



Minister voor Rechtsbescherming

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Reactie op rapport 'Bescherming gegeven? Evaluatie
UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid'

Datum
5 juli 2023

Ons kenmerk
4697024

1. Aanleiding

In aanvulling op de Algemene Verordening Persoonsgegevens (AVG) is bij de totstandkoming van de Nederlandse Uitvoeringswet (wet van 16 mei 2018, hierna: UAVG) toegezegd dat ook deze binnen drie jaar zal worden geëvalueerd. Deze evaluatie is ook in de UAVG zelf opgenomen.¹ Die evaluatie is op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid door het WODC uitgevoerd. De evaluatie richtte zich op de vragen: hoe verloopt de uitvoering en wat zijn de effecten van de wet? Daarnaast stond nog een motie open uit 2015 over de Wet meldplicht datalekken en boetebevoegdheid van het (toenmalig) College bescherming persoonsgegevens (Cbp), de voorloper van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). In deze motie wordt de regering verzocht de Wet meldplicht datalekken en boetebevoegdheid binnen vier jaar na inwerkingtreding te evalueren. Dit verzoek is meegenomen bij de onderhavige evaluatie van de UAVG. In deze nota wordt de voorgestelde beleidsreactie op het onderzoek kort samengevat.

2. Geadviseerd besluit

Instemmen met de verzending van bijgevoegde brief, waarin mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een beleidsreactie aan de Tweede Kamer wordt aangeboden op WODC-rapport 'Bescherming gegeven? Evaluatie UAVG, meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid'.

3. Kernpunten

In de reactie wordt vooropgesteld dat de uitvoeringswetgeving nooit 'af' is, en dat regelmatig wordt gezien of deze aanpassing behoeft. Het wetsvoorstel Verzamelwet gegevensbescherming dat nu bij de Tweede Kamer in behandeling is, is daarvan een blijk. Daarnaast heeft de AP in haar brief van 23 januari 2023 een aantal thema's geopperd voor een volgende wetwijzing. Deze worden momenteel bestudeerd.

¹ In artikel 50 van de UAVG staat: Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vier jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de effecten van deze wet in de praktijk en over de uitvoering van de wet in de praktijk.

Onderdeel 1: Evaluatie van de UAVG

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Gedragscodes

Gedragscodes voor sectoren en organisaties kunnen meer eenduidigheid brengen in de toepassing van de AVG. Toch komen deze in de praktijk nauwelijks van de grond, doordat het proces veel tijd kost en de goedkeuring door de AP onzeker is. Een voorstel van de onderzoekers om gedragscodes wettelijk verplichten wordt in de conceptreactie niet overgenomen, omdat een gedragscode moet worden opgesteld met draagvlak van een sector, wil het een goede werking hebben. De AP staat hiervoor aan de lat. Meer dan bij de AP het belang van dit instrument benadrukken, kan de regering niet doen. In het commissiedebat van 22 november 2022 inzake de verwerking en bescherming van persoonsgegevens hebt u, op een vraag van het Kamerlid Van Ginneken (D66), toegezegd schriftelijk te zullen ingaan op de mogelijkheden om gedragscodes te bevorderen. U hebt daarbij toegezegd dit punt in een meer omvattende brief mee te nemen over AVG-onderwerpen. Omdat een dergelijke brief momenteel nog niet in de maak is en dit punt van gedragscodes anders langere tijd zou blijven liggen, wordt dit alvast meegenomen in de onderhavige beleidsreactie.

Datum
5 juli 2023

Ons kenmerk
4697024

Cross-sectorale gegevensdeling

Van cross-sectorale gegevensdeling is – kort gezegd – sprake als private partijen strafrechtelijke persoonsgegevens delen en verwerken om zo een betere informatiepositie te verkrijgen, bijvoorbeeld over fraudeurs. Deze vorm van gegevensverwerking kan grote gevolgen voor mensen hebben en is onder de UAVG dan ook alleen toegestaan als de AP hiervoor een vergunning heeft verleend. De AP legt de lat hiervoor hoog en eist stevige waarborgen. Zij heeft in de weinige gevallen waarin een vergunning is aangevraagd, deze niet verleend. Dit maakt echter nog niet dat het systeem op de schop moet, staat in de conceptreactie. De eisen die de AP stelt zijn weliswaar hoog, maar vloeien rechtstreeks uit de AVG voort. Daar kan ook de Nederlandse wetgever niet omheen. Dat de AP de aanvragen die tot nu toe zijn gedaan ontoereikend vond, wil niet zeggen dat het nu al duidelijk is dat het vergunningenstelsel uit de UAVG niet in stand moet blijven. Daarvoor moeten eerst meer ervaringen worden opgedaan en worden met publieke en private organisaties knelpunten inzichtelijk gemaakt binnen het geldende privacykader voor cross-sectorale gegevensdeling ten behoeve van criminaliteitsbestrijding en het voorkomen van slachtofferschap. Uit de verkenning met alle partijen is duidelijk geworden dat dit momenteel als een van de grootste belemmeringen wordt ervaren voor een effectieve aanpak van online fraude.²

