

# **AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II**

**Rapport van bevindingen  
betreffende de zelfevaluatie  
door het College Bescherming  
Persoonsgegevens (CBP)  
van het toezicht op de verwerking van  
persoonsgegevens**

**16 december 2004**

## 1. Inleiding

### A Achtergrond en taakopdracht Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT-II)

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kaderstellende visie op toezicht aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” van de Commissie Holtslag (1998) en “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT-I, Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook verwerkt enkele door de ‘commissie onderzoek vuurwerkramp’ en de ‘commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001’ geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project “implementatie kaderstellende visie op toezicht” geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de “checklist toezicht” (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart 2003 de Ambtelijke Commissie Toezicht II ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Voor de eerste en tweede tranche zijn ongeveer twintig arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen zie bijlage 1). De zelfevaluatie door het College Bescherming Persoonsgegevens betreft een toetsing in de tweede tranche. De Commissie staat onder leiding van mw. Drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het instellingsbesluit van de ACT-II, eerste tranche, is gevoegd als bijlage 2<sup>1</sup>).

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. **Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement

---

<sup>1</sup> Voor de tweede tranche bestaat de Commissie uit: mw. Sint (vz), dhr. Gaastra (BZK), dhr. Geluk (LNV), dhr. Bartholomeus (FIN), dhr. Dijkmans (V&W) en dhr. Lodder (OCW).

(bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (princiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier gehergroepeerd dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangende kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt deze vijf thema's als de kritische succesfactoren voor het arrangement. Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau – handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van een groepsgesprek met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld. Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow-up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

## **B De resultaten van de zelfevaluatie van het College Bescherming Persoonsgegevens: status en achtergrond**

Eén van de aangemelde zelfevaluaties betrof de zelfevaluatie door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens. De waarnemend directeur Strategie en Rechtspleging heeft, namens de Minister van Justitie, de resultaten van haar zelfevaluatie in maart 2004 bij de Commissie ingediend: "Zelfevaluatie door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) van het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens", Den Haag, 30 maart 2004.

***Uit de zelfevaluatie blijkt dat het CBP in overwegende mate voldoet aan de eisen van de kaderstellende visie op toezicht. In de begeleidende brief van de waarnemend directeur Strategie en Rechtspleging wordt de Commissie gewezen op 'de bijzondere onafhankelijke positie' van het CBP. Die onafhankelijke positie is een belangrijk thema in deze zelfevaluatie en dit rapport van bevindingen.***

***Het CBP neemt als zelfstandig bestuursorgaan inderdaad een bijzondere positie in ten opzichte van de Minister van Justitie, een positie die wettelijk is verankerd in de Wet Bescherming Persoonsgegevens (juli 2000). In een aantal regelingen binnen het ministerie van Justitie wordt deze onafhankelijkheid als uitgangspunt benadrukt en verder expliciet gemaakt. Het CBP komt in de zelfevaluatie naar voren als een professionele toezichhoudende organisatie, waarbij de bestuurlijke verhoudingen met het ministerie van Justitie helder zijn.***

Het CBP ziet er op toe dat persoonsgegevens zorgvuldig worden gebruikt en beveiligd en dat de privacy van burgers ook in de toekomst gewaarborgd blijft. Het recht op privacybescherming is een grondrecht<sup>2</sup> en dient de belangen van burgers in een democratische rechtstaat. Tot dit grondrecht behoort de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Het CBP voert de toezichhoudende taak uit tegen de achtergrond van wat het CBP zelf noemt 'de erosie in de publieke discussie'<sup>3</sup> wat betreft de eis dat er een noodzaak moet zijn voor het gebruiken van persoonsgegevens en de inbreuk op de

---

<sup>2</sup> Artikel 10, tweede en derde lid van de Grondwet.

<sup>3</sup> CBP Jaarverslag 2003, pagina 6.

persoonlijke levenssfeer. Het CBP geeft in haar jaarverslag over 2003 aan bezorgd te zijn over deze ontwikkeling. Gedoeld wordt daarbij op de ontwikkeling dat politici, ambtsdragers en beleidsmakers zich niet in voldoende mate de vraag stellen of het verzamelen, gebruiken en bewaren van gegevens van burgers wel werkelijk noodzakelijk is voor het bereiken van een bepaald doel. Ook in de zelfevaluatie komt naar voren dat het CBP deze noodzakelijkheid ziet als een leidraad in haar opereren als toezichthouder.

Een andere belangrijke achtergrond voor de zelfevaluatie is de Europese dimensie. De Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP), in juli 2000 de wetsopvolger van de Wet Persoonsregistraties (WPR), is voortgekomen uit de implementatie van de richtlijn nr. 95/46/EG van het Europees Parlement en de Europese Unie uit 1995. In de WBP werd de Registratiekamer vervangen door het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Dit betekende niet alleen een grote organisatorische verandering bij het CBP. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CBP zijn met de invoering van de WBP ook uitgebreider geworden. In vergelijking met het CBP had de Registratiekamer minder bevoegdheden, minder personeel en minder geld. Met betrekking tot het feitelijke optreden naar burgers, bedrijven en overheden is het CBP veel meer aanwezig en actiever. De zelfevaluatie maakt duidelijk dat met de huidige inrichting van het toezichtarrangement voldaan is aan de verplichtingen uit de genoemde Europese richtlijn.

**Het College Bescherming Persoonsgegevens heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal aandachtspunten gesignaleerd:**

1. De sturingsvisie en bestuurlijke verhoudingen zijn vastgelegd in de wet. Ten aanzien van de toezichttaak van de Minister van Justitie geeft de zelfevaluatie aan dat het toezicht op de bedrijfsvoering door middel van baselines zoveel mogelijk is geobjectiveerd. De zelfevaluatie geeft ook aan dat het departement in 2004 heeft besloten dit bedrijfseconomisch toezicht verder te optimaliseren. Daarbij nemen het VBTB-proof maken van het toezichtarrangement en de inpassing van risicomanagement een belangrijke plaats in. Dit is weliswaar vooral een aandachtspunt voor het ministerie van Justitie, maar het is aannemelijk dat de optimalisering van het toezicht ook gevolgen zal hebben voor het CBP.
2. Het CBP onderzoekt steeds de mogelijkheden tot samenwerking of afstemming met andere toezichthouders. De zelfevaluatie geeft aan dat er geen sprake is van overlap in taak of object, maar dat er wel raakvlakken zijn met andere toezichthouders. Het CBP streeft daarbij naar het afsluiten van toezichtconvenanten (met bijv. OPTA op het terrein van de Telecommunicatiewet, met AFM voor het toezicht op de financiële dienstverlening etc.). Uit de zelfevaluatie blijkt dat het CBP concreet activiteiten ontplooit om invulling te

geven aan dit aandachtspunt.

3. Uit de beschrijving van de methode van toezicht van het CBP blijkt dat het CBP uitgaat van een sectorgewijze verkenning van kansen en risico's en de vertaling daarvan in de programmering en inzet van middelen naar zowel repressieve - als preventieve instrumenten. Op die manier wordt bepaald waar de inzet van middelen het meest noodzakelijk is. Dit effect gestuurde toezicht krijgt concreet vorm in het zogenoemde viersporenbeleid (bestaande uit bewustwording (o.a. voorlichting), normontwikkeling (o.a. wetgevingsadvies en gedragscodes), technologie en handhaving (o.a. dwangsom). Vanwege de beperkt beschikbare capaciteit is selectiviteit geboden en blijft het verder verbeteren van de methode van toezicht een aandachtspunt.
4. De WBP en het CBP gaan uit van de eigen verantwoordelijkheid van de overheid en het bedrijfsleven voor een adequate privacybescherming. Het CBP stimuleert bij de onder toezicht gestelde organisaties de aandacht voor het gebruik van instrumenten die de privacybescherming bevorderen (Privacy Enhancement Technology, PET). Het CBP streeft er naar vertegenwoordigers van burgers, consumentenorganisaties, vakbonden etc. nog meer te betrekken bij het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens en op die manier de effectiviteit van het toezicht verder te verbeteren.

***De ACT-II heeft met instemming kennis genomen van het vermogen tot zelfonderzoek bij het CBP. De Commissie deelt de analyses van het CBP en onderschrijft het belang van deze door het CBP zelf gesignaleerde aandachtspunten. Het CBP constateert terecht dat risicomanagement bij uitstek het instrument is om op een transparante wijze te expliciteren wat de gemaakte keuzes zijn bij het houden van toezicht. De verdergaande samenwerking met andere toezichthouders wordt terecht gezien als een mogelijkheid om de door middel van informatie uitwisseling en afstemming efficiency en effectiviteitswinst te behalen. De Commissie onderschrijft het belang van het gebruik maken van publieke instrumenten van horizontale verantwoording en het naar aard en omvang aanpassen van de eigen activiteiten van het CBP, met inachtneming van de eigen verantwoordelijkheid van het CBP. De Commissie constateert dat bij het CBP deze aandachtspunten voortvarend ter hand worden genomen.***

Naast deze door het CBP zelf gesignaleerde verbeterpunten, heeft de ACT-II vanuit de kaderstellende visie op toezicht en op basis van een eigen beoordeling van de zelfevaluatie en aanvullende activiteiten, zelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze zijn in hoofdstuk 2 opgenomen.

