

Vergaderjaar 2007–2008

**31 051**

## Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens

### Nr. 2

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Kamp (VVD), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Velzen (SP), Azough (GroenLinks), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), Kalma (PvdA), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Weekers (VVD), Smeets (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Jan de Vries (CDA), Abel (SP), Halsema (GroenLinks), Dezentjé Hamming (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), Van Gijlswijk (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Slob (ChristenUnie).

<sup>2</sup> Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GroenLinks), Wolfsen (PvdA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Haverkamp (CDA), Leerdam (PvdA), voorzitter, De Krom (VVD), ondervoorzitter, Griffith (VVD), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (ChristenUnie).

Plv. leden: Teeven (VVD), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Atsma (CDA), Van Gent (GroenLinks), Vermeij (PvdA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Van Gerven (SP), Van der Veen (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouwehand (PvdD), Bouchibti (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (ChristenUnie).

### VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 21 januari 2008

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties<sup>2</sup> hebben op 22 november 2007 overleg gevoerd met minister Hirsch Ballin van Justitie over:

- **het onderzoeksrapport «Eerste fase evaluatie Wbp. Literatuuronderzoek en knelpuntenanalyse» (31 051, nr. 1).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

### Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Van Haersma Buma** (CDA) vraagt zich af in hoeverre de gesignaleerde knelpunten zullen leiden tot de wijziging van de Wet bescherming persoonsgegevens. Volgens de onderzoekers is de Wbp ingewikkeld en inflexibel, is het opstellen van gedragscodes tijdrovend en kostbaar, zijn de begrippen in de wet onduidelijk en onbepaald, is het vrijstellingsbesluit vanwege zijn gedetailleerdheid onwerkbaar, is het vooraf informeren van betrokkenen arbeidsintensief en botst het soms met de eis van vertrouwelijkheid van informatie. In de ogen van de heer Van Haersma Buma maken dergelijke constatering een herijking van de Wbp nodig; op sommige punten is zelfs een wijziging op korte termijn noodzakelijk. De lijst knelpunten maakt duidelijk dat de Wbp meer dan incidenteel resulteert in een onredelijke hindernis voor maatschappelijk zeer wenselijke beleidsmaatregelen en andere initiatieven; voorbeelden zijn te vinden bij de bestrijding van winkelcriminaliteit en het aanvalsplan tegen radicalisering van de gemeenten.

De doorlooptijd van het voorafgaand onderzoek door het College bescherming persoonsgegevens (CBP) bedraagt in sommige gevallen maar liefst 24 weken. Zullen de gereserveerde extra middelen leiden tot een drastische verkorting van de doorlooptijd, bijvoorbeeld naar vier weken? De rapportage maakt niet duidelijk of er een Nederlandse kop bestaat op de Europese privacyrichtlijn. De heer Van Haersma Buma vraagt de minister om een toelichting. Hij vindt verder dat in het vervolgonderzoek de rol van het CBP kritisch tegen het licht moet worden gehouden; het college lijkt zich namelijk meer te hebben ontwikkeld tot een soort advocaat van de privacy, met een eenzijdige focus op slechts dat ene deelbelang, dan tot een instantie die in conflictgevallen als een soort rechter alle belangen afweegt. En heeft Actal concrete voorstellen gedaan voor de vermindering

van administratieve lasten en in hoeverre zullen deze worden betrokken in het vervolgtraject?

De Wbp schiet mogelijk tekort in de wijze waarop zij nabestaanden rechten biedt met betrekking tot de privacy van de overledene. De jeugdzorg klaagt steen en been over de belemmeringen die de Wbp opwerpt, maar in de praktijk blijkt dat men daar vaak onbekend is met de mogelijkheden die deze wél biedt, ondanks het bestaan van de privacyhelpdesks. Hoe kan de bekendheid van de Wbp worden vergroot?

De heer Van Haersma Buma vindt het positief dat de rechtsbescherming in het algemeen goed wordt bevonden. Hij dringt erop aan in het vervolg van het evaluatieproces met name aandacht te besteden aan de balans tussen veiligheid en privacybescherming en aan de vermindering van administratieve lasten.

De heer **Teeven** (VVD) sluit zich aan bij de onderverdeling van de knelpunten in de Wbp op drie gebieden: op juridisch vlak, op het terrein van handhaving en naleving en op het gebied van beeldvorming en bekendheid.

