



EINDRAPPORT

Evaluatie Autoriteit Persoonsgegevens

31 oktober 2024

Stavros Zouridis

Ronald Leenes

Bert-Jaap Koops

Roeland Stolk

Pepijn van der Beek

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1	6
Inleiding	6
1.1 Doel- en vraagstelling	6
1.2 Onderzoeksaanpak en -scope	7
1.3 Analyse kader	9
1.4 Leeswijzer	11
Hoofdstuk 2	12
Missie en strategie	12
2.1 Missie	12
2.2 Missieanalyse	17
2.3 Strategie	19
2.4 Strategieanalyse	29
Hoofdstuk 3	33
Operationeel vermogen	33
3.1 Werkstromen	33
3.2 Capaciteit	44
3.3 Prestaties	45
3.4 Organisatieanalyse	62
Hoofdstuk 4	64
Legitimerende omgeving	64
4.1 De positionering van de AP	64
4.2 De werkwijze van de AP	66
Hoofdstuk 5	69
Analyse en conclusies	69
5.1 Analyse	69
5.2 Conclusies	77
Hoofdstuk 6	80
Blik op de toekomst	80
6.1 Ontwikkelingen en context	80
6.2 Indicatoren	83
Bijlagen	87

Samenvatting

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft opdracht gegeven voor het uitvoeren van een brede, inhoudelijke evaluatie naar haar functioneren in de periode 2018-2023. Voor de evaluatie heeft de AP een onafhankelijke commissie ingesteld. Deze commissie heeft Tilburg University en Berenschot opdracht gegeven een evaluatieonderzoek uit te voeren als input voor haar evaluatie.

Als kader voor de evaluatie hanteren wij het publiekewaardemodel van Mark Moore. In dat model wordt de waarde van een publieke organisatie afgeleid van de combinatie van haar missie en visie, operationeel vermogen en de verwachtingen in haar legitimerende omgeving.

Wij hebben in dit kader onderzocht hoe de AP de haar in de AVG verankerde verantwoordelijkheden in de evaluatieperiode heeft vormgegeven. Hiertoe hebben we een documentanalyse uitgevoerd, wet- en regelgeving geanalyseerd en ongeveer dertig gesprekken gevoerd. Die gesprekken waren zowel met medewerkers van de AP, als met relevante personen binnen het werkveld van de AP, zoals andere toezichthouders, functionarissen gegevensbescherming (FG's), en vertegenwoordigers van bedrijven, mensenrechtenorganisaties, journalistiek, wetenschap en politiek.

Missie en visie

Ten eerste concluderen wij dat de AP, die al een omvangrijk werktelein had, de afgelopen jaren heeft gekozen voor een verbreding van haar missie en daarmee haar takenpakket. De nadruk in de missie is verschoven van 'de bescherming van persoonsgegevens' naar 'het beschermen van burgers in de digitale wereld'. Daarmee kiest de AP voor een ruime interpretatie van de AVG die de randen opzoekt, en heeft zij een grote belofte op zich genomen. Met bijvoorbeeld de uitbreiding naar coördinerend toezicht op artificiële intelligentie is het werkveld van de AP verder verbreed. De vervulling van die grote belofte met dat ruime takenpakket zal ook waargemaakt moeten worden.

We concluderen verder dat de AP in de evaluatieperiode meer risico- en sectorgericht is gaan werken. De AP heeft daarbij gaandeweg meer nadruk gelegd op een juridische (legalistische) en repressieve toezichtstrategie dan op een uitleggende en ondersteunende strategie die in haar beginjaren vooropstond. In eigen bewoordingen is de AP de nadruk wat meer gaan leggen op 'bewaken' dan op 'bevorderen'. Dat is een duidelijk verschil met voorgaande jaren, waarin de strategie als pragmatisch en preventief te kenmerken viel.

Operationeel vermogen

Ten aanzien van het operationeel vermogen concluderen wij dat het glas zowel halfvol als halfleeg is. Het halfvolle glas laat zien dat de AP meer greep heeft gekregen op de individuele werkstromen binnen het takenpakket. Denk aan de triage binnen het eerstelijns onderzoek, die sterk is verbeterd. Ook is de samenwerking binnen de organisatie verbeterd, bijvoorbeeld in de vorm van een casusgericht tactisch overleg. Het halflege glas laat zien dat er stevige spanning is tussen wat de AP wil, wat andere belanghebbenden van de AP verwachten en wat de AP kan. Met andere woorden: het operationeel vermogen levert (nog) niet voldoende wat de missie belooft en wat de omgeving van de AP verwacht.

We constateren dat het operationeel vermogen van de AP op dit moment alleen nog in 'output'-termen te meten is. Daarmee bedoelen we bijvoorbeeld het aantal afgehandelde klachten, het aantal opgelegde boetes en het aantal afgeronde onderzoeken. De AP beschikt niet over een meetinstrument om de 'outcome' van deze prestaties – het feitelijke effect op de bescherming van persoonsgegevens en burgers – vast te stellen en op basis daarvan voor de meest effectieve interventies te kiezen. In dit rapport wordt over het gehele werkterrein een aantal indicatoren gesuggereerd om in de toekomst ook de 'outcome' van de AP-prestaties vast te kunnen stellen.

Legitimerende omgeving

Voor de legitimerende omgeving concluderen we dat de AP een bijzondere positie heeft in het Nederlandse bestel, omdat haar bestaan en werking zijn gelegitimeerd vanuit Europese regelgeving, de AVG. Er is in dat kader geen verantwoordingsrelatie met de Nederlandse overheid. Daarmee heeft de AP een grote beleids- en handelingsvrijheid, zonder verantwoordingsplicht. De interpretatie van de AVG en de besluiten van de AP kunnen wel via de rechter worden aangevochten, maar dat kost tijd en middelen.

Tegelijk zijn er andere soorten legitimiteit dan alleen formele politieke of juridische goedkeuring. Hoewel de AP het recht heeft om dit te negeren, zijn de politiek-bestuurlijke waardering en de waardering van degenen die met de AP te maken hebben, ook bronnen van legitimatie. Zo kan legitimiteit van de AP die het toezichtveld ervaart, bijdragen aan acceptatie van AP-activiteiten, waarmee bijvoorbeeld de gang naar de rechter wordt voorkomen.

Hoewel we geen uitspraken kunnen doen over de gehele omgeving van de AP, kunnen we wel concluderen dat respondenten naast waardering voor de ontwikkeling die de AP laat zien, vaak ook kritisch zijn op de keuzes van de AP. Sommige respondenten steunen de verbreding van de missie, de nadruk op 'bewaken' en het steviger inzetten op agendering via publieke media. Toch wordt deze ontwikkeling niet door alle respondenten gedeeld. Verschillende respondenten vragen zich af of de nadruk op 'bewaken' wel effectief en efficiënt is en of de capaciteit die dit kost niet veel beter kan worden ingezet voor het borgen van de naleving en een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Bijvoorbeeld door het bieden van meer concrete handvatten over wat wel en niet kan binnen de AVG, op basis van concrete vragen vanuit het veld. Ook valt te denken aan meer informele middelen, zoals telefoontjes vanuit de AP over gebreken in de naleving. De beweging naar een meer 'rechterlijke' rol en de nadruk op het uitspreken over wat juridisch wel of niet kan in plaats van proactief de naleving te borgen, stuit bij nogal wat respondenten op kritiek. De AP zou zich volgens hen meer als samenwerkingspartner dan als 'rechter' moeten gedragen.

We concluderen ook dat zowel de verhouding met de FG's als met andere toezichthouders beter kan. Verschillende respondenten geven aan dat de AP de FG's beter moet faciliteren in het contact met hun organisaties en dat de AP helderder zou moeten zijn in het afbakenen van bevorderen en bewaken. In de samenwerking met andere toezichthouders zijn daarnaast synergie-effecten mogelijk die nu niet worden bereikt; de AP lijkt zich op te stellen als bovengestelde hoeder onder de hoeders, omdat zij onafhankelijk is en zich verantwoordelijk ziet voor de bescherming van burgers in de digitale wereld. Een betere samenwerking met andere toezichthouders zou de effectiviteit en de efficiëntie van het toezicht zeker ten goede komen.

