslissingen zijn bindend voor de leden (de DPG-en). Besluiten waarvoor expliciete instemming van alle 25 DPG-en vereist is, bijvoorbeeld omdat ze de individuele GGD-en juridisch binden, legt de Commissie als voorgenomen besluit of advies voor aan de Raad. Belangrijke besluiten die gevoelig kunnen liggen, of waarbij een steviger draagvlak bij de DPG-en wenselijk is, worden door de Commissie als voorgenomen besluit rondgestuurd. Als eren meerderheid akkoord is, is iedereen aan het besluit gebonden.

¹ Zie Dienstverleningsovereenkomst ARVODI-2018 Opdracht aan GGD-GHOR voor het ontwikkelen en implementeren van CoronIT (contractnummer: 117276-213385).

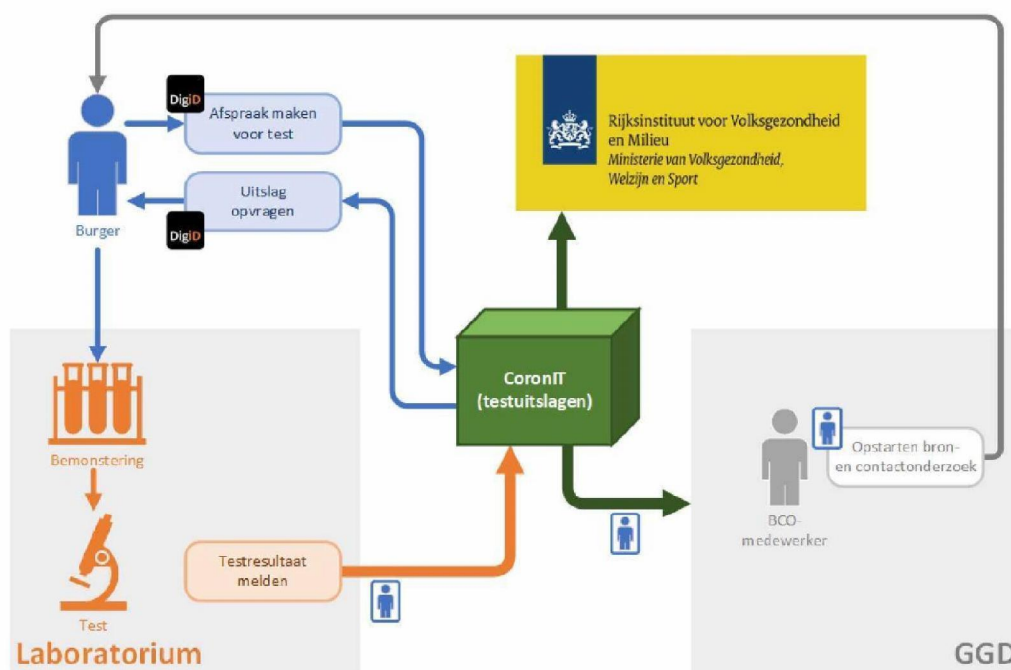
² De Stichting Projectenbureau wordt in het Convenant geduid als GGD GHOR Nederland. Dit is verwarrend omdat de vereniging ook onder deze naam handelt.

³ Document "Governance Covid-19 GGD GHOR Nederland".

AVG-rolverdeling CoronIT

CoronIT is het systeem waarin testafspraken -en resultaten worden opgeslagen en gedeeld met onder meer het RIVM en de regionale GGD-en. In CoronIT worden (bijzondere) persoonsgegevens verwerkt en de vraag ligt voor wie als verwerkingsverantwoordelijke kwalificeert voor de gegevensverwerkingen in CoronIT.

Onderstaande figuur geeft een vereenvoudigd beeld van de verwerkingen die met CoronIT plaatsvinden en met welke organisaties gegevens worden gedeeld.



De verwerkingsverantwoordelijke is degene die alleen of samen met anderen, het doel van en de middelen voor de verwerking van persoonsgegevens vaststelt. De verwerker is degene die ten behoeve van de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt. Een verwerkingsverantwoordelijke dient zelf een grondslag als bedoeld in artikel 6 van de AVG te hebben om persoonsgegevens te mogen verwerken en dient aan de voorwaarden te voldoen om de verbodsbepaling om bijzondere persoonsgegevens (artikel 9 van de AVG) te verwerken te doorbreken. Dit geldt niet voor de verwerker, omdat deze ten behoeve van de verwerker verwerkt.

De regionale GGD-en en GGD GHOR (lees: de Stichting Projectenbureau) zijn tot het oordeel gekomen dat zij gezamenlijk verwerkingsverantwoordelijk zijn voor de verwerkingen die plaatsvinden in CoronIT. De afspraken ex artikel 26, eerste lid, AVG zijn neergelegd in het Convenant gegevensuitwisseling gezamenlijk verantwoordelijken. Deze conclusie is getrokken na een analyse⁴ van Europese jurisprudentie uit 2018.

⁴ Convenant gegevensuitwisseling gezamenlijk verantwoordelijken, p. 4.