Vanuit juridisch perspectief kan worden gezegd dat de gelaagde en gecompartmenteerde regelgeving met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens in haar geheel bijzonder complex is en naar overregulering neigt. Het begrippenapparaat en het instrumentarium zijn in hoge mate abstract en pluri-interpretabel. Waarom is de doelstelling van de vaststelling van een werkbaar begrippenapparaat nog niet gerealiseerd? In hoeverre zijn maatregelen te verwachten vóór de aanvang van de tweede evaluatiefase?

Op het terrein van handhaving en naleving constateren de onderzoekers een beperkt aantal checks en balances vanwege een gebrek aan feitelijke rechterlijke toetsing van de beginselen in de Wbp. Verder blijkt dat de kwaliteit, kwantiteit en werking van de zelfregulering in het kader van de Wbp te wensen overlaat, onder meer door de rol van het CBP. Ten behoeve van zijn controletaak in de private sector voert het college een actief publicatiebeleid en bij deze praktijk van «naming en shaming» gaat het wel eens mis. Wat vindt de minister ervan als het college terugkomt op eerdere afspraken, zoals bij de goedkeuring van het register van de Raad voor de Detailhandel? De heer Teeven vraagt de minister om een concreet actieplan om het functioneren van het college te verbeteren, met aandacht voor diens invloed op de goedkeuringsbevoegdheid voor gedragscodes, de doorlooptijden van het verplichte voorafgaand onderzoek, het naming en shaming-beleid en het gebrek aan rechterlijke toetsing.

De onderzoekers constateren verder dat rechten en plichten op het gebied van privacy bij publiek, midden- en kleinbedrijf en lagere overheden onvoldoende bekend zijn. De heer Teeven wil dat in het vervolgonderzoek kritisch wordt gekeken naar de belemmeringen die de Wbp en het CBP opleveren voor het bedrijfsleven. Zijn deze het gevolg van de verplichtende normen, van de Europese privacyrichtlijn of van de Nederlandse interpretatie daarvan en de uitvoeringspraktijk? Tot slot wil de heer Teeven weten hoe de minister de transparantie van gegevensverwerking, een van de centrale doelstellingen van de Wbp, op korte termijn gaat bevorderen. Hij ziet graag op korte termijn een concreet stappenplan, met directe maatregelen voor de nu geconstateerde knelpunten.

De heer **Kalma** (PvdA) vraagt naar het verdere tijdspad van het evaluatieproces: er zijn inmiddels wat vertragingen opgetreden, wanneer moet de evaluatie zijn afgerond? Hij voorziet een aantal doublures. Zo lijkt de tweede, empirische fase van de evaluatie een overlap op te leveren met het werkkterrein van de in te stellen commissie op het gebied van veiligheid en privacy, waarin volgens de minister «technische ontwikkelingen in meer algemene zin en het ontwerpen van een afwegingskader voor

gegevensverwerking» aan de orde zullen komen. En hoe verhouden de werkzaamheden van deze laatste commissie zich met het in het rapport aangekondigde separate onderzoek naar veiligheid en privacy, uitgevoerd door het Molengraaff Instituut van de Universiteit Utrecht? Hoe en wanneer kan de minister worden aangesproken over de vraagstelling van de tweede evaluatiefase?

In de literatuur is er kritiek op de voor de Wbp kenmerkende open normen. Door de snelle ontwikkelingen op technologisch gebied dringt zich de vraag op wat de voor- en nadelen kunnen zijn van een meer specifieke normstelling. De heer Kalma mist in het onderzoeksrapport een verwijzing naar het functioneren van de privacywetgeving in andere EU-staten; juist omdat EU-regelgeving aan deze Nederlandse wetgeving ten grondslag ligt, zou in het vervolgtraject een internationale vergelijking van privacydebatten en evaluaties daarvan interessante inzichten kunnen opleveren.

Op het gebied van beeldvorming en bekendheid blijkt de Wbp voor verbetering vatbaar. De heer Kalma vraagt zich echter af in hoeverre de Wbp heeft bijgedragen aan een groter bewustzijn van privacy bij regering en parlement. Zijn de instrumenten en bevoegdheden waarover het CBP, het toezichthoudende orgaan, beschikt wel voldoende voor een assertief beleid? Zou een scherper toezicht het geconstateerde gebrek aan rechterlijke toetsing en jurisprudentie niet kunnen verhelpen?