Ten slotte

Het is aan het bestuur van de AP om op basis van dit onderzoek de publieke waarde van de AP waar mogelijk te vergroten en in de toekomst bij te houden of de toegevoegde waarde van de AP

die zij in haar missie belooft, ook daadwerkelijk wordt geleverd. De eerste vijf levensjaren van de AP bieden hiervoor voldoende houvast. De AP heeft meer grip op de werkstromen, deze zijn verbonden met strategische prioriteiten, er is (onder andere door de sectorbeelden) een beter beeld van het toezichtveld, en de AP benut haar goede EU-inbedding voor gezamenlijk toezichtonderzoek en voor het meer eenduidig interpreteren van de AVG. Ook heeft de AP een zichtbare positie in zowel het toezichtveld als in het publieke en politieke debat over privacybescherming. Dit onderzoek laat tegelijkertijd zien dat een te ruime opvatting van de mogelijke publieke waarde van de AP risico's kent, omdat daarmee iets wordt beloofd wat naar verwachting niet kan worden waargemaakt, omdat de AP niet de enige toezichthouder is die burgers in de digitale wereld beschermt, en omdat het risico bestaat dat de kerntaak van het toezicht op naleving van de AVG naar de achtergrond wordt gedrukt.

Inleiding

De Autoriteit Persoonsgegevens (verder: AP) heeft opdracht gegeven voor het uitvoeren van een brede, inhoudelijke evaluatie naar haar functioneren. Ten aanzien van deze evaluatie heeft de AP een bijzondere positie. Van een reguliere ZBO-evaluatie of sturings- en/of toezichtrelatie tussen de minister voor Rechtsbescherming en de AP is geen sprake. Het bestuur van de AP heeft het initiatief genomen voor het laten uitvoeren van deze evaluatie, die breder van opzet is dan een reguliere ZBO-evaluatie.

Voor de evaluatie heeft de AP een onafhankelijke begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie heeft Tilburg University en Berenschot gevraagd een evaluatieonderzoek uit te voeren. Het evaluatieonderzoek voedt de evaluatie van de begeleidingscommissie.

1.1 Doel- en vraagstelling

Het doel van de evaluatie is om de AP van handvatten te voorzien waarmee zij haar wettelijke taken en haar rol als 'maatschappelijk regisseur' beter kan vervullen. Onder de maatschappelijke regisseursfunctie valt de taak als bepaler en bewaker van de uitvoering van onder andere de AVG en verstaat het bestuur van de AP "een taakopvatting van toezicht die niet alleen reageert op overtredingen en afzonderlijke zaken, maar juist draait om het proactief agenderen, aanpakken en voorkomen van schadelijke gevolgen voor burgers en de maatschappij in brede zin".

De begeleidingscommissie staat een brede, inhoudelijke evaluatie van de AP-werkzaamheden over de periode 2018-2023 voor ogen, met aandacht voor de wettelijke taken en de maatschappelijke relevantie van het werk van de AP. Samenhangend met de vraag of de AP erin slaagt de functie te vervullen van maatschappelijk regisseur, is voor deze evaluatie van belang of deze regisseursfunctie ook wordt erkend en gewaardeerd door de omgeving van de AP, die bestaat uit het toezichtveld (gegevensverantwoordelijken) maar ook belangengroeperingen, politici, journalisten en gespecialiseerde juristen.

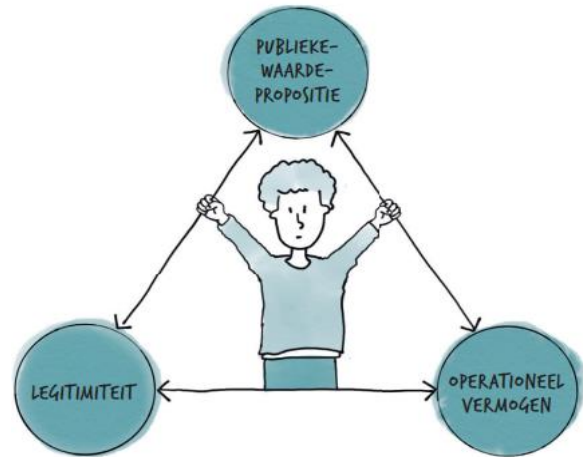
Aan het onderzoeksteam is gevraagd om de begeleidingscommissie te informeren over:

- de doeltreffendheid en doelgerichtheid waarmee de AP haar taken in de periode 2018-2023 heeft uitgevoerd;
- de doelmatigheid waarmee de AP haar taken uitvoert;
- de wijze waarop de AP als Europees toezichthouder invulling geeft aan haar positie binnen de Nederlandse staatsrechtelijke en Europeesrechtelijke verhoudingen;
- de toekomstbestendigheid van de AP.

1.2 Onderzoeksaanpak en -scope

Het onderzoeksteam heeft ervoor gekozen het evaluatieonderzoek te richten op leren (een zogeheten formatieve evaluatie). Dit betekent dat het onderzoeksteam het verleden onderzoekt met het oog op de toekomst en daarbij de ontwikkelingen betreft die verwacht worden in het werkveld van de AP. Als kader voor het evaluatieonderzoek dient het publiekewaardemodel van de Harvard-hoogleraar Mark Moore.

Het kader van Mark Moore leidt de publieke waarde (propositie) van een organisatie af uit de missie en de strategie van de organisatie, de verwachtingen bij de legitimerende omgeving ('authorizing environment') en het operationeel vermogen ('organizing capacity') van de organisatie. Met andere woorden, welke waarde een publieke organisatie als de AP toevoegt, hangt af van de missie van de AP (die gegrond is in de AVG), van wat de AP feitelijk kan waarmaken met de huidige capaciteit en wat de omgeving van de AP precies verwacht van de AP.



De theorie van publieke waarde van Mark Moore is de bekendste loot aan de stam van *public value management*. In essentie komt het model erop neer dat een publieke organisatie de missie en strategie (wat wil de organisatie bereiken of waar staat de organisatie voor?), het operationeel vermogen (wat kan de organisatie waarmaken?) en de verwachtingen vanuit de omgeving (wat verwachten belanghebbenden in de omgeving?) op één lijn brengt en aan de hand daarvan duidelijk maakt welke waarde de organisatie precies toevoegt. Voor een bedrijf is de toegevoegde waarde eenvoudig vast te stellen, omdat deze in geld uitgedrukt kan worden. Dat geldt niet voor een publieke organisatie. Moore beargumenteert dat handelen in een publieke context waardevol is wanneer tussen deze 'bollen' geen discrepanties bestaan. Wij beschrijven de bollen van Moore in de Nederlandse context als volgt.

- **De missie en strategie.** De missie is de bestaansreden voor de organisatie die de waarden of doelstellingen uitdrukt waarvoor de organisatie is opgericht en bestaat. De strategie bestaat uit de taakopvatting en aanpak om de waarden en doelstellingen te realiseren. Idealiter is de strategie de schakel tussen enerzijds de missie en de taken van de AP, zoals die voortvloeien uit de Europese en nationale wetgeving, en anderzijds de basis voor het operationele handelen van de AP.
- **Het operationeel vermogen.** Het operationeel vermogen heeft betrekking op wat de organisatie daadwerkelijk kan waarmaken in slagkracht en capaciteit. Dat hangt onder meer af van de hoeveelheid capaciteit, hoe efficiënt de capaciteit is georganiseerd en hoe andere belanghebbenden die bijdragen aan de missie van de organisatie worden ingezet (denk aan het inzetten van garages voor de apk-keuring, waarmee de capaciteit om de missie te borgen – veilige auto's op de wegen – enorm toeneemt zonder deze zelf als overheid te organiseren).
- **De legitimerende omgeving.** De effectiviteit en soms zelfs het mandaat van de organisatie hangt af van wat belanghebbenden verwachten en waartoe ze de AP in staat stellen. Deze verwachtingen legitimeren publieke organisaties zoals de AP en deze legitimatie draagt bij aan de effectiviteit van de AP.

