

# Samenvatting

## *De wettelijke regeling*

De Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) is op 1 september 2001 in werking getreden. De Wbp is de opvolger van de Wet persoonsregistraties (Wpr). Met de Wbp is de Richtlijn betreffende de bescherming van de natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens (hierna: Privacyrichtlijn) geïmplementeerd.<sup>1</sup>

In de Wbp zijn de belangrijkste regels voor het vastleggen en gebruiken van persoonsgegevens vastgelegd. Het doel van de Wbp is allereerst om waarborgen te bieden waarmee een evenwicht tussen privacybescherming en andere belangen wordt bewerkstelligd. Daarnaast wordt de positie van de persoon wiens gegevens worden verwerkt, versterkt door hem rechten toe te kennen en aan verantwoordelijken daarmee corresponderende plichten op te leggen. Versterking van de positie van deze betrokkene vindt eveneens plaats door het aanwijzen van het College bescherming persoonsgegevens (hierna: Cbp) als toezichthouder en het opleggen van een plicht voor verantwoordelijken om de verwerking van persoonsgegevens te melden bij het Cbp of bij een Functionaris Gegevensbescherming (hierna: FG) als die is aangesteld (meldingsplicht).

## *Onderzoekskader*

Artikel 80 van de Wbp vormt de grondslag voor de wetsevaluatie. In dat artikel is bepaald dat de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties binnen vijf jaren na de inwerkingtreding van de Wbp aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de Wbp in de praktijk zenden. Volgens de wetgever zal bezien moeten worden of bepalingen wellicht knelpunten opleveren, dan wel de bescherming van de persoonlijke levenssfeer onvoldoende garanderen. De evaluatie ging van start met een knelpuntenonderzoek waarvan in 2007 verslag is gedaan. Anders dan dat knelpuntenonderzoek is dit evaluatieonderzoek empirisch georiënteerd. In dit onderzoek wordt onderzocht of de knelpunten zich in de praktijk daadwerkelijk voordoen. Bovendien wordt beschreven hoe informatie-uitwisseling verloopt en wat partijen zich daarbij voorstellen.

## *Onderzoeksvraag*

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

*In hoeverre voldoet de werking van de Wbp in de praktijk aan de doelstellingen van de wet, in het bijzonder gelet op de in de literatuur gesignaleerde knelpunten en welke aanpassingen zijn mogelijk en wenselijk binnen het kader van de EU-richtlijn?*

Ter uitwerking van deze probleemstelling hebben we 18 deelvragen gesteld en beantwoord, verdeeld over een drietal categorieën; normeren, informeren en toezicht en rechtsbescherming.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 95/46/EG, PbEG L 281, p. 0031-0050

### *Onderzoeksopzet*

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast het bestuderen van relevante literatuur, zijn drie vragenlijsten uitgezet. Het eerste enquêteonderzoek is gehouden onder een steekproef van overheidsorganisaties en organisaties uit het Handelsregister. De tweede vragenlijst is gericht aan een aantal organisaties die zijn geselecteerd door middel van een steekproef uit het meldingenregister bij het Cbp. De derde enquête is gestuurd naar alle FG's. De vragenlijsten zijn gebaseerd op het beschrijvingskader van het onderzoek dat in hoofdstuk 3 is opgenomen. Daaraan lag, naast het knelpuntenonderzoek en literatuurstudie, een aantal oriënterende interviews ten grondslag. De enquêteresultaten zijn geïnterpreteerd met behulp van de bevindingen uit een aantal expertmeetings, onder meer met FG's. Ook hebben we met dat doel een aantal diepte-interviews afgenomen met privacy officers, juridische experts en de voorzitter van het Cbp. Om meer zicht te verkrijgen op de rol die de wet speelt bij gegevensuitwisseling in samenwerkingsverbanden is een tweetal casestudies uitgevoerd. Tot slot is gesproken met een aantal burgers en hun rechtshulpverleners die een geschil hadden over de verwerking van hun persoonsgegevens.

### *Bevindingen*

Voor de interpretatie van de uitkomsten van het onderzoek is het van belang vast te stellen dat het responspercentage bij één van de uitgezette enquêtes voldoende was, bij één matig en bij één enquête onvoldoende. Dat noopt tot enige terughoudendheid bij de presentatie en het veralgemeniseren van de bevindingen. Dat neemt niet weg dat door de uitkomsten van de enquêtes onderling te combineren, en ook te vergelijken met de informatie die met behulp van de kwalitatieve onderzoeksmethoden is verzameld, een redelijk consistent beeld naar voren komt.