### **C Aanvullende werkzaamheden van de ACT-II**

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie van het CBP aan de hand van de kaderstellende visie op toezicht en de door de ACT-II geformuleerde kernthema's, bleek behoefte om via gesprekken met de

toezichthouder en het beleid het opgebouwde beeld nader te verkennen. Dit was met name van belang om inzicht te krijgen in de achtergronden en ontwikkelingen en voor de beoordeling van de situatie vanuit de optiek van het toezicht en het beleid. Om die reden heeft de ACT-II verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid:

- Op 18 augustus 2004 met een vertegenwoordiging van het CBP;
- Op 20 augustus 2004 met een vertegenwoordiging van het ministerie van Justitie.
- Op 10 september 2004 eveneens met een vertegenwoordiging van het ministerie van Justitie.

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen en onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren. De resultaten van deze gespreksronde zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de ACT II.

Naast een 'Haagse oriëntatie' oordeelde de Commissie het voor haar analyse van met name de feitelijke werking van het arrangement wenselijk ervaringsgegevens uit de praktijk bij haar oordeelsvorming te betrekken. Daartoe heeft de Commissie aanvullend een tweetal interviews gehouden met een aantal onder toezicht gestelden:

- Op 24 augustus 2004 een groepsgesprek met een vertegenwoordiging uit de zorgverzekeraars, de bankensector en de rijksoverheid.
- Op 15 september 2004 een groepsgesprek met een vertegenwoordiging uit de bankensector, de politiezorg en de sector handel en diensten.

Deze 'veldraadpleging' is het best te karakteriseren als een – niet representatieve – 'reality check'. De aanbevelingen uit deze gesprekken zijn – voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek uitsluitend heeft gediend als praktische inkleuring van een tot dan overwegend theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen die hieruit zijn gebleken hebben vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van het CBP ondersteund. De bevindingen kunnen vanwege hun geringe omvang slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als zodanig zijn ze door de Commissie dan ook gebruikt. Als handreiking aan de toezichthouder zijn een aantal observaties en aanbevelingen uit het veld weergegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

## **2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten van de ACT II per kernthema**

De in dit hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen en aanvullende aandachtspunten zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de verdiepende interviews met de toezichthouder en het beleid en de interviews met vertegenwoordigers uit het toezichtveld van het CBP. De Commissie heeft het conceptrapport van bevindingen voor hoor- en wederhoor voorgelegd

aan het CBP en de betrokken beleidsdirecties. Het CBP gaf in deze reactie aan de observaties en aanbevelingen van de Commissie ter harte te nemen en zal nagaan op welke punten verbeteringen aangebracht kunnen worden. Het CBP gaat tevens de observaties en aanbevelingen van de geïnterviewde stakeholders (opgenomen in bijlage 3) betrekken bij de taakopvatting en communicatie naar de doelgroepen.

## **A Algemeen**

Bij alle constatering in deze rapportage dient bedacht te worden dat in de WBP is bepaald dat alle organisaties die persoonsgegevens verwerken vallen onder het toezicht van het CBP. Dit betekent dat het toezicht zich richt op zowel overheidsorganisaties als het bedrijfsleven. Dit onderscheid is van belang bij het doen van algemene uitspraken over 'het toezicht door het CBP'. Wat betreft de overheid heeft het toezicht van het CBP, naast de handhaving, vooral betrekking op de (over bepaalde wetsvoorstellen verplichte) advisering bij wetgeving. Bij het toezicht op het bedrijfsleven gaat het vooral om handhavingkwesties, waarbij de problematiek per sector (banken, handel en diensten, telecommunicatie etc.) weer kan verschillen. Er bestaan tussen overheid en de sectoren in het bedrijfsleven grote verschillen in aard en omvang van het toezicht.

## **B Aansturingsrelaties**

Het CBP is als een zelfstandig bestuursorgaan extern gepositioneerd ten opzicht van het ministerie van Justitie. Haar positie is vastgelegd in de WBP en het Bestuursreglement CBP. In een aantal regelingen binnen het ministerie van Justitie wordt deze onafhankelijke positie als uitgangspunt benadrukt en verder expliciet gemaakt. In de WBP is geregeld (artikel 56 lid 3 WBP) dat in een bestuursreglement in ieder geval de regels over het financieel beheer en de administratieve organisatie zijn opgenomen, alsmede de werkwijzen en procedures nodig voor een goede en zorgvuldige taakuitoefening.

Het CBP is bij wet ingesteld om toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens in overeenstemming met het bij en krachtens wet bepaalde (artikel 51 lid 1 WBP). Het CBP vervult zijn taken in onafhankelijkheid (artikel 51 lid 2 WBP). De zelfevaluatie geeft aan dat dit betekent dat het CBP zelf geheel verantwoordelijk is voor een juiste uitoefening van zijn taken en géén aanwijzingen kan ontvangen van de Minister van Justitie of andere instanties. De Minister van Justitie is (mede-) verantwoordelijk voor de wetgeving waarbij het CBP is ingesteld en op de naleving waarvan het CBP toezicht houdt. Het motief van toezicht is controle op naleving van wettelijke bepalingen, de functie van toezicht is zowel signalerend, corrigerend en regulerend.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de financiering en de apparaatzorg. De Minister van Justitie heeft bij wet bevoegdheden op het terrein van de benoeming van de leden en buitengewone leden van het CBP, de leden van de Raad van Advies. Het Bestuursreglement CBP behoeft de goedkeuring van de Minister van Justitie. Dit reglement regelt onder andere zaken rond beheer en



organisatie en de verhouding tussen het CBP en de Minister van Justitie inzake begroting en verantwoording. De verantwoordelijkheid van het CBP voor zijn taakvervulling blijft daarbij onverlet.

De Commissie stelt vast dat in het toezichtarrangement van het CBP is gekozen voor een externe positionering van het CBP. Om de scheiding van beleid, uitvoering en toezicht alsmede de onafhankelijkheid van het toezicht optimaal te waarborgen is gekozen voor een beperking van de ministeriele verantwoordelijkheid voor het toezicht. Het CBP is een extern verzelfstandigde toezichthouder, de ministeriele verantwoordelijkheid heeft geen betrekking meer op individuele en specifieke beslissingen en handelingen van de toezichthouder. Ook door de geïnterviewde onder toezicht staande stakeholders wordt deze onafhankelijkheid van het CBP als zodanig ervaren.

De Commissie heeft met instemming kennis genomen van de opmerkingen in de zelfevaluatie aangaande de plaats van toezicht in het sturingsmodel van het ministerie van Justitie. De zelfevaluatie geeft aan, dat toezicht een integraal onderdeel uitmaakt van het besturingsmodel van het ministerie van Justitie. Enigszins cryptisch wordt daaraan toegevoegd, dat toezicht wel kan worden onderscheiden binnen het sturingsmodel, maar niet gescheiden. In de zelfevaluatie wordt duidelijk dat het hier het bedrijfseconomisch toezicht betreft, dat wil zeggen het toezicht in het kader van de begrotings-, plannings- en verantwoordingscyclus, zoals vastgelegd in Hoofdstuk 5 van het Bestuursreglement CBP. Uit een nadere toelichting van de beleidsdirecties blijkt dat dit bedrijfseconomisch toezicht integraal en onlosmakelijk onderdeel is van het beleid van het ministerie en dat het bedrijfseconomisch toezicht altijd in samenhang met sturing, beheersing en de verantwoording moet worden gezien en beoordeeld. De Commissie stelt vast dat dit geheel in lijn is met de kaderstellende visie.

***De ACT-II signaleert met betrekking tot het kernthema 'aansturingrelaties' de volgende aanvullende aandachtspunten:***

***B1 De bestuurlijke verhoudingen tussen de Minister van Justitie en het CBP***

Om de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie duidelijk neer te zetten wordt in de zelfevaluatie en het toezichtarrangement een onderscheid gemaakt in de inhoudelijke aansturing en de aansturing betreffende de financiering en de apparaatzorg. De verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie wat betreft de financiering en apparaatzorg zijn helder en worden duidelijk uitgewerkt in de zelfevaluatie. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wat betreft de inhoudelijke aansturing is er niet en is om die reden in de zelfevaluatie vrijwel niet beschreven.

De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de financiering en apparaatzorg van het CBP. In het Bestuursreglement CBP en in de Bedrijfsvoeringsrichtlijn zijn de beheersregels opgenomen. Het CBP verschilt wat financiering en apparaatzorg betreft niet wezenlijk van andere onderdelen van het ministerie van Justitie. Wat betreft de inhoudelijke aansturing van het CBP heeft de Minister van

Justitie, zo geeft de zelfevaluatie aan, géén verantwoordelijkheden. Het CBP functioneert hier als een soort rechtelijk college. De Minister van Justitie is wel (mede-) verantwoordelijk voor de werking van de WBP zelf.