Zo is voor iedere organisatie een strategische driehoek op te stellen waarvan de daadwerkelijk geleverde publieke waarde kan worden afgeleid. De publieke waarde die daadwerkelijk wordt geleverd door de organisatie is het punt waarvan de drie bollen elkaar raken.

Met dit analyse-instrument is het ook mogelijk om congruenties en spanningen in beeld te brengen. Soms is er bijvoorbeeld wel een prachtige missie, maar ontbreekt het aan operationeel vermogen waardoor de missie een grotendeels dode letter blijft. Of de organisatie heeft een prachtige missie, maar die wordt door de legitimerende omgeving niet gedeeld omdat ze iets heel anders van de betreffende organisatie verwacht. Van het strategisch management wordt verwacht dat een publiekewaardepropositie wordt opgesteld die aansluit op de missie, de verwachtingen in de legitimerende omgeving én het operationeel vermogen.

Met behulp van dit analysekader beantwoorden wij de volgende **hoofdvraag**:

Hoe heeft de AP de haar in de AVG toegekende toezichthoudende verantwoordelijkheid in de periode 2018-2023 vormgegeven?

Het analysekader stelt ons in staat om de drie variabelen in samenhang te onderzoeken aan de hand van de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Hoe heeft de AP de in de AVG toegekende verantwoordelijkheid vertaald naar een missie en strategie?
2. Hoe zijn de missie en strategie verbonden met de operationele processen bij de AP?
3. Wat zijn binnen de legitimerende omgeving de verwachtingen en beelden van belanghebbenden bij de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de AP?

Aangezien het om een lerende evaluatie gaat, voegen we hier een vierde deelvraag aan toe:

4. Welke handvatten kunnen op basis van deze analyse aan de AP worden meegegeven voor het toezicht, met inachtneming van de context waarbinnen dit toezicht in de komende periode moet plaatsvinden?

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen is in onderstaande tabel per vraag de onderzoeksaanpak schematisch weergegeven.

Onderzoeksvraag	Onderzoeksaanpak	Onderzoeksactiviteiten
1(a) Hoe heeft de AP de in de AVG toegekende verantwoordelijkheid vertaald naar een missie?	Hoofdstuk 2: Missieanalyse	
1(b) Hoe heeft de AP de in de AVG toegekende verantwoordelijkheid en haar missie vertaald naar een strategie?	Hoofdstuk 2: Strategieanalyse	
2. Hoe zijn de missie en strategie verbonden met de operationele processen bij de AP?	Hoofdstuk 3: Organisatieanalyse	

Onderzoeksvraag	Onderzoeksaanpak	Onderzoeksactiviteiten
3. Wat zijn binnen de legitimerende omgeving de verwachtingen en beelden van belanghebbenden bij de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de AP?	Hoofdstuk 4: Contextanalyse en stakeholderbevraging	<ul style="list-style-type: none"> Literatuuronderzoek (Groeps)interviews met medewerkers en bestuur AP Interviews met belanghebbenden
<i>Hoofdvraag:</i> hoe heeft de AP de haar in de AVG toegekende toezichthoudende verantwoordelijkheid in de periode 2018-2023 vormgegeven?	Hoofdstuk 5: Analyse en conclusie	<ul style="list-style-type: none"> Analyse van bevindingen
4. Welke handvatten kunnen op basis van deze analyse aan de AP worden meegegeven voor het toezicht, met inachtneming van de context waarbinnen dit toezicht in de komende periode moet plaatsvinden?	Hoofdstuk 6: Blik op de toekomst	<ul style="list-style-type: none"> Literatuuronderzoek Ontwikkelen van indicatoren

1.3 Analyse kader

Vertrekpunt van het evaluatieonderzoek is het wettelijk kader en de in het Europees en Nederlands recht vastgelegde doelstellingen (primair de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Uitvoeringswet AVG (UAVG)).¹

De AP houdt daarnaast toezicht op de Wet politiegegevens (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Tevens zijn er andere wetten en verordeningen, zoals de Digital Markets Act (DMA), de Digital Services Act (DSA) en de AI Act. Daarnaast zijn er coördinerende taken met betrekking tot AI en algoritmes. Al deze wetten zijn vanwege de beschikbare onderzoekscapaciteit en het onderzoeksbudget buiten de reikwijdte van het onderzoek geplaatst.

Om de strategische driehoek van Mark Moore te kunnen analyseren is een analysekader opgesteld. Aan de hand van het analysekader is het mogelijk om de keuzes van de AP, de verschuivingen die daarin hebben plaatsgevonden en de veronderstellingen die daaraan ten grondslag liggen, zichtbaar te maken. De analyse van keuzes in het licht van het wettelijk kader van de AP vormt de basis voor het lerende aspect van het evaluatieonderzoek.

Het analysekader bouwt voort op bestaande analysekaders ontleend aan 'regulatory theory' en theorieën over 'risk regulation'. Invalshoeken voor het analyseren van 'regulation' leiden tot de volgende basisanatomie van een 'regulatory regime':

¹ Gezien het specifieke karakter van de richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (die op zichzelf al een onderzoek als wordt voorgesteld rechtvaardigt) is deze in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Aspect	Toelichting en scope
Informatie-verzameling over naleving	<p>Hoe wordt informatie over de verwerking van persoonsgegevens verzameld?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Op macroniveau: bijvoorbeeld via trendanalyse en toekomstonderzoek (foresight & forecast); 2. Bij normadressaten: <ol style="list-style-type: none"> a. police patrol: via gereguleerde/regelmatige 'surveillance' (controle) b. fire alarm: op basis van signalen (klachten, tips, incidenten/datalekken) c. deck-stacking: op basis van in de werkprocessen bij normadressaten ingebouwde controlesystemen (bijvoorbeeld in de software of protocollen voor FG's).
Normformulering	<p>Hoe vindt normering plaats?</p> <p>In dit geval gaat het niet zozeer om algemene normering, omdat de normen al in de AVG zijn verankerd. Veeleer gaat het om normuitleg/norminterpretatie en vertaling van de algemene normen uit de AVG naar concrete praktijken. Dus:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hoe worden normen uitgelegd/geïnterpreteerd en aan normadressaten gecommuniceerd? 2. Hoe worden normen nader ingevuld (per bedrijfstak, per type verwerking, per bedrijf, enzovoort)? Alleen door de AP of in samenspraak met collega-autoriteiten (bijvoorbeeld in het verband van de European Data Protection Board (EDPB), maar ook met Nederlandse autoriteiten zoals de AFM) en normadressaten? 3. Hoe wordt nadere normering in bijvoorbeeld nationale wetgeving of Europese interpretaties beïnvloed door de AP (bijvoorbeeld direct door advisering, indirect via publiek debat/agendering)?
Nalevings-bevordering	<p>Hoe borgt de AP naleving van de AVG door normadressaten?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Hiërarchisch – command & control: waarschuwingen, bemiddeling, (dwang)bevelen en boetes; 2. Directe (economische, reputationele) stimuli: positief (bevorderen naleving) en negatief (onaantrekkelijk maken niet-naleving); 3. Ingrepen in het speelveld, bijvoorbeeld 'empowerment' consumenten- en brancheorganisaties/ngo's, bevorderen civiele acties, afspraken maken met financiers/verzekeraars waar 'verwerkers' van afhankelijk zijn; 4. Zelfregulering, al dan niet gecombineerd met ingrepen in het speelveld.
Agendering	<p>Hoe vult de AP haar agenderende rol in?</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participeren – netwerkagendering. 2. Politiseren – politieke-media-agendering. 3. Juridiseren – agendering via rechterlijke oordelen.
Leren (en sturen van leren)	<p>Leren/bijsturen: zijn er mechanismen ingebouwd in de organisatie die borgen dat:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. informatie over effecten van interventies wordt verzameld; 2. deze informatie systematisch gekoppeld wordt aan de interventiestrategie; 3. de interventiestrategie wordt aangepast naar aanleiding van de verzamelde kennis over de effectiviteit?