Het spanningsveld tussen privacybescherming en veiligheid maakt geen deel uit van de evaluatie en zal afzonderlijk worden onderzocht. De heer Kalma vraagt zich af of deze thema's wel strikt gescheiden kunnen worden behandeld: de technologische ontwikkelingen op het gebied van data-retentie en -verwerking gaan immers snel en de belangstelling van de veiligheidssector voor normale databestanden is gegroeid, waardoor privacyvraagstukken in steeds grotere mate ook een veiligheidsdimensie hebben. De huidige uitgangspunten van de Wbp lijken ook in dit opzicht voor actualisering vatbaar.

De heer **De Wit** (SP) vond het rapport onthullend. De gesignaleerde knelpunten illustreren hoezeer het vraagstuk van de privacybescherming onderhevig is aan de invloed van maatschappelijke en technische ontwikkelingen en hoe snel juridische oplossingen hiervoor gedateerd kunnen raken. Het rapport maakt duidelijk dat de Wbp op juridisch vlak tekortschiet, evenals in haar doelstellingen op het gebied van handhaving en naleving en beeldvorming en bekendheid. Het geschetste beeld baart zorgen: de wet kent onduidelijke normen, die in de praktijk wisselend worden geïnterpreteerd, en op het gebied van de handhaving dreigt een vacuüm.

Hoe oordeelt de minister over de kritiek op de wet en over het functioneren van het CBP? De effecten van het optreden van het college zijn zeer divers; soms is het college onzichtbaar, soms worden zijn adviezen, zoals het advies met betrekking tot dataretentie, politiek niet of nauwelijks serieus genomen. De vraag dringt zich op of het instrumentarium van het college niet moet worden uitgebreid met bevoegdheden op het gebied van handhaving; dat zou ook de autoriteit van het orgaan ten goede komen. Verder blijkt bij het publiek de behoefte te bestaan aan uitgebreidere mogelijkheden om het CBP direct te benaderen met vragen over de privacywetgeving; de website is hiervoor onvoldoende.

Volgens de heer De Wit is het inmiddels voor een groot deel duidelijk wat de verbetering van de Wbp behelst en welke politieke keuzes daarvoor nodig zijn. Hij dringt er bij de minister op aan om op korte termijn de benodigde concrete maatregelen te nemen; een verdere, ellenlange evaluatieprocedure acht hij in dit stadium niet meer nodig.

## Antwoord van de minister

De **minister** is bewust van de urgentie van de problematiek. Hij ziet mogelijkheden tot directe aanpassingen van de Wbp, maar een ingrijpende wijziging zal in het kader van de Europese privacyregelgeving slechts gefaseerd kunnen plaatsvinden.

De minister ziet tot zijn spijt dat privacybescherming al te gemakkelijk wordt geïsoleerd van de bescherming van overige grondrechten; daarbij valt hem op dat vaak een valse tegenstelling wordt gecreëerd tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds en de algemene rechtshandhaving ten behoeve van de individuele of collectieve veiligheid anderzijds. Hij pleit ervoor om de bescherming van alle grondrechten integraal te beschouwen; op die manier kan de bescherming van persoonsgegevens, zowel in relatie tot de overheid als tot particuliere instanties, worden gezien als een onderdeel van het totale beleid van de overheid om de grondrechten van haar burgers te bewaken en te beschermen. Een en ander neemt niet weg dat elke regelgeving ten behoeve van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit de aard der zaak, vanwege de strijdige belangen en botsende fundamentele rechten, bijzonder complex is. Zo kent het vraagstuk van de persoonlijke integriteit vele invalshoeken en inherente tegenstrijdigheden, die bijvoorbeeld aan het licht treden als een al te stringente bescherming van persoonsgegevens, één aspect van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en integriteit, dreigt te resulteren in de aantasting van andere aspecten van persoonlijke integriteit, zoals individuele en collectieve veiligheid. Om te voorkomen dat beleid disfunctioneel uitpakt, is het dus zaak om in dit uitgebreide spanningsveld voortdurend te zoeken naar nuance en balans. De minister is zich ervan bewust dat de privacyregelgeving op bepaalde gebieden verregaand en ingrijpend is, maar ontkent dat in algemene zin van overregulering kan worden gesproken. De Kamer zal op korte termijn worden geïnformeerd over de opdracht en werkzaamheden van de commissie Brouwer-Korff. De minister wijst erop dat met deze eerste rapportage pas het eerste gedeelte van het evaluatietraject is afgerond. De gesignaleerde 90 knelpunten in de Wbp blijken van zeer verschillende aard. Nog vóór het kerstrees wil de minister een wetsvoorstel aan de ministerraad voorleggen dat tegemoetkomt aan de bezwaren over de verhoging van de administratieve lastendruk die met de Wbp samenhangt; een aantal praktische suggesties van het CBP en van VNO-NCW zullen hierin worden opgenomen.