Een belangrijk uitgangspunt in de kaderstellende visie is dat beperkingen van de ministeriële verantwoordelijkheid bestuurlijke risico's met zich mee kan brengen. Juist in die gevallen dienen de bestuurlijke verhoudingen ten behoeve van optimaal toezicht dan ook duidelijk geëxpliciteerd te worden. Een effectieve verantwoording en sturing kan met zich meebrengen dat de minister voorzien wordt van instrumenten om zijn (systeem-) verantwoordelijkheid invulling te geven en waar te maken<sup>4</sup>. De beleidsdirecties geven aan dat de Minister van Justitie in voldoende mate is voorzien van deze instrumenten. De Minister van Justitie heeft als eerste ondertekenaar van de WBP altijd de mogelijkheid een voorstel tot wijziging van de WBP te doen, binnen de kaders van de Europese Richtlijn. De Minister van Justitie kan interpretaties van bepaalde beleidsvraagstukken deponeren in de parlementaire stukken of in de memorie van toelichting. Van belang hierbij is dat de Minister van Justitie meerdere onderscheiden belangen heeft. De Minister van Justitie is eerste ondertekenaar van de WBP en tegelijkertijd als verantwoordelijke zelf onderworpen aan de WBP. Daarnaast valt het CBP organisatorisch onder de Minister van Justitie. Bovendien dient de Minister van Justitie bij bepaalde wetsvoorstellen het belang van de privacybescherming af te wegen tegen het gewicht van andere belangen. In relatie tot wetgeving van andere ministers heeft de Minister van Justitie geen rol: wat betreft de privacyaspecten is de Minister van Justitie niet verantwoordelijk voor de kwaliteit van de wetgeving van collega ministers. Het CBP beoordeelt ook wetgeving waar de Minister van Justitie zelf verantwoordelijk voor is (o.a. met betrekking tot tereurbestrijding).

De Commissie is van mening dat de bestuurlijke verhoudingen tussen de Minister van Justitie en het CBP weliswaar helder zijn, maar dat niet in alle gevallen duidelijk is wat de gevolgen en risico's zijn voor de Minister van Justitie van de beperkingen in de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In de gesprekken met stakeholders komt naar voren dat de eigen rol en de eigen verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie weinig of onvoldoende uit de verf komt. In de WBP heeft het CBP relatief veel bevoegdheden gekregen (advies, toezicht, onderzoek, bestuursdwang etc.), met als gevolg dat er voor de Minister van Justitie niet veel meer overblijft. In de beleving van de stakeholders heeft dit tot gevolg dat de Minister van Justitie onvoldoende betrokken is bij de politiek inhoudelijke discussie over privacyaspecten en de discussie rond de proportionaliteit van het toezicht, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot de nieuwe wetgeving op het terrein van de zorgverzekeringen en het zogenoemde 'buitenland regime'.

In de reactie op het conceptrapport van de Commissie wijzen het CBP en het bestuursdepartement op verplichtingen die voortvloeien uit de genoemde Europese Richtlijn en de taken op basis van verdragen in de derde pijlen van de EU, zoals die betreffende Europol en Schengen. De eigen rol van

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000-2001, 27831 nr. 1, pagina 15

de Minister van Justitie en de andere ministers is gewaarborgd in het wetgevingstraject van de Ministerraad, de Raad van State tot de parlementaire behandeling. Het bestuursdepartement wijst ook op de betrokkenheid van het ministerie van Justitie bij eigen wetgeving (o.a. de anti-terreur wetgeving) en de wetgeving van andere departementen, die vooraf door Justitie getoetst wordt en daarna in de Ministerraad besproken.

Gelet op de reacties uit het veld geeft de Commissie desalniettemin in overweging bij de evaluatie van de WBP in 2006 (artikel 80 WBP) de eigen rol en inhoudelijke verantwoordelijkheden van de Minister van Justitie rond privacybescherming nader te onderzoeken. Het verdient aanbeveling de risico's en de relevante instrumenten scherper te formuleren. Hierdoor wordt het bovendien mogelijk nog scherper te formuleren welke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wordt ondersteund door het toezicht door het CBP.

### ***B2 Toezichtbeleid vanwege de Minister***

De kaderstellende visie op toezicht geeft aan dat de verantwoordelijke minister een consistent toezichtbeleid dient te ontwikkelen en daar het parlement regelmatig over dient te informeren. In de 'checklist toezicht' (juni 2002) wordt dit 'het toezichtbeleid vanwege de minister' genoemd. Een belangrijk element van dit toezichtbeleid is de invulling van de toezichtinstrumenten.

De zelfevaluatie geeft op de vraag óf er een 'toezichtbeleid vanwege de Minister' is als antwoord dat het CBP op dit gebied 'geheel onafhankelijk' is en jaarlijks een openbaar verslag uitbrengt van zijn werkzaamheden en het gevoerde beleid in het algemeen en de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn werkwijze. Verder geeft de zelfevaluatie aan dat bij de voorbereiding van de jaarplannen aan alle in de checklist genoemde aspecten aandacht wordt besteed.

De kaderstellende visie op toezicht stelt dat ingeval van externe verzelfstandiging van het toezicht de Minister vanuit de systeemverantwoordelijkheid dient te beschikken over een algemene aanwijzingbevoegdheid<sup>5</sup>. In relatie tot de sturingsvisie en bestuurlijke verhoudingen vermeldt de zelfevaluatie dat het CBP ten aanzien van de uitoefening van zijn taken géén aanwijzingen kan ontvangen van de Minister of andere instanties. De Commissie trekt hieruit de conclusie dat geen invulling wordt gegeven aan een algemene aanwijzingsbevoegdheid in de inhoudelijke sfeer. Uit het gesprek met het CBP blijkt bovendien, dat het CBP zeer hecht aan de genoemde eigen geheel onafhankelijke rol terzake.

In de reactie op het conceptrapport van de Commissie geeft het CBP aan dat de Europese Richtlijn bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten de hun opgedragen taken in volledige onafhankelijkheid (dienen te) vervullen. In de WBP heeft de wetgever hier invulling aan gegeven. Hiermee verdraagt zich geen aanwijzingsbevoegdheid voor wat betreft de inhoud van de taakuitoefening.

---

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000- 2001, 27 831, nr1, pagina 16.

Goed toezichtbeleid geeft aan wat het doel van het toezicht is, met welke frequentie en diepgang het wordt uitgeoefend, welke prioriteiten in het toezicht gesteld worden en welke risico's het voorgestelde toezicht zouden kunnen bevatten (de beleidskaders). Van belang is daarbij dat door een adequate invulling van de toezichtsfunctie kritische factoren in het beleidsproces kenbaar en beheersbaar worden. Niet de toezichthouder zelf, maar de beleidskaders van de Minister en de wet- en regelgeving bepalen waarop toezicht wordt gehouden. De Commissie ziet dit als een belangrijk aandachtspunt in dit toezichtarrangement en beveelt aan dit aandachtspunt te betrekken in de komende evaluatie van de WBP in 2006.

### ***B3 Informatierelaties***

De zelfevaluatie geeft aan dat in het Bestuursreglement CBP is vastgelegd welke informatie de Minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Dit betreft met name de verantwoordelijkheid ten aanzien van de financiering en apparaatzorg. De zelfevaluatie maakt melding van het jaarverslag, de planningsbrief, de baselines, decharge brief en management- en budgetbrief. Het CBP is verplicht desgevraagd aan de Minister van Justitie alle voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen te verstrekken met eventuele inzage in zakelijke gegevens en bescheiden. Ten aanzien van de bedrijfsvoering zijn de informatierelaties goed uitgewerkt.

In het kader van het eventueel bijstellen van het beleid verwijst de zelfevaluatie naar informatie in het kader van de P&C-cyclus en de evaluatie van de doeltreffendheid en effecten van de wet (artikel 80 WBP). Daarnaast kunnen de jaarverslagen en adviezen van het CBP worden gebruikt om het beleid eventueel bij te stellen. Ten aanzien van de feedback van toezicht naar beleid over de kwaliteit en handhaafbaarheid van de regelgeving geeft de zelfevaluatie aan dat deze primair plaatsvindt binnen het CBP en daarnaast naar de Minister van Justitie via adviezen, jaarverslag en rapportages. Uit de gesprekken krijgt de Commissie de indruk dat de inhoudelijk relevante feedback over bijvoorbeeld de kwaliteit en handhaafbaarheid van de regelgeving zeer beperkt tot nihil is.

In de reactie op het conceptrapport van de Commissie geeft het CBP aan reeds reparatievoorstellen als ambtshalve advies uitgebracht te hebben aan de Minister van Justitie, ondanks het feit dat het hier gaat om zeer jonge wetgeving. Bovendien is op dit moment in voorbereiding een zeer concreet voorstel omtrent de vermindering van administratieve lasten. Ondanks deze positieve ontwikkelingen beveelt de Commissie aan in de komende evaluatie van de WBP in 2006 te bezien op welke wijze de inhoudelijk terugkoppeling in de toekomst verbeterd kan worden.