De AP heeft in het algemeen en per onderwerp de keuze om zich meer legalistisch of meer pragmatisch op te stellen, een onderscheid dat ook in de literatuur over uitvoering, toezicht en

compliance wordt gemaakt.² De meest legalistische opstelling betekent dat de AP de wettelijke kaders zo precies mogelijk toepast, uitgaande van de letter van de wet. De meer pragmatische opstelling houdt in dat de AP vanuit de context of de situatie vertrekt en in dat licht de wet toepast. Ook heeft de AP de keuze om een preventief of repressief instrumentarium in te zetten. Het preventief instrumentarium richt zich op voorlichten en voorkomen van normovertreding; het repressief instrumentarium focust op constateren en sanctioneren van normovertreding. Daarmee ontstaan analytisch vier mogelijke schematische posities die zich als volgt laten duiden en karakteriseren. In concrete toezichtpraktijken zal een toezichthouder doorgaans niet met één maar met meer van deze analytische posities te beschrijven zijn. De dimensies leveren gecombineerd dus vier ideaaltypische posities op; dit zijn gedachteconstructies, die met het oog op dit onderzoek zijn vervaardigd, bedoeld om aan te geven vanuit welke rolopvattingen een toezichthouder kan acteren. Deze kunnen als volgt toegepast worden op de AP.

1. **De 'juridische helpdesk'**. De AP kiest voor een legalistische aanpak maar stelt zich op als juridisch adviseur voor het toezichtveld.
2. **De 'rechter'**. De AP kiest voor een legalistische aanpak en beoordeelt situaties om daarover gezaghebbende besluiten te nemen.
3. **De 'compliance-consultant'**. De AP kiest voor het begeleiden van verwerkingsverantwoordelijken naar een zo groot mogelijke mate van naleving.
4. **De 'zaakschikker'**. De AP kiest ervoor de casuïstiek die wordt voorgelegd door verwerkingsverantwoordelijken, burgers of belangengroepen vanuit de betreffende situatie op te lossen in het systeem van de AVG.

Gecombineerd levert dat het volgende analysekader op van mogelijke rolopvattingen:

	Juridisch	Pragmatisch
Preventief	Juridische helpdesk	Compliance-consultant
Repressief	Rechter	Zaakschikker

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 begint met een schets van de taken en bevoegdheden van de AP. Vervolgens wordt de missie beschreven die de AP heeft geformuleerd. Daarna worden de taakopvatting en de strategie ontrafeld en in het licht geplaatst van de missie. Hoofdstuk 3 beschrijft het operationeel vermogen van de AP door te kijken naar de werkstromen, capaciteit en prestaties van de AP. In hoofdstuk 4 zijn de verwachtingen van respondenten ten aanzien van de AP samengevat. In hoofdstuk 5 analyseren we de bevindingen uit de vorige hoofdstukken. We ordenen deze analyse met behulp van het publiekewaardemodel van Mark Moore. Daarna beantwoorden we bij de conclusies vanuit onze analyse de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 6 sluiten we af met een blik op de toekomst en schetsen we de context waarbinnen het toezicht door de AP vorm moet krijgen, en indicatoren die uit het publiekewaardemodel zijn af te leiden. Deze kan de AP betrekken bij toekomstige evaluaties.

² Bakker & Van Waarden (red.) (1999). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*.

Missie en strategie

2.1 Missie

Vertrekpunt voor de analyse van de missie van de AP zijn de taken en bevoegdheden van de AP op basis van de AVG en de UAVG. Dit hoofdstuk begint daarom met een schets van de taken en bevoegdheden van de AP. Vervolgens wordt de missie beschreven die de AP heeft geformuleerd. Deze missie is door de AP overigens in de onderzoeksperiode bijgesteld. Door de missie systematisch naast de in Europees en Nederlands recht neergelegde doelstellingen en taken te leggen, worden de keuzes en interpretaties van de AP zichtbaar gemaakt.

2.1.1 Taken en bevoegdheden AVG en UAVG

In deze paragraaf zijn de taken en bevoegdheden van de AP beschreven zoals die zijn vastgelegd in de AVG en de UAVG. Daarnaast zijn de taken en bevoegdheden van derde partijen uiteengezet die van invloed zijn op het functioneren van de AP.

Taken

De AP is primair toezichthouder op de toepassing van de AVG met als doel om:

- 1) de grondrechten en fundamentele vrijheden van natuurlijke personen in verband met de verwerking van hun persoonsgegevens te beschermen;
- 2) het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie te vergemakkelijken en;
- 3) bij te dragen aan de consequente toepassing van de AVG in de hele Europese Unie.³

Om de doelen van de AVG te bereiken, is in artikel 5 AVG een aantal beginselen vastgesteld voor de verwerking van persoonsgegevens. Hieruit volgt dat de verwerking van persoonsgegevens:

- rechtmatig, behoorlijk en transparant dient te zijn ("rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie");
- een duidelijk doel dient te hebben ("doelbinding");
- toereikend en noodzakelijk dient te zijn om deze doelen te bereiken ("minimale gegevensverwerking");
- juist en geactualiseerd dient te zijn ("juistheid");
- in een vorm wordt bewaard die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan noodzakelijk is ("opslagbeperking");
- op een passende wijze dient te worden beveiligd ("integriteit en vertrouwelijkheid").⁴

De algemene taakomschrijving van de AP is geformuleerd in artikel 51 lid 1 en 2 AVG en is verder gespecificeerd in artikel 57, eerste lid AVG. Verder vereist artikel 56 AVG deelname aan het één-loketmechanisme en het optreden als leidende of betrokken toezichthouder. In onderstaande tabel

³ Artikel 51 lid 1 AVG.

⁴ Artikel 5, eerste lid AVG.

zijn de taken uit artikel 57, eerste lid AVG weergegeven, uitgesplitst naar soorten activiteiten uit de basisanatomie van een reguleringsregime.⁵

Wat	Hoe
Informatieverzameling over naleving en het risico van niet-naleving	<ul style="list-style-type: none"> a) Monitoren van de toepassing van de AVG. f) Klachtenbehandeling en het faciliteren van klachtenindiening. h) Onderzoek doen naar toepassing van de AVG.
Normformulering	<ul style="list-style-type: none"> j) Vaststellen standaardcontractbepalingen voor verwerkersovereenkomsten. k) Opstellen en bijhouden lijst vereisten voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling.⁶ m) Goedkeuren van gedragscodes.⁷ n) Goedkeuren criteria voor certificering. p) Opstellen criteria voor accreditatie van organen voor het toezicht op gedragscodes en certificeringsorganen. s) Goedkeuren bindende bedrijfsvoorschriften. t) Bijdragen aan activiteiten EDPB.
Nalevingsbevordering	<p data-bbox="528 943 1401 1003"><i>Command and control</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a) Handhaven van de toepassing van de AVG. <p data-bbox="528 1070 1401 1131"><i>Co-regulering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> l) Schriftelijk adviseren bij raadpleging AP voor risicovolle verwerking, in beginsel binnen een maximumtermijn van acht weken na de ontvangst van het verzoek.⁸ m) Bevorderen invoering certificeringsmechanismen.⁹ q) (Intrekken van) accreditatie van organen voor gedragscodes en certificering.¹⁰ r) Toestemming voor contractuele bepalingen en administratieve regelingen voor internationale doorgiften. <p data-bbox="528 1456 1401 1514"><i>(Stimuleren van) zelfregulering</i></p>

⁵ Hoewel sommige taken in meerdere categorieën kunnen vallen, zijn de taken van de AP in deze tabel in de meest passende categorie geplaatst.