Rechtsbescherming

De onderzoekers wijzen erop dat de rechtsbescherming tegen feitelijke bestuurshandelingen (niet zijnde besluiten) niet duidelijk geregeld is. Wel zijn er op dit punt ontwikkelingen in de jurisprudentie: door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan onrechtmatige gegevensverwerking door de overheid los worden beoordeeld van een daaropvolgend besluit. De onderzoekers geven in overweging dit ook wettelijk te verankeren. In de beleidsreactie wordt het belang van deze problematiek onderkend, maar wordt tevens vastgesteld dat de rechtsontwikkeling gaande is en dat de bestaande wettelijke kaders daar niet aan in de weg staan. De gevolgen daarvan voor de praktijk zullen zich de komende tijd aftekenen. Mocht daaruit

² Kamerstukken II 2022/23, 29 911, nr. 393 en bijlage.

een breder gedragen wens naar voren komen om het wettelijk kader te herzien, dan kan daarnaar worden gehandeld.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Daarnaast hebben de onderzoekers aanbevelingen gedaan om de civiele rechtsbescherming (tussen burgers/bedrijven onderling) te verbeteren door procedures te vereenvoudigen. Die gedachte om de rechtsbescherming laagdrempeliger te maken, is het onderzoeken waard. Hiervoor zal wel nader onderzoek moeten worden gedaan naar de behoeften vanuit de praktijk en de consequenties voor de rechtbanken.

Datum
5 juli 2023

Ons kenmerk
4697024

Wetenschappelijk onderzoek

De onderzoekers stellen vast dat de regels voor het verwerken van persoonsgegevens voor wetenschappelijk onderzoek op verschillende plekken in de UAVG staan en dat deze wellicht beter kunnen worden geclusterd. Dit voorstel wordt in de conceptreactie niet opgevolgd, omdat de huidige indeling in de UAVG synchroon loopt met die van de AVG. Als die koppeling wordt losgelaten, ontstaan weer nieuwe onoverzichtelijkheden. Het verplaatsen van bepalingen over gegevensverwerking voor wetenschappelijk onderzoek uit sectorale wetgeving naar de algemenere UAVG wordt in de conceptreactie ook niet omarmd. De verschillende sectoren zijn juist bekend met hun wetgeving en onderdelen daarvan overhevelen naar de UAVG zal niet per se leiden tot meer verduidelijking.

Geautomatiseerde besluiten

In artikel 22 AVG staat de regel dat niemand wordt onderworpen aan een uitsluitend op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit dat voor de betrokkene (rechts)gevolgen heeft. In nationale wetgeving mogen uitzonderingen worden gemaakt op deze regel. Zo staat in artikel 40 UAVG in welke gevallen overheidsorganisaties gebruik mogen maken van deze vorm van gegevensverwerking: bij een wettelijke verplichting of als het noodzakelijk is voor een taak van algemeen belang. In dat geval moeten wel passende waarborgen worden getroffen. De onderzoekers waarschuwen dat alleen de mogelijkheden van bezwaar en beroep niet altijd toereikend zijn om als passende waarborgen te gelden. In de conceptreactie wordt uiteengezet dat passende waarborgen inderdaad een essentiële voorwaarde zijn voor het gebruik van geautomatiseerde besluitvorming door overheidsorganen. Er worden verschillende stappen gezet om daarvoor te zorgen, zoals een implementatiekader 'inzet van algoritmen' en richtlijnen voor het gebruik van algoritmen door overheden, die moeten zorgen voor transparantie, consistentie en controleerbaarheid.

Ook heeft eerder dit jaar heeft de minister van BZK aan de Kamer ter informatie de preconsultatieversie van het wetsvoorstel versterking waarborgfunctie Awb toegezonden. Bij deze preconsultatie zijn tevens enkele vragen voorgelegd over algoritmische besluitvorming en hoe daarover gecommuniceerd wordt. Dit om van de aangeschreven partijen meer zicht te krijgen op de huidige praktijk. Dit onderwerp is voorts nader verkend in een expertsessie.

Onderdeel 2: De meldplicht datalekken en de boetebevoegdheid in de praktijk

Toezicht door de AP/boetebevoegdheid

De onderzoekers zijn kritisch over het toezichtsproces, omdat daarin naar hun oordeel eenduidigheid ontbreekt. De escalatieladder ziet er in de onderzochte gevallen telkens anders uit. Denkbaar zou volgens de onderzoekers zijn dat in de UAVG wordt voorgeschreven dat de toezichthouder beleidsregels bekendmaakt. In

de conceptreactie worden de onderzoekers gevolgd in de zienswijze dat voor het draagvlak en de effectiviteit van het toezichtsproces, daarover duidelijkheid en kenbaarheid moeten bestaan. Het is echter niet de wetgever, maar de toezichthouder die met deze aanbeveling aan de slag moet. Het opnemen van een verplichting in de UAVG voor de AP om beleidsregels bekend te maken, raakt aan de onafhankelijkheid van de AP en is daarmee geen optie die nader zal worden verkend. Wel kan in gesprekken met de AP het belang van een kenbaar toezichtskader, waaronder beleidsregels over toepassing van de boetebevoegdheid, onder de aandacht worden gebracht.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