**B3 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t. het kernthema 'aansturingsrelaties':**

- De Minister van Justitie heeft geen inhoudelijk aansturende rol richting CBP. De Minister is alleen verantwoordelijk voor de financiering en de apparaatzorg. De bestuurlijke verhoudingen tussen de Minister van Justitie en het CBP zijn weliswaar helder, niet in alle gevallen is duidelijk wat de risico's zijn voor de Minister van Justitie van de externe positionering van het CBP en de beperking van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De Commissie geeft in overweging bij de evaluatie van de WBP in 2006 de eigen rol en inhoudelijke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie rond privacybescherming nader te onderzoeken.
- Ten aanzien van het 'toezichtbeleid vanwege minister' is het CBP geheel onafhankelijk. De Minister van Justitie geeft geen invulling aan een algemene aanwijzingsbevoegdheid in de inhoudelijke sfeer. De Commissie beveelt aan te bezien in hoeverre de Minister van Justitie zijn beleidskader beter kenbaar kan maken en dit aandachtspunt te betrekken in de komende evaluatie van de WBP in 2006.
- De inhoudelijk relevante feedback over bijvoorbeeld de kwaliteit en handhaafbaarheid van de regelgeving is zeer beperkt tot nihil. De Commissie beveelt aan in de komende evaluatie van de WBP in 2006 te bezien of deze inhoudelijk zeer beperkte terugkoppeling een gewenste situatie is.

**C Handhavingsstrategie**

Uit de gesprekken met het CBP en de beleidsdirecties wordt duidelijk dat met de in werking treding van de WBP in 2000 er op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens een nieuwe, meer actieve vorm van toezicht is geïntroduceerd in Nederland. De verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het CBP worden door de beleidsdirecties aangemerkt als 'redelijk vergaand'. In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat het CBP een andere methode van werken voorstaat dan de oude Registratiekamer. Deze manier van werken wordt in de zelfevaluatie uitgewerkt in het reeds eerder in dit rapport genoemde viersporenbeleid. De zelfevaluatie geeft aan dat dit viersporenbeleid jaarlijks via de interne beleidscyclus wordt ingevuld door het College. De bescherming van de persoonsgegevens wordt bevorderd via vier, nauw met elkaar samenhangende sporen: bewustwording, normontwikkeling, technologie en handhaving. Uitgangspunt daarbij is de eigen verantwoordelijkheid van overheid en bedrijfsleven voor een adequate privacybescherming. In de visie van het CBP geeft de WBP slechts 'open normen' in een stelsel van rechten en verplichtingen.

***De ACT-II signaleert met betrekking tot het kernthema 'handhavingsstrategie' de volgende aanvullende aandachtspunten:***

***C1 Effect gestuurd toezicht en proportionaliteit***

Uit de zelfevaluatie wordt duidelijk dat het CBP een eigen interne beleidscyclus heeft en dat deze beleidscyclus als doel heeft de effectiviteit van het toezicht te vergroten. Dit is een vorm van effectgestuurd toezicht, waarbij risico's en risicoanalyse instrument zijn voor beleidsvorming. De eigen risicoanalyse is voor het CBP een belangrijke basis voor het vaststellen van de programmering en de inzet van middelen. Voor deze risicoanalyse wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan bronnen, zoals de wetgevingsagenda van departementen, de analyse van het meldingenregister, het klachten systeem en opinie onderzoek. Uit het gesprek met het CBP wordt duidelijk dat de toezicht- en handhavingsstrategie in de private sector verschilt van de handhavingsstrategie in de publieke sector, met name door de verschillen die volgen uit de risicoanalyse.

De toezicht- en handhavingsstrategie krijgt bij het CBP vorm door middel van het reeds eerder in dit rapport genoemde viersporenbeleid. Het viersporenbeleid wordt op basis van de eigen interne beleidscyclus ieder jaar nader ingevuld door het College. Uit gesprekken met stakeholders in het veld komt naar voren dat zij vragen stellen bij de effectiviteit van het viersporenbeleid van het CBP. Met betrekking tot de effectiviteit wordt bijvoorbeeld gewezen op één van de instrumenten in de toezicht- en handhavingsstrategie, namelijk de zogenoemde 'melding'. Stakeholders vragen zich af wat het nut en de noodzaak is van deze melding. Ondanks het grote aantal vrijstellingen levert deze melding voor bedrijven administratieve lasten op. Bovendien zijn veel bedrijven bang dat zij door middel van die melding concurrentiegevoelige informatie prijsgeven. Stakeholders vragen zich af wat het CBP nu echt doet met de meldingen, welk doel het dient en wat het CBP er mee wil bereiken.

In de reactie op het conceptrapport van de Commissie geeft het CBP aan dat de Algemene wet bestuursrecht (AwB) waarborgen biedt voor de proportionaliteit van het toezicht, zowel door de bepalingen omtrent handhaving als door de rechtsbescherming. Ook wijst het CBP op de verplichting tot melding uit de Europese Richtlijn, waarbij minder risicovolle verwerkingen zijn vrijgesteld van melding (art. 18). Het Nederlandse meldingstelsel behoort ten opzichte van andere Europese landen tot het eenvoudigste.

Uit de zelfevaluatie komt niet duidelijk naar voren welke nalevings- en handhavingsniveau's het CBP nastreeft en welke verwachtingen het CBP zelf heeft van de effecten van haar handhaving. De Commissie maakt uit gesprekken met stakeholders op dat het nalevingsniveau rond de meldingen niet hoog is. Bovendien wordt ongeveer 80 % van de meldingen uitgezonderd van de meldingsplicht door een special vrijstellingsbesluit. Het formuleren van doelstellingen en het meetbaar maken van prestaties zijn belangrijke randvoorwaarden voor het VBTB-proof maken van het toezichtarrangement. De zelfevaluatie geeft aan dat het ministerie van Justitie bij het optimaliseren van het toezicht het

VBTB-proof maken van het toezichtarrangement en het inpassen van risicomanagement een belangrijke plaats toekent. De Commissie moedigt het CBP en de Minister van Justitie aan verder te gaan op de ingeslagen weg, hier de komende jaren vooruitgang te boeken en zomogelijk de resultaten te gebruiken voor het vaststellen van de nalevings- en handhavingsniveau's en de communicatie daarover met de belanghebbenden.

## ***C2 Beoordelingskader***

In de zelfevaluatie wordt terecht opgemerkt dat het beoordelingskader van het CBP is vastgelegd in de wet. De zelfevaluatie spreekt over 'bij en krachtens de wet bepaald (artikel 51 lid 1 WBP)'. Het is eveneens terecht dat het CBP zich bij de operationalisering van dit beoordelingskader onder andere baseert op de richtlijnen die komen uit de Europese Unie. In de publieke opinie en in de politiek is de laatste jaren echter een zogenoemde 'maatschappelijke tegenbeweging' op gang gekomen: de privacybescherming zou zijn doorgeschoten, de burgers zien niet meer in alle gevallen het nut van de privacybescherming. Interpreteert het CBP de regels in het WBP niet te streng, zit het CBP niet te veel in het keurslijf van de WBP?

Uit het gesprek met het CBP wordt duidelijk dat het CBP onderkent dat deze maatschappelijke tegenbeweging gaande is. Ook in het CBP Jaarverslag 2003 komt deze ontwikkeling aan de orde. Volgens het CBP heeft dat voor een deel te maken met de gevoelde noodzaak ruimhartiger om te gaan met persoonsgegevens in verband met de veiligheidssituatie en terreurbestrijding. Voor een ander deel heeft dat te maken met het bewust of onbewust verkeerd uitleggen van de regels. De WBP en het CBP wordt in veel gevallen als schuldige aangewezen ('het mag niet van het CBP'), terwijl in werkelijkheid andere belangen (veelal economische belangen) een rol spelen. Het CBP hecht eraan te vermelden dat de WBP het uitwisselen van persoonsgegevens niet 'verbiedt', de WBP stelt alleen voorwaarden aan het uitwisselen, onder andere de zorgvuldigheid en de transparantie naar de burgers toe.

Ook in de gesprekken met stakeholders komt die maatschappelijke tegenbeweging duidelijk naar voren. Voor een goed begrip moet hier een onderscheid gemaakt worden tussen de particuliere sector en de overheidssector. In de overheidssector is alles wettelijk geregeld, het toezicht van het CBP is hier vooral het wetgevingsadvies. In de particuliere sector is wat betreft de privacybescherming sprake van een contractuele context, in zowel de arbeidsrechtelijke sfeer als de consumentensfeer. De stakeholders geven aan dat die tegenbeweging het gevolg is van het feit dat in de toezichtpraktijk de verhoudingen tussen overheid, burgers en bedrijfsleven scheef zijn komen te liggen.