⁶ Zie ook artikel 34 lid 4 AVG.

⁷ Daarnaast is het de taak van de AP om te adviseren over gedragscodes en deze bekend te maken, zoals beschreven in artikel 40, lid 1 t/m lid 4 AVG. Als een ontwerpgedragscode betrekking heeft op verwerking in verschillende lidstaten, dan legt de AP deze voor aan de EDPB vóór goedkeuring van de gedragscode. Zie ook artikel 40, lid 7 AVG.

⁸ Als de AP van oordeel is dat de voorgenomen verwerking inbreuk zou maken op de AVG, dan is de AP bevoegd alle bevoegdheden uit te oefenen uit artikel 58 AVG. Zie ook artikel 36, lid 2 AVG.

⁹ Zie ook artikel 42, lid 1 AVG.

¹⁰ De ontwerpcriteria voor accreditatie voor toezicht op gedragscodes legt de AP voor aan de EDPB. Zie ook artikel 41 AVG.

Wat	Hoe
	e) Informatie geven aan betrokkenen over hun rechten. f) Het in kennis stellen van de klager over de voortgang en het resultaat van de klacht. ¹¹ m) Bevorderen gedragscodes. ¹²
Agendering	<i>Participeren</i> b) Bevorderen van kennis bij het brede publiek, onder andere over risico's en regels. ¹³ d) Bevorderen van kennis bij verantwoordelijken en verwerkers van plichten. <i>Politiseren</i> c) Adviseren aan parlement en regering over wetgeving en beleid. ¹⁴ <i>Juridiseren</i> N.v.t.
Leren	g) Samenwerken met andere toezichthoudende autoriteiten ten behoeve van de samenhang in de toepassing en handhaving van de AVG. i) Volgen ontwikkelingen, vooral in ICT en handel. u) Bijhouden interne registers van inbreuken en sancties.

Naast al deze specifieke taken blijkt uit artikel 57, eerste lid AVG ook nog dat de AP "alle andere taken die verband houden met de bescherming van persoonsgegevens" verricht.¹⁵ De AP opereert in een (bindende) Europese context en dit werkt door in verschillende taken. Verder kunnen volgens artikel 6(4) UAVG ter uitvoering van bindende EU-regels bij ministeriële regeling nog nadere taken aan de AP worden opgedragen. Een voorbeeld hiervan is het toezicht op de verwerking van passagiersgegevens, conform de Wet gebruik van passagiersgegevens voor de bestrijding van terroristische en ernstige misdrijven.

Volgens artikel 6(3) UAVG heeft de AP daarnaast nog "tot taak toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens de verordening of de wet bepaalde". Naast de specifieke taken die de AVG noemt en de naleving van de normen in de AVG, heeft de AP dus ook de taak om in het algemeen toe te zien op een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens als andere wetgeving daarover regels bevat. Zo moet de AP niet alleen toezien op naleving van de AVG zelf, maar ook op – om twee willekeurige voorbeelden te noemen – naleving van de regels voor verwerking van persoonsgegevens bij justitiële jeugdinrichtingen, op basis van artikel 33(6) Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, en op naleving van de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens over de gezondheid van (scheeps)loodsen, op basis van de Loodsenwet. De UAVG noemt in artikel 21a nog expliciet de taak toe te zien op naleving van de bij de Wet op het

¹¹ Zie ook artikel 77 AVG.

¹² Zie ook artikel 40 AVG.

¹³ Bijzondere aandacht wordt besteed aan specifiek op kinderen gerichte activiteiten, zie artikel 57, lid 1 onder b AVG.

¹⁴ Zie ook de bevoegdheid hiertoe in artikel 58, lid 3 AVG.

¹⁵ Artikel 57, lid 1 onder v AVG.

financieel toezicht gestelde verplichtingen betreffende de toegang van betaaldienstverleners tot de persoonsgegevens van betaaldienstgebruikers.

Daarnaast is het de taak van de AP om jaarlijks een activiteitenverslag op te stellen. Deze verslagen worden verstuurd aan onder andere het nationale parlement en de regering.¹⁶

Bevoegdheden

Om haar taken te kunnen uitoefenen, heeft de AP een breed scala aan bevoegdheden. Deze staan primair opgesomd in artikel 58 AVG.¹⁷ Nummers in de tabel verwijzen naar de (sub)leden van dit artikel. Naast de AVG-bevoegdheden heeft de AP bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht (titel 5.2 Awb).

Wat	Hoe
Informatieverzameling over naleving	<ul style="list-style-type: none"> • 1(a) Vorderen van informatie bij verantwoordelijken en verwerkers. • 1(b) Gegevensbeschermingscontroles uitvoeren. • 1(e) Toegang vorderen tot alle nodige informatie bij verantwoordelijken en verwerkers. • 1(f) Toegang verkrijgen tot bedrijfsruimten van verantwoordelijken en verwerkers. • Betreden woning zonder toestemming.¹⁸ • Uitwisselen gegevens met andere toezichthouders.¹⁹
Normformulering	<ul style="list-style-type: none"> • 3(f) Goedkeuren criteria certificering. • 3(g) Aannemen standaardbepalingen.²⁰ • Opstellen en openbaar maken lijst waarvoor (g)een gegevensbeschermingseffectbeoordeling verplicht is. De AP deelt deze lijst met de EDPB.²¹ • Verzoeken aan de EDPB om onderzoek voor advies over algemene aangelegenheden of aangelegenheden met rechtsgevolgen in meerdere lidstaten.²²
Nalevingsbevordering	<i>Command and control</i>

¹⁶ Artikel 59 AVG.

¹⁷ Daarnaast heeft de AP bevoegdheden op grond van de Algemene wet bestuursrecht (titel 5.2 Awb).

¹⁸ Artikel 15, lid 2 UAVG.

¹⁹ Artikel 19 UAVG.

²⁰ Zie ook artikel 28, lid 8 AVG en artikel 63 AVG.

²¹ Artikel 35, lid 4 en lid 5 AVG. Als de lijsten betrekking hebben op verwerkingen in verschillende lidstaten of die het vrije verkeer wezenlijk kunnen beïnvloeden, dan past de AP het coherentiemechanisme toe uit artikel 63 AVG.

²² Artikel 64 lid 2 AVG.

Wat	Hoe
	<ul style="list-style-type: none"> • 1(c) Toetsen van certificeringen. • 1(d) Kennisgeven van beweerde inbreuk. • 2(a) Waarschuwen voor inbreuk. • 2(b) Berispen voor inbreuk. • 2(c) Gelasten tot inwilligen verzoeken van betrokkenen. • 2(d) Concrete naleving gelasten. • 2(e) Gelasten tot informeren van betrokkenen van inbreuk.²³ • 2(f) Beperking of verbod opleggen. • 2(g) Gelasten tot rectificeren of wissen van persoonsgegevens. • 2(i) Opleggen bestuurlijke geldboete.²⁴ • 2(j) Gelasten tot opschorten van doorgifte naar derde land. • Last onder bestuursdwang.²⁵ • Spoedprocedure voor het nemen van voorlopige maatregelen.²⁶ <p><i>Co-regulering</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 2(h) Certificering intrekken of voorkomen. • 3(a) Adviseren bij raadpleging risicovolle verwerking. • 3(c) Toestemming geven voor verwerken in het kader van publieke taak. • 3(d) Adviseren over en goedkeuren van gedragscodes. • 3(e) Accreditatie van organen voor certificering.²⁷ • 3(f) Certificeren. • 3(h) Toestemming geven voor contractbepalingen. • 3(j) Goedkeuren bindende bedrijfsvoorschriften. • Vergunning verlenen voor verwerking strafrechtelijke gegevens.²⁸ • Bemiddeling en geschillenbeslechting.²⁹ <p><i>(Stimuleren van) zelfregulering</i></p> <p>N.v.t.</p>
Agendering	<p><i>Participeren</i></p> <p>N.v.t.</p> <p><i>Politiseren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • 3(b) Adviseren van parlement en regering.³⁰ • 3(i) Toestemming geven voor administratieve regelingen. <p><i>Juridiseren</i></p>

²³ Zie ook artikel 34, lid 4 AVG.