Datum
5 juli 2023

Ons kenmerk
4697024

De meldplicht datalekken

Een zorgpunt van de onderzoekers is dat de veel meldingen van datalekken niet oppakt en dat de AP in een minderheid van de gevallen reageert op een melding. Ook is het de onderzoekers opgevallen dat het tijdig melden van een datalek geen rol speelt bij het bepalen van de boetehoogte. Dat geeft geen positieve prikkel om een melding te doen, vooral omdat de pakkans laag is in geval van niet melden. In de conceptreactie wordt erop gewezen dat de AP zelf zoekt naar mogelijkheden om haar toezicht op de meldplicht datalekken te verbeteren en haar capaciteit zo goed mogelijk daarop in te zetten. Ook heeft de AP van dit kabinet structureel extra middelen gekregen, dat zij naar eigen inzicht kan besteden. Het is niet aan het kabinet om hierin te treden, omdat de AP onafhankelijk is in de wijze waarop zij haar taken en bevoegdheden uitoefent.

Tot slot missen de onderzoekers bij de AP beleidsregels over het publiceren van handhavingsbesluiten. Publicatie zou volgens de onderzoekers de normnaleving kunnen bevorderen en de preventieve werking dienen. In de conceptreactie wordt het voorstel niet opgevolgd om de AP bij wet te verplichten boetebesluiten te publiceren. Ook daartegen verzet zich eerdergenoemde onafhankelijkheid van de AP. Wel zal ook hierover met de AP in gesprek worden gegaan. Wat in de conceptreactie wel wordt toegezegd, is dat wordt gekeken naar de verplichte openbaarmaking door bestuursorganen van boetebesluiten die jegens hen zijn genomen. Dit is ook een wens van de AP.

4. Toelichting

Het onderzoek geeft een goed beeld van de manier waarop de UAVG in de praktijk wordt toegepast, in welke mate de meldplicht datalekken wordt nageleefd en in hoeverre de boetebevoegdheid van de toezichthouder bijdraagt aan een doelmatige en doeltreffende uitvoering en handhaving van de AVG. De onderzoekers doen enkele voorstellen om de UAVG uit te breiden. Enkele daarvan zijn reeds meegenomen bij het in de Tweede Kamer aanhangig zijnde wetsvoorstel Verzamelwet Gegevensbescherming, zoals biometrische gegevensverwerking en de positie van minderjarigen. Andere voorstellen zullen nader worden onderzocht op wenselijkheid en haalbaarheid en in samenhang worden bekeken met de voorstellen die de AP in haar brief van 23 januari 2023 heeft gedaan. Op dit punt past wel een opmerking met betrekking tot de ambtelijke capaciteit. Zowel bij DGRR als DWJZ is deze op het terrein van gegevensbescherming zeer beperkt, wat tot gevolg heeft dat er slechts beperkte inzet mogelijk is. Daarop wordt nog verder beslag gelegd door het wetsvoorstel Verzamelwet Gegevensbescherming. Op 1 december is het dit wetsvoorstel Verzamelwet Gegevensbescherming ingediend bij de Kamer. Op 1 april 2023 heeft de Kamer naar aanleiding daarvan verslag uitgebracht en een groot aantal vragen gesteld. De beantwoording daarvan vergt veel tijd en inzet. Datzelfde geldt voor de beoordeling van en reactie op de elf voorgestelde verbeterpunten

die de AP in haar brief van 23 januari jl. heeft genoemd. Dit brengt met zich mee dat de actie die in de onderhavige reactie op de UAVG-evaluatie worden toegezegd, niet voortvarend ter hand kunnen worden genomen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtsbestel

4.1 Politieke context

Tijdens het commissiedebat 'Verwerking en bescherming persoonsgegevens' van 22 november 2022 is er door meerdere Kamerleden geïnformeerd naar uw zienswijze op dit onderzoek. Daarbij ging de aandacht uit naar de moeizame relatie tussen de onderzoekers en de AP, die zodanige bedenkingen bij het onderzoek had dat zij hieraan niet wilde meewerken. De AP meende dat het onderzoek in de voorgenomen opzet niet alleen een wetstechnische evaluatie zou zijn, maar dat het ook zou zien op het functioneren van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) als toezichthouder. Uiteindelijk heeft de AP in beperkte mate medewerking verleend. Die medewerking is inderdaad beperkt en in een laat stadium van het onderzoek verleend. De AP is wel vooraf gekend in deze conceptreactie. Zij heeft zich vervolgens in haar reactie daarop beperkt tot een feitelijke toetsing en op twee onderdelen – over de onafhankelijke positie als toezichthouder en over de relatie tussen de functionarissen gegevensbescherming en de AP – wijzigingen voorgesteld, die in de beleidsreactie zijn overgenomen.

Datum
5 juli 2023

Ons kenmerk
4697024

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.