In de gesprekken met stakeholders is gebleken dat het bedrijfsleven, bijvoorbeeld via het VNO/ NCW, pleit voor een andere benadering van het toezichts- en beoordelingskader. Het bedrijfsleven wil af van een systeem van 'melden vooraf'. Zij pleiten voor een meer op interactie, dialoog en vernieuwing gerichte werkwijze van het CBP. Het CBP zou ook meer aandacht kunnen geven aan de belangen

van onder toezicht staande organisaties en burgers, bijvoorbeeld door deze een meer actieve rol te geven bij het toezicht. Gedacht wordt daarbij aan gebruikers- adviesraden en consultatierondes. Het CBP zou meer kunnen zoeken naar de toegevoegde waarde van instrumenten van horizontale publieke verantwoording. De Commissie geeft in overweging deze gedachten verder uit te werken en te betrekken in de evaluatie van de WBP in 2006. Een beoordelingskader is immers méér is dan een set regels en voorschriften. De wettelijke regels en voorschriften zouden wat meer als een kader kunnen worden gehanteerd en wat minder als een keurslijf.

### ***C3 Tweedelijns toezicht en tweedelijns positie***

De zelfevaluatie geeft aan dat het CBP bij het toepassen van het viersporenbeleid waar mogelijk streeft naar het betrekken van een tweedelijns positie. Door koepelorganisaties aan te spreken, door vertegenwoordigers van burgers, consumenten etc te informeren over risico's en rechten en door samen te werken met andere toezichthouders, onder andere de Functionarissen voor de Gegevensbescherming (de FG's). In dit beleid past ook het samenwerken van toezichthouders, die raakvlakken hebben met het CBP, zoals OPTA en AFM. Waar mogelijk wordt de samenwerking is een toezichtconvenant vastgelegd en openbaar gemaakt.

In de kaderstellende visie op toezicht is vastgelegd dat ingeval van tweedelijns toezicht de toezichthouder zicht moet hebben op de kwaliteit van de eerste lijns toezichthouder. Dit om de potentiële risico's, die bij dit soort toezichtconstructies voorkomen, tegen te kunnen gaan. In de zelfevaluatie wordt vermeld dat het CBP er naar streeft om bij de toepassing van het viersporenbeleid waar mogelijk een zogenoemde tweedelijnspositie te betrekken. Een tweedelijns positie is in dit kader iets anders dan tweedelijns toezicht. Uit de gesprekken met de stakeholders maakt de Commissie op dat in de meeste gevallen, enkele uitzonderingen daargelaten, géén sprake is van een tweedelijns positie van het CBP. In ieder geval wordt door de betreffende stakeholders de door het CBP ingenomen positie niet als een tweedelijnspositie ervaren. Het CBP wordt in die gevallen gezien als de eerstelijns toezichthouder en niet als een toezichthouder in de tweede lijn. In de reactie op het conceptrapport van de Commissie geeft het CBP aan dat de wetgever met de WBP bewust een tweedelijnspositie heeft beoogd voor de toezichthoudende autoriteit door bevordering van zelfregulering. Overigens geeft het bestuursdepartement in haar reactie aan dat uit de wetsgeschiedenis niet volgt dat de wetgever met de WBP bewust een tweedelijnspositie voor de toezichthouder heeft beoogd.

De Commissie wil geen uitspraken doen over de wenselijkheid of onwenselijkheid van een beoogde tweedelijns positie. Wel wil de Commissie er op wijzen dat een toezichthouder die opereert als tweedelijns toezichthouder in hoge mate afhankelijk is van de kwaliteit en goede werking van het toezicht door de eerste lijn. De Commissie stelt vast dat er tussen het CBP en de geïnterviewde stakeholders verschil in perceptie bestaat over vanuit welke positie het CBP opereert. De vraag die de Commissie zich stelt is of, rekening houdend met dit verschil in perceptie, het eerstelijns toezicht op



dit moment wel voldoende aandacht krijgt. Heeft het CBP wel een goed zicht op de gerealiseerde effecten op het nalevings- en handavingsniveau? De Commissie adviseert het CBP dit aspect mee te nemen in de eigen evaluatie van het viersporenbeleid en adviseert de minister van Justitie dit aspect te betrekken in het eerder genoemde evaluatiemoment van de WBP in 2006.

#### ***C4 De zachte kanten van het toezicht***

Niet alleen de formele kanten van het toezicht beïnvloeden de kwaliteit en effectiviteit van het toezicht en de handavingsstrategie. Inhoudelijke deskundigheid en professionele houding zijn in alle gevallen doorslaggevend. De zelfevaluatie wijst op de sterke strategische positionering van het CBP, het op een breed terrein succesvol zijn met beperkte middelen en de hoge zorgvuldigheidseisen. Ook wordt gewezen op het belang van respect, vertrouwen en goede onderlinge communicatie.

Uit de gesprekken met stakeholders in het veld krijgt de Commissie de indruk dat de communicatie van het CBP met de onder toezicht staande organisaties nog verder kan worden uitgebouwd en verbeterd. De Commissie is gewezen op de soms wel erg lange doorlooptijden van onderzoek en advies van het CBP, op de soms dominante rol die het CBP claimt in adviestrajecten en op het gebrek aan kennis bij het CBP over bepaalde bedrijfstakken. Aan de andere kant wordt het CBP geprezen om de goede juridische kwaliteit van het werk van het CBP, ondanks het verloop van deskundig personeel. Een hoog verloop van deskundig personeel is natuurlijk niet bevorderlijk voor het inzicht in de omgeving waar in de onder toezicht staanden opereren.

Hoewel de Commissie zich realiseert, dat dit een fragmentarisch en onvolledig beeld is van de werkelijkheid, geeft de Commissie het advies de nodige aandacht te schenken aan de zachte kanten van het toezicht en de organisatieculturele eigenschappen van de medewerkers van het CBP en de vertegenwoordigers van de onder toezicht staande organisaties.

#### ***C5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t. het kernthema 'handavingsstrategie':***

- Stakeholders stellen vragen bij stellen bij de effectiviteit van het viersporenbeleid van het CBP, onder andere over nut en noodzaak van de melding. Het ministerie van Justitie en het CBP moeten verder werken aan het VBTP-proof maken het toezichtarrangement met belanghebbenden en beter communiceren over de achterliggende handavingsvisie.
- In de publieke opinie en in de politiek is een tegenbeweging op gang gekomen: de privacybescherming zou zijn doorgeschoten. Belanghebbenden pleiten voor een meer op interactie, dialoog en vernieuwing gerichte werkwijze van het CBP. De Commissie geeft in overweging de wettelijke regels en voorschriften wat meer als een kader te hanteren en wat minder als een keurslijf.

- Het CBP streeft naar het innemen van een tweede lijns positie. In de praktijk komt dit slechts in een beperkt aantal gevallen voor. De Commissie adviseert aandacht te schenken aan de gevolgen voor het nalevings- en handhavingsniveau van het CBP gegeven het feit dat het CBP in veel gevallen zelf de eerstelijns positie in moet vullen.
- Het is van belang dat het CBP aandacht schenkt aan de zachte kanten van het toezicht en de organisatieculturele eigenschappen van de medewerkers van het CBP en de vertegenwoordigers van de onder toezicht staande organisaties.

## **D Functiescheiding**

In de zelfevaluatie is opgenomen dat de wettelijke regeling voor het uitvoeren van onderzoeken het CBP alle waarborgen biedt om te komen tot een objectieve vaststelling van feiten. Actieve openbaarmaking van het jaarverslag van het CBP is vastgelegd in de wet, daarnaast beschikt het CBP over openbaarmaking van andere bevindingen in de vorm van uitspraken, adviezen en rapporten. In het Bestuursreglement CBP is opgenomen dat in de organisatie van het CBP zelf maatregelen genomen moeten worden tegen de vermenging van de toezichthoudende, adviserende en sanctionerende taken van het CBP.

***De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding' de volgende aanvullende aandachtspunten:***

### ***D1 Relatie tussen adviserende en handhavende taken***

De zelfevaluatie geeft aan dat in het Bestuursreglement CBP is opgenomen dat is voorzien in waarborgen tegen vermenging van toezichthoudende, adviserende en sanctionerende taken van het CBP (conform artikel 56 lid 3 WBP). Bovendien is een organisatorische functiescheiding binnen het CBP noodzakelijk in de zin van een strikte personele scheiding tussen enerzijds onderzoek en anderzijds de oplegging van boeten (artikel 66 lid 4 WBP). Uit het gesprek met het CBP volgt dat deze waarborgen vooral het organisatie- en formatieplan betreffen, waarbij de medewerkers die de boeten uitschrijven op geen enkele manier betrokken zijn bij de adviserende taken. In het gesprek kwam bovendien naar voren dat het organisatie- en formatieplan hierin voldoende mate in voorziet.

Ten behoeve van onafhankelijkheid en transparantie gaat de kaderstellende visie op toezicht uit van functiescheiding tussen advisering en toezicht. Het is duidelijk dat dit bedoeld is om ongewenste belangenconflicten te vermijden. Door de bijzonder onafhankelijke positionering van het CBP moet deze functiescheiding gerealiseerd worden binnen het CBP. In het organisatie- en formatieplan wordt hier in formele zin rekening mee gehouden. Uit de gesprekken met stakeholders maakt de Commissie op dat stakeholders de bestaande functiescheiding niet altijd als zodanig ervaren. Wetgevingsadvies en handhaving lopen naar de mening van de stakeholders te veel door elkaar heen. Het is bijvoorbeeld niet in alle gevallen duidelijk of de documenten verkregen uit wetgevingstrajecten niet

gebruikt worden voor handhaving en bestuursdwang. In de reactie op het conceptrapport van de Commissie geeft het CBP aan dat deze mening van de geïnterviewde stakeholders geen feitelijke grondslag kent en dat de door de wetgever beoogde functiescheiding volledig is geïmplementeerd.