²⁴ Zie ook artikel 14, lid 3 en artikel 17-18 AVG.

²⁵ Artikel 16 UAVG.

²⁶ Artikel 66 AVG.

²⁷ Zie ook artikel 21 UAVG.

²⁸ Artikel 33, lid 4 en lid 5 UAVG.

²⁹ Artikel 36 UAVG.

³⁰ Op eigen initiatief of op verzoek. Zie ook artikel 36, lid 4 AVG en artikel 58, lid 3 onder b AVG.

Wat	Hoe
	<ul style="list-style-type: none"> • 5) Rechter in kennis stellen van inbreuken en rechtsvordering instellen of anderszins in rechte optreden. • Afspraken met andere toezichthouders en vaststellen samenwerkingsprotocollen.³¹ • In rechte optreden tegen inbreuken doorgifte naar derde landen.³²
Leren	N.v.t.

Om de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht te waarborgen, strekken de bevoegdheden van de AP zich niet uit tot de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de gerechtelijke taken van gerechten.³³

2.1.2 Missie AP

Op basis van de in Europees en Nederlands recht neergelegde doelstellingen en taken heeft de AP de huidige missie als volgt verwoord:³⁴

"De Autoriteit Persoonsgegevens is de onafhankelijke toezichthouder op persoonsgegevens die mensen beschermt in een digitale wereld."

Deze missie geldt sinds april 2024, al is in het document met deze formulering van de missie aangegeven dat deze moet worden beschouwd als een 'werktitel'. In de periode daarvoor heeft de AP twee andere missies gehad. Als startpunt gebruiken we het Inrichtingsplan uit 2017 dat betrekking heeft op de doorontwikkeling van de organisatie. De daarin omschreven missie luidt als volgt:

Start doorontwikkeling organisatie (2017)³⁵

"De missie van de AP is het bevorderen en bewaken van de bescherming van burgers in hun recht op zorgvuldige omgang met persoonsgegevens."

In de daaropvolgende periode was de missie als volgt geformuleerd:

Onderzoeksperiode (2018-2023)³⁶

"De Autoriteit Persoonsgegevens is de onafhankelijke toezichthouder in Nederland die de bescherming van persoonsgegevens bevordert en bewaakt."

2.2 Missieanalyse

Vergelijken we de verschillende achtereenvolgende formuleringen van de missie, dan valt een aantal punten op:

³¹ Artikel 19 UAVG.

³² Artikel 20 UAVG.

³³ Artikel 55, lid 3 AVG.

³⁴ AP (april 2024). *AP Toezichtstrategie*, p.6.

³⁵ AP (2017). *Inrichtingsplan doorontwikkeling secretariaat AP*, p.5.

³⁶ Onder andere <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/missie-ambitie-en-kernwaarden>; AP. *Focus AP 2020-2023*, p.10; AP (mei 2018). *Toezichtkader Autoriteit Persoonsgegevens*, p.2.

1. In de aanvankelijke missie komt de rol van onafhankelijk toezichthouder niet expliciet naar voren.
2. Daarnaast is de formulering in de periode 2018-2023 'bescherming van persoonsgegevens' breder, maar ook iets vager dan het eerdere 'recht op zorgvuldige omgang met persoonsgegevens'.
3. Tot slot is de missie verschoven van het beschermen van persoonsgegevens naar het 'beschermen van mensen in de digitale wereld'. Dat is een belangrijke accentverschuiving: de nadruk in de missie ligt niet langer op het middel (bescherming van persoonsgegevens of, nog specifieker: toezien op naleving van de AVG) maar op het achterliggende doel (bescherming van mensen in de digitale wereld).

Hoewel de AVG voortborduurde op eerdere regelgeving met betrekking tot persoonsgegevens, is met de inwerkingtreding van de AVG ook een 'cesuur' aangebracht. Het versterken van de Europeesrechtelijke juridische basis (van richtlijn naar verordening) is gepaard gegaan met de in Nederland al eerder (in 2016) ingezette beweging naar een meer dwingende handhaving. Op het niveau van de missie mondde dit uit in de formulering 'bevorderen en bewaken', een voor toezichthouders gebruikelijke mix van 'interventies' die gegrond zijn in theorieën over regulering en handhaving. De stap van College Bescherming Persoonsgegevens naar toezichthouder op de AVG heeft de AP niet alleen geplaatst in een veelomvattend toezichtveld maar ook voorzien van een veelomvattende gereedschapskist. Om in dit veld te navigeren en keuzes te maken bij het gebruik van de gereedschapskist, is een richtinggevende missie nodig. De richting in de missie tot april 2024 betreft:

1. het zijn van 'onafhankelijk toezichthouder';
2. de keuze voor 'bescherming van persoonsgegevens';
3. de keuze voor 'bevorderen en bewaken'.

In april 2024 is de stap gezet naar het 'beschermen van mensen' en wordt de formulering 'bevorderen en bewaken' achterwege gelaten. Hoewel hiermee zeker ook richting wordt gegeven, blijft de richting behoorlijk onbepaald. Wat betekent het bijvoorbeeld om 'onafhankelijk toezichthouder' te zijn? Onafhankelijk spreekt redelijk voor zich, afgezien van de vraag ten opzichte waarvan en van wie de AP onafhankelijk is. Wat een 'toezichthouder' is, is al minder helder en richtinggevend voor het dagelijks werk. Daarvoor moet het concept handen en voeten worden gegeven. Wat voor (type) toezichthouder wil de AP zijn? En welke keuzes worden gemaakt bij het 'toezicht houden': waarop precies en hoe precies? In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat zowel ten aanzien van een meer legalistische of pragmatische stijl van toezicht ook een keuze voorligt ten aanzien van de houding ten opzichte van het toezichtveld (wat grof gesteld: een 'rechter' die gezaghebbende besluiten neemt of een 'consultant' die de ondertoezichtgestelden begeleidt naar naleving).

'Bescherming van persoonsgegevens' suggereert een (pro)actievere houding dan het toezien op strikte wetsnaleving; dat geldt nog meer voor 'het beschermen van mensen'. De frase 'bevorderen en bewaken' gaf enige richting, door aan te geven dat de toezichthouder niet alleen bewaakt maar ook bevordert. Zowel de vraag wat 'bevorderen' en 'bewaken' concreet betekenen als de vraag naar hun onderlinge verhouding vergt nog wel een uitgewerkte strategie of visie. In de huidige missieformulering staat niet meer expliciet het element van bevorderen en bewaken, waardoor minder duidelijk is wat 'beschermen' precies inhoudt. Wel komen bevorderen en bewaken terug in de volgende passage in de toezichtvisie:

"We bevorderen goed gedrag, bewaken naleving van de regels en agenderen op risico's en ongereguleerde activiteiten. We gebruiken hiervoor alle mogelijke middelen die tot onze

beschikking staan, waarbij het effect dat we willen bereiken doorslaggevend is in de keuze van de interventie(s).”

De ‘werktitelmissie’ reikt een andere toespitsing aan van het toezichtveld: het gaat om de bescherming van mensen ‘in de digitale wereld’. De toevoeging ‘digitale wereld’ is vanzelfsprekend omdat in het huidige digitale tijdperk vrijwel alles een digitale component heeft en verwerking van persoonsgegevens omvat. Voor de richtinggevendheid lijkt ons de andere wijziging in de missieformulering veelzeggender: de accentverschuiving van het middel (beschermen van persoonsgegevens) naar het achterliggende doel (bescherming van mensen). Het past natuurlijk bij een missie om doelen te formuleren en niet zozeer middelen, maar het is wel relevant dat het geformuleerde doel daadwerkelijk richting geeft en voldoende is toegespitst om voor de omgeving van de AP helderheid te verschaffen in ‘waar de AP van is’. In dit opzicht gaf de vorige missieformulering, die de bescherming van persoonsgegevens (en niet de bescherming van ‘mensen in de digitale wereld’, wat een bredere taakopvatting suggereert) centraal stelde, meer richting dan de huidige formulering.