De Wbp schrijft voor dat een voorafgaand onderzoek door het CBP niet langer duurt dan 13 weken; bij een langere onderzoekstijd is dus sprake van termijnoverschrijding. De minister betwijfelt of een simpele uitbreiding van het instrumentarium van het college zal leiden tot een snelle oplossing van dit probleem, maar zal bezien wat in dit opzicht aan de werkwijze van het college kan worden verbeterd. Het takenpakket van het college is breed en divers: de taken van het CBP liggen op het gebied van advisering van regering en Staten-Generaal, handhaving en voorlichting aan het publiek. De open normstelling is een additionele complicerende factor. Deze taken zijn door de wetgever aan het college opgelegd; de veelheid en complexiteit daarvan kan het college niet worden aangerekend. Het is aan regering en Staten-Generaal om te bezien in hoeverre het takenpakket een wijziging behoeft. De minister typeert het CBP als een «invalshoekadviesorgaan», dat juist tot taak heeft om in voorkomende kwesties één bepaald deelbelang in ogenschouw te nemen. Daarin onderscheidt het CBP zich van algemene adviesorganen als de Raad van State, die wel een algemene belangenafweging tot taak hebben.

Over de lastige materie van de bescherming van de privacy van overledenen ten behoeve van de nabestaanden bestaat weinig jurisprudentie. De minister zal bezien of hieraan in latere wet- en regelgeving moet worden tegemoetgekomen. Met Actal is overeengekomen dat de vermin-

dering van administratieve lasten in verband met de wijziging van de Wbp cijfermatig zal worden onderbouwd en dat de gegevens aan Actal zullen worden overlegd. De aanbesteding van het onderzoek in de tweede evaluatiefase heeft reeds plaatsgevonden. Als hierover een besluit is gevallen, zal de vaste commissie worden geïnformeerd over de aanbestedingsprocedure en over de vraagstelling van het onderzoek. Het abstracte karakter van het begrippenapparaat van de Wbp vloeit voort uit de relatie tussen de Nederlandse en de Europese regelgeving en behoeft inderdaad voortdurende aandacht. Het bedrijfsleven heeft reeds aandacht gevraagd voor het complexe en uitgebreide vrijstellingsregime. Wellicht wordt dit hierdoor te weinig gebruikt. Uiteraard moet onnodige complexiteit worden vermeden. Aanpassingen zullen moeten leiden tot een duidelijker gestructureerd Vrijstellingenbesluit, waarin beter wordt aangegeven wanneer gegevensverwerking niet hoeft te worden gemeld. Op die manier wordt op basis van de bestaande wetgeving een vermindering van bureaucratie en administratieve lastendruk bereikt. Gedragscodes kunnen hierbij ook een positieve rol spelen; de minister roept het college en de brancheorganisaties daarom op om hiervan een groter en beter gebruik te maken. Naming and shaming, uiteraard met inachtneming van de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit die de Algemene wet bestuursrecht stelt, is in beginsel een onderdeel van het handhavinginstrumentarium van het CBP. Het is aan de rechter om zich uit te spreken over eventuele geschillen op dat gebied. De activiteiten van de commissie Brouwer-Korff en de werkzaamheden in het kader van de tweede evaluatiefase zullen in de praktijk raakvlakken kennen, maar een goede communicatie zal evidente dubblures moeten voorkomen. De minister kan zich voorstellen dat een internationale vergelijking deel uitmaakt van het verdere evaluatietraject.

### **Toezeggingen**

De Kamer wordt door middel van een brief geïnformeerd over de aanbestedingsprocedure en de vraagstelling van de tweede fase evaluatie Wbp en de vraagstelling van het onderzoek van de commissie-Brouwer-Korff.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,  
De Pater-van der Meer

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties,  
Leerdam

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Justitie,  
Elagab