De Commissie onderstreept het belang van het CBP én de Minister van Justitie van adequate functiescheiding en adequate informatiebeveiliging en voor de toekomst verder te werken aan het ontwikkelen van een beleidsvisie op dit terrein.

### ***D2 Status van uitspraken, adviezen, interpretaties***

Het CBP is zeer actief in het doen van uitspraken, adviezen, studies en onderzoeken. In het jaarverslag en op de website van het CBP wordt verslag gedaan van de verrichtingen en conclusies. Het CBP is naar de stakeholders toe zeer transparant. De stakeholders geven aan dat niet altijd helder is wat de (juridische) status is van bepaalde uitspraken, adviezen en rapporten. Zij geven daarbij aan dat het CBP zich wat meer zou kunnen realiseren dat zij weliswaar een gezaghebbende stem hebben in privacykwesties, maar dat haar mening geen wet is. Interpretaties van het CBP zouden niet de status moeten krijgen van pseudo-wetgeving, er moet ruimte blijven voor discussie.

Daarbij wordt bijvoorbeeld gewezen op de rol van de in de zelfevaluatie genoemde Werkgroep 29 (de toezichthouders in de lidstaten) en de Werkgroep 31 (de vertegenwoordigers van de nationale wetgeving in de lidstaten) van de Europese Unie. De stakeholders zijn van mening dat Werkgroep 29 veel 'krachtiger' optreedt dan Werkgroep 31. Dit speelt bijvoorbeeld met betrekking tot het zogenoemde 'buitenland regime' in de Europese richtlijn. De stakeholders geven aan dat zij de indruk hebben dat het CBP probeert om interpretaties, waar verschil van mening over is, via de Werkgroep 29 een andere, een meer bindende status te geven.

De Commissie adviseert de status van uitspraken, adviezen etc. op een meer heldere manier te duiden. Vermeden moet worden dat uitspraken, adviezen etc. leiden tot onjuiste interpretaties. Het verdient aanbeveling om in de evaluatie van de WBP in 2006 te bezien of de Minister van Justitie ten aanzien van de wetgeving een meer eigen rol zou kunnen spelen, bijvoorbeeld via Werkgroep 31. In de evaluatie van de WBP in 2006 zouden de huidige checks & balances beoordeeld kunnen worden op de gewenste merites.

### ***D3 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t. het kernthema 'functiescheiding':***

- De adviserende taken en de handhavende taken kunnen binnen het CBP beter gescheiden worden. Het is van belang dat het CBP verder werkt aan het ontwikkelen van een beleidsvisie op dit terrein.

- De status van uitspraken, adviezen etc. zouden op een meer heldere manier geduid kunnen worden. De huidige checks & balances zouden beoordeeld kunnen worden op de gewenste merites.

## **E Relatie met andere toezichthouders**

Het CBP is als enige toezichthouder op het terrein van de bescherming van persoonsgegevens bevoegd. Het CBP onderzoekt steeds de mogelijkheden tot samenwerking of afstemming met andere toezichthouders op andere terreinen (o.a. FG's). Het CBP streeft naar het afsluiten van toezichtconvenanten, die openbaar worden gemaakt, bijvoorbeeld met OPTA op het terrein van de Telecommunicatiewet en met AFM voor het toezicht op financiële dienstverlening. De zelfevaluatie geeft aan dat er geen sprake is van overlap in taak en object, maar dat er wel raakvlakken zijn met andere toezichthouders. De zelfevaluatie geeft ook aan dat er geen witte vlekken zijn op het terrein van het CBP.

***De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders' de volgende aanvullende aandachtspunt:***

### ***E1 Onderlinge afstemming***

De kaderstellende visie spoort het toezichtveld aan om met behoud van de eigen verantwoordelijkheid met initiatieven tot betere onderlinge afstemming van werkzaamheden te komen. Steeds meer toezichthouders sluiten protocollen af, waarin procedure afspraken worden gemaakt voor bijvoorbeeld overlappende activiteiten. In de zelfevaluatie is opgenomen dat het CBP de samenwerking met andere toezichthouders zoekt waar dat mogelijk is en probeert te komen tot onderlinge afstemming van de werkzaamheden. Uit de zelfevaluatie blijkt niet op welke manier het CBP deze samenwerking verder invult en op welke manier deze samenwerking leidt tot vermindering van de werkzaamheden voor het CBP of voor de andere toezichthouder. Ook wordt in de zelfevaluatie de opmerking gemaakt dat het CBP 'als enige toezichthouder op dit terrein algemeen bevoegd' is'.

Het verdient aanbeveling méér aandacht te geven aan de onderlinge afstemming met andere toezichthouders en te onderzoeken op welke manier de voordelen van onderlinge afstemming en samenwerking beter benut kunnen worden.

### ***E2 Complementariteit en het bereik van het toezicht van andere toezichthouders***

De geïnterviewde stakeholders wijzen de Commissie op het ontbreken van de complementariteit in het toezicht van het CBP. Gesproken wordt over het zogenoemde 'single issue probleem'. Zeker in die gevallen waarbij het toezicht van andere toezichthouders een groot bereik heeft, zoals in de bankensector, waar hoge eisen gesteld worden aan transparantie en integriteit. Dit zou kunnen

betekenen dat het CBP zich, in die gevallen waarbij een andere toezichthouder wettelijk bepaalde taken heeft, meer terughoudend zou kunnen opstellen.

Uit de zelfevaluatie en het gesprek met het CBP komt naar voren dat het CBP nog weinig invulling geeft aan de (vermindering van de) inzet van middelen in dit soort samenwerkingsrelaties met onder toezicht staanden en belanghebbenden. De zelfevaluatie geeft aan dat het CBP met betrekking tot organisaties die gebruik maken van instrumenten van interne controle en horizontale publieke verantwoording 'een terughoudend beleid' voert. In het gesprek met het CBP is niet duidelijk geworden wat 'terughoudend beleid' inhoudt.

***E3 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II ten aanzien van het kernthema 'relatie met andere toezichthouders':***

- Het verdient aanbeveling te onderzoeken op welke manier de voordelen van onderlinge afstemming en samenwerking met andere toezichthouders beter benut kunnen worden.
- Het CBP zou meer rekening kunnen met de complementariteit in het toezicht en het grote bereik van het toezicht van andere toezichthouders in geval zij wettelijk bepaalde taken uitvoeren.

**F Horizontalisering**

De aanwezigheid van horizontale publieke verantwoording en interne controle kan mede van invloed zijn op de feitelijke taakuitoefening van een toezichthouder, overigens zonder dat zijn formele verantwoordelijkheid hiermee wordt ingeperkt. De zelfevaluatie geeft aan dat het CBP het gebruik van instrumenten voor horizontale publieke verantwoording door belanghebbenden stimuleert door middel van het aanbieden van informatie over mogelijke risico's en rechten. Ook onderkennen veel belanghebbenden dat de noodzaak van tijdige en adequate aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens een succesfactor vormt voor het welslagen van hun eigen beleid. Het CBP heeft een aantal instrumenten ontwikkeld, gericht op het verbeteren van de bescherming van persoonsgegevens (FG's, privacy audits, quick scan, certificering).

***De ACT-II signaleert ten aanzien van het kernthema 'horizontalisering' het volgende aanvullende aandachtspunt:***

***F1 Privacy Enhancement Techniques (PET)***

In de zelfevaluatie is opgenomen dat het CBP een terughoudend beleid voert met betrekking tot organisaties die gebruik maken van de instrumenten van horizontale publieke verantwoording, zoals het toepassen van de Privacy Enhancement Techniques (PET). In de gesprekken met stakeholders wordt PET gezien als een interessante ontwikkeling, waar administratieve lasten aan verbonden zijn.

Niet duidelijk is welke betekenis PET heeft voor het toezicht van het CBP. De Commissie adviseert het CBP meer inzichtelijk te maken wat de genoemde terughoudendheid inhoudt en welke de gevolgen daarvan zijn voor onder toezichtstaanden en belanghebbenden.

### ***F2 Samenstelling Raad van Advies***

De zelfevaluatie geeft aan dat in de WBP is opgenomen dat de leden van de Raad van Advies door de Minister van Justitie worden benoemd, op voordracht van het CBP (artikel 53 lid 4 WBP). De Raad van Advies staat het College van het CBP bij en verschillende sectoren in de samenleving zijn hierin vertegenwoordigd. De Raad van Advies is voor de Minister één van de instrumenten om het functioneren van het CBP te beoordelen. De Raad van Advies is naar de mening van de Commissie een belangrijk onderdeel van de checks en balances in het toezichtarrangement van het CBP. Door stakeholders is de Commissie er op gewezen dat zij de samenstelling van deze Raad van Advies niet representatief achten en dat de voordrachten van het CBP niet openbaar zijn.