We zouden graag beschikken over deze analyse. Door het (vooralsnog) ontbreken van een redenering is nog niet erg duidelijk waarom GGD GHOR (d.w.z. Stichting Projectenbureau) in dit geval zou kwalificeren als verwerkingsverantwoordelijke. Weliswaar heeft de Stichting Projectenbureau opdracht gekregen voor de ontwikkeling van CoronIT maar dit is op zichzelf onvoldoende om te kunnen concluderen dat de stichting doel en middelen van de verwerking heeft bepaald.

In de DPIA die is uitgevoerd met betrekking tot CoronIT is geconcludeerd dat sprake is van een gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid voor GGD GHOR en de regionale GGD'en. De motivering is als volgt: "GGD GHOR Nederland is de landelijke koepel van de GGD'en en heeft de opdracht van VWS gekregen om een applicatie te laten bouwen en landelijk binnen alle GGD'en te implementeren om het testproces van COVID-19 te centraliseren, automatiseren, versnellen en vergemakkelijken, om zo ervoor te zorgen dat meer mensen kunnen worden getest. Omdat GGD GHOR Nederland vanuit de coördinerende rol invloed heeft op de verwerking van persoonsgegevens door GGD'en, is GGD GHOR Nederland samen met alle GGD'en (voor de eigen gegevens van de GGD) verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens in CoronIT. De verantwoordelijkheden van GGD GHOR Nederland en de GGD'en zijn vastgelegd in het 'Convenant gegevensuitwisseling gezamenlijk verantwoordelijk'." Het is evenwel onduidelijk waaruit de invloed van GGD GHOR (lees: Stichting Projectenbureau) heeft bestaan (anders gezegd: of dit essentiële invloed op doel en middelen van de gegevensverwerkingen betrof, waardoor inderdaad van verwerkingsverantwoordelijkheid kan worden gesproken).

Er zijn voldoende aanwijzingen beschikbaar die erop wijzen dat de vereniging GGD GHOR dan wel de Stichting Projectenbureau kwalificeert als verwerker. In de eerste plaats hebben de regionale GGD-en de opdracht gekregen van de minister van VWS om de pandemie te bestrijden en niet GGD GHOR.⁵ Deze opdracht heeft de basis gevormd van het besluit van de DPG-en om vanuit GGD GHOR voor de regio's ondersteuningslijnen in te richten voor onder meer testen en BCO en de daarmee samenhangende digitalisering.⁶ Graag zouden we beschikken over dit besluit. Het doel van de verwerkingen in CoronIT is het centraliseren, automatiseren, versnellen en vergemakkelijken van het Covid-19 testproces en het geven van inzicht in de ontwikkeling van de pandemie.⁷ Gelet op de opdracht die de DPG-en van de minister van VWS hebben gekregen, lijkt dit doel te zijn bepaald door de gezamenlijke DPG-en (die de Raad vormen, de algemene vergadering van de vereniging GGD GHOR).

In de tweede plaats lijkt het er sterk op dat de beslissingen die zijn genomen met betrekking tot CoronIT (en daarmee ook ten aanzien van de middelen voor de verwerking) zijn genomen door de Commissie Covid-19, die in mandaat handelt namens de Raad (waarin alle DPG-en deelnemen). Hier past wel een voorbehoud omdat een aantal zaken nog onduidelijk zijn. In de eerste plaats is nog onduidelijk of de voorgestelde governance voor de besluitvorming rond Covid-19 ook is geïmplementeerd. Daarnaast is onduidelijk welke betrokkenheid de Commissie Covid-19 bij de ontwikkeling van CoronIT heeft gehad. Graag zouden we beschikken over documentatie waaruit deze betrokkenheid blijkt, zoals verslagen van Commissievergaderingen. Wellicht dat de bijlagen bij de DVO tussen de minister en de stichting relevante informatie bevat.

Op grond van het voorgaande concluderen we (onder voorbehoud) dat doel en middelen zijn bepaald door de gezamenlijke DPG-en, die aan het hoofd staan van de regionale GGD-en. De DPG-en handelen bij het bepalen van verenigingsstandpunten in mandaat van de regionale GGD-en. De conclusie is dat de

⁵ Brief van de minister van VWS aan alle DPG-en d.d. 31 maart 2020.

⁶ Dit blijkt uit het document "Governance Covid-19 GGD GHOR NL".

⁷ DPIA CoronIT, p. 11.

regionale GGD-en kwalificeren als (gezamenlijk) verwerkingsverantwoordelijken en vereniging GGD GHOR als verwerker.

Voormelde aannname in de DPIA op CoronIT, dat GGD GHOR (d.w.z. (Stichting Projectenbureau) verwerkingsverantwoordelijke is, zou overigens ook problematisch zijn. In CoronIT worden namelijk bijzondere persoonsgegevens verwerkt (gegevens over gezondheid, zoals de testuitslag). Uitgangspunt is dat het verwerken van bijzondere persoonsgegevens verboden is (artikel 9, eerste lid, van de AVG). Het verbod kan worden doorbroken als door de verwerkingsverantwoordelijke aan één van de in artikel 9, tweede lid, van de AVG genoemde voorwaarden is voldaan. Voor GGD GHOR (als vereniging noch stichting) is geen van de uitzonderingen van toepassing. Als zij de rol van verwerkingsverantwoordelijke zou hebben, zou zij het verbod op de verwerking van bijzondere persoonsgegevens dus niet kunnen doorbreken. In dit opzicht is ook problematisch dat in CoronIT het BSN wordt verwerkt.