Waar een missie abstract en in zekere zin onbepaald is, geeft de strategische cyclus de strategie van de organisatie een verdere uitwerking. De volgende stap is daarom het reconstrueren van de strategie en deze systematisch te toetsen aan de missie.

2.3 Strategie

Hierna worden de taakopvatting en de strategie ontrafeld en in het licht geplaatst van de missie zoals deze hiervoor is gereconstrueerd. De reconstructie van de strategie is gebaseerd op visiedocumenten, toezichtstrategieën, jaarverslagen en interne documenten van de AP. In enkele achtergrondgesprekken met ervaren medewerkers van de AP zijn deze documenten van meer context voorzien.

Idealiter is de strategie de schakel tussen enerzijds de missie en de taken van de AP zoals deze voortvloeien uit de Europese en nationale wetgeving en anderzijds de basis voor het operationele handelen van de AP. In dit hoofdstuk wordt de strategie uiteengezet op basis van de taakopvatting en de concrete invulling daarvan.

2.3.1 Taakopvatting

In deze paragraaf beschrijven we de taakopvatting van de AP en hoe deze zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. We starten onze reconstructie bij de doorontwikkeling van de organisatie in 2017 en sluiten af met de nieuwe toezichtstrategie die in april 2024 is opgeleverd. We beschrijven de taakopvatting in chronologische volgorde aan de hand van kerndocumenten die bij ons bekend zijn.

Bij de start van de AP (2017)

Bij de start van de doorontwikkeling van de organisatie heeft de AP de missie uitgewerkt in de volgende ambities en kernwaarden:³⁷

“Met haar ambities toont de AP dat zij ernaar streeft een toezichthouder te zijn die dicht bij de burger staat, ervoor zorgt dat gegevensbescherming als vanzelfsprekende waarde in de

³⁷ AP (2017). *Inrichtingsplan doorontwikkeling secretariaat AP*, p.5.

maatschappij wordt gezien en samen met haar Europese collega's uitvoering geeft aan een hoog, uniform beschermingsniveau in de gehele Europese Unie.

De AP is een zichtbare, onafhankelijke en daadkrachtige autoriteit en draagt deze kernwaarden uit in alles wat zij doet."

Daarnaast heeft de AP in het inrichtingsplan ook vier elementen voor de te formuleren toezichtstrategie geformuleerd:³⁸

1. De nadruk ligt met name op de spanning tussen zichtbaar en onafhankelijk willen zijn. Dit noemt de AP het risico op 'regulatory capture' en houdt volgens de AP in dat wanneer de AP door haar actieve houding té nauw betrokken raakt bij de organisaties waarop zij toezicht houdt, de AP mogelijk niet meer onbevooroordeeld naar problemen kan kijken, of bepaalde problemen niet meer ziet of niet meer kan handhaven. De AP zou dan niet meer volledig onafhankelijk zijn, maar 'overgenomen worden' door de belangen van andere organisaties. Daarom zijn binnen de AP 'Systeemtoezicht' en 'Controlerende onderzoeken' gescheiden afdelingen, waardoor volgens de AP sprake is van checks-and-balances om het risico op een regulatory capture te verminderen.
2. De andere drie elementen van de toezichtstrategie die de AP noemt, zijn:
 - a. de kernwaarden, waarbij 'onafhankelijkheid' vooropstaat;
 - b. het op een gewetensvolle en duidelijke wijze uitleg geven aan de nieuwe privacywetgeving;
 - c. initiatief toezicht in plaats van alleen reactief toezicht.

Gedurende de onderzoeksperiode (2018-2023)

De AP noemt de volgende activiteiten om aan te geven hoe zij de missie – die ten opzichte van de missie uit het inrichtingsplan (2017) is gewijzigd – uitwerkt.

"Wij werken onder meer aan onze missie door:

1. *Te stimuleren dat organisaties, maar ook burgers zelf, hun verantwoordelijkheid nemen bij de bescherming van persoonsgegevens.*
2. *Mensen uit te leggen wat hun rechten zijn en hun privacyklachten te onderzoeken.*
3. *Te stimuleren dat organisaties privacyvriendelijke systemen en processen gebruiken.*
4. *De wetgever gevraagd en ongevraagd te adviseren over wet- en regelgeving waar de verwerking van persoonsgegevens onderdeel van is.*
5. *De naleving van de regels te controleren. Dat doen we door onafhankelijk onderzoek te doen naar (mogelijke) overtredingen. Als het nodig is, komen we in actie.*
6. *Samen te werken met de andere Europese privacytoezichthouders.*"³⁹

Met andere woorden, om de missie in te vullen kiest de AP voor verschillende 'routes':

1. De route via de burgers wier persoonsgegevens het betreft: zij moeten zelf hun verantwoordelijkheid nemen, maar krijgen wel uitleg over hun rechten en kunnen met hun vragen en klachten bij de AP terecht.
2. De route via de organisaties die persoonsgegevens verwerken: zij worden gestimuleerd 'privacyvriendelijke' systemen/processen te gebruiken en de AP controleert de naleving van de regels bij deze organisaties, al dan niet in samenwerking met andere Europese privacytoezichthouders.

³⁸ AP (2017). *Inrichtingsplan doorontwikkeling secretariaat AP*, pp. 5-6

³⁹ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/missie-ambitie-en-kernwaarden>.

3. De route via de wetgever, door deze te adviseren over wetgeving die raakt aan de bescherming van persoonsgegevens, al dan niet in samenwerking met andere Europese privacytoezichthouders.

Zowel voor de AP zelf als voor het toezichtveld schetst de AP een horizon voor de te bereiken situatie. Eerst de AP zelf:⁴⁰

1. *"De AP maakt zich sterk voor de bescherming van persoonsgegevens als vanzelfsprekende waarde in onze maatschappij.*
2. *De AP kent de relevante ontwikkelingen en handelt proactief als de bescherming van persoonsgegevens in de knel komt.*
3. *De AP heeft een actieve rol in de uitwerking van Europese regels en in de samenwerking met de andere Europese toezichthouders."*

In het visiedocument (2020-2023) vult de AP deze te bereiken situatie aan met het volgende:⁴¹

- *"In het nastreven van deze visie stellen we ons op als een toezichthouder die ontwikkelingen beïnvloedt, issues op de kaart zet, problemen bij de wortel aanpakt en handhavend optreedt bij overtredingen. Hierbij zetten wij ook in op Europese samenwerking, om zo duidelijkheid te bieden aan bedrijven en om burgers zo goed mogelijk te beschermen.*
- *De ambitie is om in 2023 een invloedrijke privacytoezichthouder te zijn in Europa. Wij kunnen immers alleen effectief zijn als wij internationaal kansen pakken en kaders stellen."*

De te bereiken situatie in het toezichtveld ziet de AP in het visiedocument 2020-2023 als volgt voor zich:

- *"Wij streven naar een digitale samenleving waarin de bescherming en rechtmatige verwerking van onze persoonsgegevens vanzelfsprekend is. Overheden en bedrijven organiseren hun eigen dataprotectie op een hoog niveau. De FG speelt hierin een essentiële rol als adviseur en interne toezichthouder."*

Tot slot handelde de AP in deze periode volgens vier kernwaarden: onafhankelijk, open, deskundig en effectief. Deze zijn sinds het Inrichtingsplan (2017) relatief snel doorontwikkeld. Daarin stonden namelijk de kernwaarden zichtbaar, onafhankelijk en daadkrachtig centraal.