### ***F3 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT-II m.b.t het kernthema. 'horizontalisering':***

- De Commissie adviseert het CBP meer inzichtelijk te maken wat ten aanzien van de inzet van bijvoorbeeld PET de in de zelfevaluatie genoemde terughoudendheid inhoudt en welke de gevolgen zijn voor onder toezichtstaanden en belanghebbenden.
- De Raad van Advies is een belangrijk onderdeel van de checks en balances in het toezichtarrangement van het CBP. Het verdient aanbeveling te onderzoeken of de samenstelling van de Raad van Advies representatief is.

### **Bijlagen:**

Bijlage 1 : Overzicht aangemelde toezichtarrangementen 1<sup>e</sup> tranche en 2<sup>e</sup> tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit ACT-II

Bijlage 3 : Lijst van observaties en aanbevelingen van onder toezichtstaanden van het CBP

**Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche<sup>6</sup> en tweede tranche:**

**Zelfevaluaties 1<sup>e</sup> tranche:**

#	<i>Voorgedragen zelfevaluatie:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Voedsel en Waren Autoriteit (Keuringsdienst van Waren)	VWS, LNV
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijks Archief Inspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Arbeidsinspectie	SZW
7.	Inspectie Verkeer en Waterstaat, Divisie Rail	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV

**Zelfevaluaties 2<sup>e</sup> tranche<sup>7</sup>:**

#	<i>Te evalueren toezichtarrangementen:</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV)	BZK
2.	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)	BUZA
3.	Bloembollenkeuringsdienst (BKD)	LNV
4.	Taxivervoer	V&W
5.	Toezicht op ZBO's VWS	VWS
6.	VROM Inspectie	VROM
7.	College Bescherming Persoonsgegevens	JUS
8.	Toezicht op Kamers van Koophandel	EZ
9.	Agentschap Telecom	EZ
10.	Toezicht door IWI	SZW
11.	Inspectie Gezondheidszorg (IGZ)	VWS
12.	Integraal toezichtarrangement	FIN

---

<sup>6</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 200

**Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II** (*Staatscourant, 12 november 2004*)

DE MINISTER VAN BESTUURLIJKE VERNIEUWING EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

**Artikel 1**

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

**Artikel 2**

1. De commissie heeft tot taak:  
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen in de tweede tranche en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de bewindspersoon van het ministerie dat het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 juli 2005.

**Artikel 3**

1. De commissie bestaat uit
  - Mevrouw drs. M Sint, voorzitter;
  - De heer mr. A.F. Gaastra;
  - De heer drs. R.D. van den Berg;
  - De heer drs. J.J. Geluk
  - De heer C.G.H.M. Dijkmans;
  - De heer drs. G.C. Lodder.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
3. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
4. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.
5. De commissie kan haar eigen werkwijze en samenstelling en dat van het secretariaat regelen.

**Artikel 4**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 augustus 2005.

**Artikel 5**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 2 juli 2004

De Minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties,

T.C. De Graaf



## Toelichting algemeen

Op 20 juni 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) *de kaderstellende visie op toezicht* (TK 2000-2001, 27831, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden. Met *de kaderstellende visie op toezicht* stelt het kabinet eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Met deze kaderstellende visie op toezicht stelt het kabinet eisen met betrekking tot de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts (*Vertrouwen in onafhankelijkheid*, Eindadvies ACT, 2000), start het kabinet een nieuw traject waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren. De minister van BZK heeft vanuit zijn coördinerende verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur het voortouw op dit dossier. Het is van belang dat het evaluatietraject nauw aansluit op de reeds bestaande activiteiten van de ministeries.

Het doel van de evaluatie is te bezien in hoeverre de principes van de kaderstellende visie op toezicht rijksbreed zijn ingevoerd. De evaluatie heeft nadrukkelijk niet de bedoeling de diversiteit van toezichthouders noch de eigen aanpak van de betrokken ministeries aan te tasten.

Het kabinet wil niet blind zijn voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen in het toezicht. Daarom zal de kabinetsvisie en de toepassing van de checklist toezicht opnieuw onderzocht worden. Het kabinet zal medio 2005 een evaluatie gereed hebben van de kabinetsvisie en de checklist toezicht en de mate waarin de toezichthouders op rijksniveau aan de vernieuwde checklist voldoen.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries de komende periode zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De voltooide zelfevaluaties worden vervolgens ter toetsing voorgelegd aan een interdepartementale, intercollegiale toetsingscommissie, de Ambtelijke Commissie Toezicht II (hierna te noemen: de commissie). De commissie, van hoog ambtelijk niveau, beoordeelt de zelfevaluaties aan de hand van de kaderstellende visie en gaat daarbij in gesprek met de samenstellers van de zelfevaluaties.

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen dienen te worden uitgevoerd op basis van de vernieuwde checklist toezicht. Daartoe is de checklist uit het rapport *De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund* (november 1998) uitgebreid met de in *de kaderstellende visie op toezicht* genoemde kritieke aspecten van toezicht en is deze voorzien van richtinggevende uitspraken. De bruikbaarheid van de vernieuwde checklist toezicht moet zich in de praktijk bewijzen. Hierbij dient in acht te worden genomen dat de checklist een leidraad is en geen blauwdruk.

De verantwoordelijkheid voor de keuze van de te evalueren toezichtarrangementen en de planning van de zelfevaluaties ligt bij de ministeries van de toezichtarrangementen, met inachtneming van het feit dat het kabinet uiterlijk 31 juli 2005 geïnformeerd wenst te zijn.

De betrokken ministers zenden de uitkomsten van de toetsing van de zelfevaluaties en het advies van de commissie naar de Tweede Kamer en geven daarbij aan, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De Tweede Kamer wordt jaarlijks rond de begroting door BZK ingelicht over de voortgang van de ontwikkelingen inzake het toezicht in het algemeen en de voortgang van de zelfevaluatie in het bijzonder.

## Artikelsgewijs

### Artikel 1

In 1999 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Ambtelijke Commissie Toezicht (ACT) ingesteld, onder voorzitterschap van de heer Borghouts. Deze commissie had als taak de toetsing van departementale evaluaties van toezichtarrangementen. De commissie beveelt in haar eindadvies *Vertrouwen in Onafhankelijkheid* (Eindadvies ACT, 2000) aan om het traject van departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen gevolgd door een externe toetsing over twee jaar te herhalen. Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld.

Aangezien meer dan de helft van de leden (lees: alle) ambtenaar is bij een ministerie, moet de commissie worden geduid als een interdepartementale commissie zoals bedoeld in de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies (Besluit van de Minister-president van 11 maart 1987, Stcrt. 67). Om dezelfde redenen is de commissie geen adviescollege, bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.

Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies, met dien verstande dat niet is voorzien in een evaluatiebepaling. De reden hiervoor is dat de commissie slechts voor een afgebakende periode werkzaam zal zijn. Wel van belang is dat de commissie enige verantwoording aflegt over haar werkzaamheden en de vervulling van de taakopdracht. De commissie zou hieraan enkele passages kunnen wijden in de aanbiedingsbrief bij de eindrapportage.

### Artikel 2

#### Lid 1

De commissie toetst in beginsel alleen de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunt twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). Dit is de tweede tranche van zelfevaluaties van toezichtarrangementen die aan de toetsingscommissie worden voorgelegd. In de zelfevaluaties brengen de ministeries in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht. De toetsing door de commissie kent tenminste de volgende vier fasen:

#### 1. Kritisch analyseren van de zelfevaluaties

Het secretariaat en de leden van de toetsingscommissie voor de 2<sup>e</sup> tranche nemen de aangeleverde zelfevaluaties kritisch door aan de hand van de principes uit de kaderstellende visie. Het secretariaat stelt per zelfevaluatie een notitie op, waarin wordt aangegeven welke punten van de zelfevaluatie extra aandacht vragen in een vraaggesprek.

#### 2. Confrontatie c.q. discussie tussen de commissie en de samenstellers van de zelfevaluaties en/of medewerkers van het departement

Op basis van de notities, waarin per zelfevaluatie wordt aangegeven welke punten extra aandacht vragen, wordt per zelfevaluatie een afzonderlijke gedachtewisseling gepland met de samenstellers van de zelfevaluatie en/of de medewerkers van het departement. De meerwaarde van een dergelijke visitatie is gelegen in de op deze wijze ontstane mogelijkheid van doorvragen, onder het credo "vreemde ogen dwingen". Een belangrijk leereffect is gelegen in de kritische uitwisseling van opvattingen en standpunten. De gedachtewisseling wordt gevoerd door een of twee leden van de toetsingscommissie, vergezeld door een lid van het secretariaat, waarbij geen sprake mag zijn van belangenverstremming.

#### 3. Vergelijking en onderlinge afstemming van de bevindingen

In een afsluitende bijeenkomst worden de door het secretariaat opgestelde notities en gespreksverslagen onder leiding van de voorzitter naast elkaar gelegd. Er wordt een vergelijking gemaakt waarbij de documenten aan een dwarsdoorsnede worden onderworpen en de opmerkingen ten aanzien van vergelijkbare pijnpunten op elkaar worden gestemd. Op hoofdlijnen worden de adviezen aan de eerstverantwoordelijke minister opgesteld.