De algemene conclusie van dit evaluatieonderzoek is dat de doelstellingen van de Wbp, het waarborgen van evenwicht tussen het privacybelang en andere grondrechten en het versterken van de positie van personen van wie gegevens worden verwerkt, nog niet ten volle worden gerealiseerd. Uit het enquêteonderzoek, interviews met experts, FG's, vertegenwoordigers van burgerbelangen, casestudies en interviews met burgers die een geschil aanhangig hebben gemaakt, komt het beeld naar voren van een wet die in de rechtspraktijk nog niet erg leeft, betrekkelijk lastig hanteerbaar wordt geacht en waarbij een op de toepassing gerichte privacygemeenschap en -cultuur nog niet in de volle breedte tot ontwikkeling is gekomen.

Door de open normen die de wet kent, is normontwikkeling wenselijk in nadere regelingen per organisatie of per sector of branche. Het onderzoek laat zien dat er aan de ene kant bij ruim de helft van de organisaties een privacyregeling van kracht is. Dat betekent tegelijkertijd dat er anderzijds veel organisaties zijn die een nadere regeling (nog) ontberen. Daarnaast wijzen zowel de enquêteresultaten, als de bevindingen uit interviews en expertmeetings, uit dat de kennis over de wet bij de doelgroepen van de wet (verantwoordelijken en betrokkenen) nog zou kunnen toenemen. Ook de bewustwording van het belang van privacy is niet bij alle verantwoordelijken en betrokkenen even groot. Dat kan onder meer worden afgeleid uit het beperkte gebruik dat betrokkenen maken van hun rechten tot inzage, correctie, aanvulling en verwijdering. Het kan ook blijken uit het zeer geringe aantal geschillen dat bij rechterlijke colleges en het Cbp aanhangig wordt gemaakt. Privacy is voor burgers wel een onderwerp, maar de gevoelige plek zit 'diep'. Burgers maken

onderscheid tussen privacy in het algemeen, die in dat denkkader aan andere belangen, zoals veiligheid, ondergeschikt kan zijn, en de eigen privacy. Wanneer het persoonlijk wordt is er sneller sprake van een issue van grote zorg.

Organisaties kunnen – meestal op vrijwillige basis – een FG benoemen. De activiteiten van een dergelijke functionaris lijken in de praktijk bij te dragen aan een bewuste omgang met persoonsgegevens binnen die organisaties. Toch is er bij slechts 0,3 promille van de organisaties in ons land een FG aangesteld. Aanstelling van een dergelijke functionaris zou voor veel organisaties ook een te zwaar middel zijn om privacybescherming te waarborgen. Het branchegevijs, samen met andere organisaties aanstellen van een FG (overeenkomstig art. 62 van de wet), zou daarom gestimuleerd moeten worden. Het belang van de functie zou ook verder kunnen toenemen door daaraan meer dan op dit moment eisen te stellen op het vlak van kwaliteit, opleiding en vaardigheden. De bedoeling van de verplichting bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens te melden is om de bewustwording van de omgang met die gegevens te versterken, de naleving van het doelbindingsprincipe te bevorderen en de betrokkene duidelijk te maken wie verantwoordelijk is voor het vaststellen van doel en middelen van de verwerking. De onderzochte praktijk laat een zekere terughoudendheid zien bij het gebruik van persoonsgegevens en de meldingsprocedure lijkt inderdaad een preventief effect te hebben. Opnemen van een melding in het meldingenregister bij het Cbp lijkt op zichzelf niet erg zinvol. Uit gesprekken met rechtshulpverleners en burgers die een geschil aanhangig hebben gemaakt komt naar voren dat dat register bij veel betrokkenen weinig bekendheid geniet. Onze respondenten geven bovendien aan dat de transparantie van het meldingenregister te wensen over laat.

Een centrale uitkomst van het onderzoek is daarmee dat normontwikkeling, voorlichting en advisering op maat nadrukkelijk aandacht behoeven. Het intensiveren van de toezichtsinspanningen door het Cbp, dat zijn activiteiten in 2007 in die richting meer nadruk heeft gegeven, kan daarbij een rol spelen, maar dient ondersteund te worden door uitleg over de normen. Ook zouden betrokkenen kunnen worden geactiveerd inspanningen te leveren ten behoeve van het privacybelang. De behoefte aan normontwikkeling en uitleg moet ook worden gezien tegen de achtergrond van het feit dat de Wbp nog niet erg lang bestaat, hoewel de wet in de Wpr een verwante rechtsvoorganger had. Kenmerkend voor de Wbp is dat het gaat om een wettelijke regeling met open normen die nadere invulling behoeven. Dat kost tijd. En – zo luidt een rode draad van de onderzoeksbevindingen – de rechtsontwikkeling in de zin van sectorale normen en jurisprudentie, die vraagt om contextspecifieke kennis (branche, sector, technologie), is nog niet over de hele linie uitgekristalliseerd.