#### 4. Het opstellen van een advies aan de eerstverantwoordelijke minister

Op basis van de notities uit fase 1, de gesprekken uit fase 2 en de onderlinge afstemming uit fase 3 formuleert het secretariaat per toezichtarrangement een definitief advies aan de eerstverantwoordelijke minister. In het advies wordt verwoord in hoeverre het betreffende toezichtarrangement voldoet aan de principes van onafhankelijkheid, transparantie en

professionaliteit. De commissie heeft daarbij de mogelijkheid om te adviseren over eventueel gewenste aanpassingen aan het toezichtarrangement. Deze adviezen worden door de voorzitter bekrachtigd.

#### **Lid 2**

De intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties resulteert per toezichtarrangement in een advies van de commissie aan de verantwoordelijke ministers met het verzoek de uitkomsten van de zelfevaluaties samen met het advies van de ACT II naar de Tweede Kamer te zenden en aan te geven, welke consequenties zij daaraan verbinden.

De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Kamer bekend maken.

#### **Lid 3**

Het werk van de commissie is een van de bouwstenen om te komen tot een nieuwe kaderstellende visie op toezicht. Deze moet medio 2005 gereed zijn. In een eindrapportage zal de commissie in de eerste maanden van 2005 verslag doen. De commissie rondt haar werkzaamheden in verband met het evaluatietraject tweede tranche voor 31 juli 2005 definitief af.

### **Artikel 3**

#### **Lid 1**

De samenstelling van de toetsingscommissie staat garant staat voor een onafhankelijke, deskundige, intercollegiale toetsing van de zelfevaluaties.

- onafhankelijk: de toetsing vindt plaats door personen afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement waar de zelfevaluatie betrekking op heeft.
- deskundig: de toetsingscommissie heeft een interdepartementale samenstelling van personen van hoog ambtelijk niveau met kennis van en affiniteit met het toezichtveld. Met het oog op interdisciplinariteit van de toetsing zijn gemengde competenties (financieel, juridisch en bestuurlijk) wenselijk.
- intercollegiaal: de toetsing vindt plaats door collega's van andere ministeries waardoor de leerervaringen in dit evaluatietraject door de medewerkers van de ministeries zelf worden opgedaan. De betrokken ministeries dragen zelf personen voor de vorming van de toetsingscommissie.

Voor de tweede tranche geldt een gewijzigde samenstelling van de commissie, teneinde aan bovenstaande uitgangspunt te voldoen.

#### **Lid 2**

Het secretariaat van de commissie bestaat uit ten minste twee medewerkers. Eén medewerker is afkomstig van het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en één uit het toezichtveld.

De onafhankelijkheid van het secretariaat wordt gewaarborgd doordat de toetsing alleen ondersteund wordt door personen van het secretariaat afkomstig van andere ministeries dan het ministerie dat verantwoordelijk is voor het toezichtarrangement dat getoetst wordt.

#### **Lid 3**

Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. Het postadres van het secretariaat van de commissie ligt bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

#### **Lid 4**

Ten behoeve van de beleidsvorming ten aanzien van toezicht berust het archief van de commissie bij en wordt het na opheffing van de commissie overgedragen aan het directoraat-generaal Management Openbare Sector van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, afdeling Organisatie.

### **Artikel 4**

#### **Lid 1**

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.

**Lid 2**

Het besluit vervalt op 1 augustus 2005.

**Artikel 5**

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).

### **Bijlage 3 : Observaties en aanbevelingen van onder toezichtstaanden van het College Bescherming Persoonsgegevens**

1. In de praktijk komt de eigen verantwoordelijkheid van de MvJ weinig uit de verf, de MvJ volgt vrijwel altijd de lijn van het CBP en is daarmee geen échte gesprekspartner.
2. De adviezen en interpretaties van Werkgroep 29 zorgen voor een soort pseudo-wetgeving. De wetgever, verenigd in de Werkgroep 31, wordt als het ware weggedrukt. Het belang van het bedrijfsleven en het belang van de burger komt onvoldoende voor het voetlicht.
3. De status van uitingen van zowel de Werkgroep 29 én HET CBP (adviezen, uitspraken, interpretaties) zijn niet altijd duidelijk. Ook wat betreft de opzet en de uitvoering van de consultatierondes zijn kanttekeningen te plaatsen.
4. In de bankensector is sprake van een groot bereik van toezicht, AFM, DNB etc. stellen hoge eisen aan integriteit en transparantie. Veel zit al in andere wetten en wordt al door andere toezichthouders afgedekt. Toezicht zou in dit geval meer complementair moeten zijn en niet dubbel. Als een andere toezichthouder al bepaalde wettelijke taken heeft moet het CBP terughoudend opereren.
5. Documenten en informatie verkregen uit het wetgevingstrajecten mogen niet gebruikt worden voor handhaving en bestuursdwang.
6. De vraag of het CBP wel bevoegd is in een bepaalde zaak een uitspraak te doen, wordt vaak vermeden.
7. Het CBP stimuleert het uitvoeren van privacy audits en het toepassen van Privacy Enhancement Techniques (PET). Het is vreemd dat het CBP eist dat bedrijven een melding doen om in aanmerking te komen van een certificaat, ook als dat bedrijf is vrijgesteld van melding.
8. In de toezichtpraktijk liggen de verhoudingen scheef. Het CBP domineert te veel, er is te weinig overleg meer met consumentenorganisaties en de burger. Wat in feite een zakelijk, contractueel probleem is, wordt als een privacy probleem gezien.
9. In de WBP staat dat de Raad van Advies een afspiegeling moet zijn van de maatschappij. In de praktijk komt daar niet veel van terecht, de voordrachten worden door het CBP gedaan en zijn geheim. Het lijkt alsof de Raad van Advies vooral een intern klankbord is.

10. Het CBP gaat verstandig om met de interpretatie van de wet. In de gedragscode, die de banken en verzekeraars kort geleden hebben opgesteld, zijn de open normen uit de wet nader uitgewerkt en goedgekeurd door CBP, waardoor veel problemen zijn ondervangen.
11. Wij hebben twee jaar nodig gehad om te voldoen aan alle wettelijke verplichtingen rond privacy. De problemen lagen vooral op het terrein van de 'verstrekking' van persoonsgegevens en in mindere mate op het terrein van de vergaring. Privacy is nu een vast onderdeel in onze bedrijfsvoering.
12. De discussie die wij hebben is vooral een politieke discussie, waar de minister niet bij betrokken is en waar het CBP duidelijk een onafhankelijke rol heeft. De uitspraken van rechters hebben alleen betrekking op individuele gevallen en hebben geen invloed op het beleid. Het CBP zorgt voor een goede bewustwording. Het is soms wel eens jammer dat de minister van Justitie zich niet mengt in de discussie.
13. De privacy wetgeving houdt onvoldoende rekening met zaken als hergebruik van persoonsgegevens en keteninformatisering. De wet staat dit niet toe, dus komen nuttige initiatieven niet van de grond. Dit kan worden opgelost door bijvoorbeeld een ruimere interpretatie van de doelbinding in de WBP toe te staan.
14. In de zorg gaat het om het krijgen van persoonsgegevens, bij banken gaat het om het hebben en eventueel verstrekken van persoonsgegevens. Zorgverzekeraars kunnen hun werk niet goed doen als ze die gegevens niet krijgen, zorgverzekeraars lopen tegen de grenzen van de wet aan.
15. Het veiligheidsgevoel, de grotere afhankelijkheid van elkaar, de toegenomen technische mogelijkheden. Privacybescherming speelt overal. Het gaat om een afweging tussen het maatschappelijke belang en het individuele belang. Dat vraagt om overtuigen, om goede argumentaties. Het CBP vervult daar een goede en onafhankelijke rol.
16. Het CBP zou wel wat méér kunnen doen aan vernieuwing. Discussies met het CBP over de doelstelling van de wet, de proportionaliteit, de strikte toepassing van de wet etc. lopen vaak vast, omdat het CBP niet vernieuwend bezig wil zijn.
17. CBP straalt soms iets uit van 'wij weten het beter'. Het CBP zou zich wat meer moeten realiseren dat het CBP het niet alleen kan en de hulp van FG's en specialisten in de branches nodig heeft.

18. In de zorg wordt meer nadruk gelegd op het mechanisme van de verantwoording over de naleving van de privacybescherming, meer een systeem van 'comply or explain'. Daarvoor is het instrument van de Bestuursverklaring opgenomen in de nieuwe zorgwetten. Onder die Bestuursverklaring valt ook de WBP. Privacy wordt daarmee ook meer een onderdeel van een maatschappelijke verantwoording.
19. Het huidige systeem van melding moet worden vervangen door een systeem van 'vrijstelling, tenzij'.
20. De wetgeving rond het sofinummer moet worden vereenvoudigd.
21. De GBA, de Gemeentelijke Basis Administratie, moet méér worden opengesteld voor raadpleging door derden, en niet alleen deurwaarders.