Heden (2024)

Met de nieuwe toezichtstrategie van april 2024 vindt weer een accentverschuiving plaats bij de AP als toezichthouder. De nieuwe taakopvatting van de AP kent drie kernpunten, die gebaseerd zijn op het idee dat de AP zichzelf ziet als een maatschappelijk regisseur:⁴²

1. *"Allereerst zijn in het werk van de Autoriteit Persoonsgegevens fundamentele waarden leidend: ze helpen ons prioriteiten stellen en beïnvloeden onze invalshoek. Er zijn veel fundamentele waarden te benoemen, maar de fundamentele waarden die wij op dit moment prioriteren zijn: non-discriminatie, persoonlijke autonomie en vrijheid, controleerbaarheid en transparantie van de macht en veiligheid van persoonsgegevens. We pakken dus uitsluiting, willekeur,*

⁴⁰ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/missie-ambitie-en-kernwaarden>; AP. Toezichtkader Autoriteit Persoonsgegevens, pp.8-9.

⁴¹ AP. Focus AP 2020-2023, p.28.

⁴² AP (april 2024). AP Toezichtstrategie, p.4.

manipulatie en discriminatie aan. Bij het nemen van belangrijke beslissingen in ons werk hebben we hier houvast aan.

- 2. Een tweede principe is dat de AP streeft naar het voorkomen en verminderen van schadelijke situaties waar persoonsgegevens bij zijn betrokken. Binnen de grenzen van huidige wet- en regelgeving geven we prioriteit aan die overtredingen die als het meest schadelijk worden ervaren. Ook signaleren en agenderen we soms over risico's en ongereguleerde problemen die een bedreiging vormen voor het gehele systeem waarop wij toezicht houden.*
- 3. Het derde principe gaat over effect. Ons toezicht heeft altijd als doel om de meeste maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Dat betekent dat we die instrumenten inzetten die het meeste effect hebben. We bevorderen goed gedrag, bewaken naleving van de regels en agenderen op risico's en ongereguleerde activiteiten. We gebruiken hiervoor alle mogelijke middelen die tot onze beschikking staan, waarbij het effect dat we willen bereiken doorslaggevend is. Het betekent ook dat we continu aandacht hebben voor de daadwerkelijke effecten van onze interventies; tijdens de ontwerpfase, het uitoefenen van toezicht en bij de evaluatie achteraf. Het verzamelen van kennis over de effecten van onze interventies is belangrijk om onze doelmatigheid te vergroten en om publieke verantwoording te kunnen geven."*

De AP kiest er daarnaast voor om probleemgestuurd te werken, wat betekent dat de AP haar prioritering en handelwijze laat leiden door problemen in het toezichtveld. 'Problemen' zijn voor de AP situaties waarbij de verwerking van persoonsgegevens schadelijk is voor de fundamentele waarden die de AP centraal stelt.⁴³ Dit is een verandering ten opzichte van de voorgaande periode, waarin het toezicht zich heeft ontwikkeld van 'in belangrijke mate' incidentgestuurd (<2018), naar initiërend (2018-2019) en risicogestuurd toezicht (2020-2023).⁴⁴ Risicogestuurd toezicht definieert de AP als volgt: ⁴⁵

"Dat [risicogestuurd toezicht, red.] betekent dat de AP op een methodische en weloverwogen wijze aan oordeelsvorming en besluitvorming doet in haar toezichtactiviteiten. Daarbij is het uitgangspunt dat de AP gespist is op onderwerpen met een groot risico voor burgers. Daarbij wegen we onder andere af om hoeveel data het gaat en hoe gevoelig die data zijn."

Risicogestuurd toezicht is iets anders dan probleemgestuurd toezicht:⁴⁶

"Hier [risicogestuurd toezicht, red.] ligt de focus op dingen die de kans op een toekomstig probleem verhogen (bijvoorbeeld lakse naleving van protocollen bij nucleaire instanties of gebrekkige koeling bij voedselproducenten). De termen probleem en risico worden in de praktijk veel door elkaar gebruikt. Wij kiezen voor de term probleem om expliciet te maken dat we ook aandacht hebben voor onwenselijke situaties die nu al bestaan en beschouwen risico's als deelcategorie van problemen: een verhoogde kans op een probleem is immers ook een probleem."

2.3.2 Invulling van de taakopvatting

In deze paragraaf beschrijven we de invulling van de taakopvatting van de AP en hoe deze zich door de jaren heen heeft ontwikkeld. We beschrijven de strategie in chronologische volgorde aan de hand van kerndocumenten die bij ons bekend zijn.

⁴³ AP (april 2024). *AP Toezichtstrategie*, p.13.

⁴⁴ AP (2017). *Inrichtingsplan doorontwikkeling secretariaat AP*, p.6; AP. *Focus AP 2020-2023*, p.29; AP. *Toezichtkader Autoriteit Persoonsgegevens*, pp.8-9.

⁴⁵ AP. *Focus AP 2020-2023*, p.29.

⁴⁶ AP (april 2024). *AP Toezichtstrategie*, p.13.

Gedurende de onderzoeksperiode (deel 1, 2018-2019)

In het toezichtkader 2018-2019 valt te lezen welke gebieden in deze periode bijzondere aandacht van de AP hebben gekregen. Hieronder vatten we samen hoe de AP de focus op deze gebieden heeft uitgewerkt:⁴⁷

Wat	Hoe
Bevorderen van de naleving	<ul style="list-style-type: none">• Bieden van 'guidance':<ul style="list-style-type: none">– Voorlichting en advies geven aan mensen en organisaties– Ondersteunen van organisaties door het aanbieden van praktische hulpmiddelen en het geven van duidelijke normuitleg– Bevorderen van de totstandkoming van Europees gedragen normen– Beoordelen van verzoeken tot voorafgaande raadplegingen en vergunningaanvragen voor het verwerken van strafrechtelijke gegevens– Bevorderen van de totstandkoming van onder meer gedragscodes– Investeren in het opzetten en onderhouden van een goede relatie met FG's• Behandeling van klachten• Wetgevingsadvies
Controleren van de naleving	Om vast te stellen of aan de verantwoordingsplichten van de AVG is voldaan, controleert de AP in verschillende sectoren de naleving van één van deze plichten uit de AVG.
Risicogestuurd toezicht	De AP hanteert in haar toezicht een risicogerichte aanpak waarbij zij extra oog heeft voor mogelijke inbreuken op de bescherming van persoonsgegevens waarbij grote groepen mensen kunnen worden geraakt. Daarbij richt de AP zich in de periode 2018-2019 in het bijzonder op: <ul style="list-style-type: none">• overheid, zorg en bedrijven die handelen in persoonsgegevens;• de handel in persoonsgegevens met als primair doel te bevorderen dat bedrijven en organisaties die persoonsgegevens verkopen dit alleen doen op basis van een juiste grondslag en voldoen aan de informatieplicht onder de AVG;• niet-gemelde datalekken en datalekken die (mede) zijn veroorzaakt door ernstige tekortkomingen in de beveiliging.

Op basis van de documenten is er in de periode 2018-2023 sprake geweest van enkele accentverschuivingen.

2018

In 2018 heeft de AP de nadruk gelegd op het bevorderen van de naleving en is zij in eerste instantie terughoudend geweest met de inzet van 'zwaardere' middelen als onderzoeken en boetes. In het toezichtkader (2018-2019) kondigde de AP aan zich in deze periode vooral op de volgende sectoren en onderwerpen te richten: overheid, zorg, handel in persoonsgegevens en datalekken. Naast deze sectoren en onderwerpen heeft de AP ook specifieke terreinen gedefinieerd waarop zij

⁴⁷ AP (mei 2018). *Toezichtkader Autoriteit Persoonsgegevens*, pp.6-9.

onderzoek heeft gedaan: overheid, gezondheid, internet & telecom, financiën, beveiliging en cameratoezicht.⁴⁸

2019

In 2019 vond een accentverschuiving plaats naar bewaken. Zo legde de AP een aantal boetes op, naast lasten onder dwangsom en berispingen. Tot dan toe had de AP ruim 3 miljoen euro aan boetes opgelegd. In 2019 richtte de AP zich – net als in 2018 – vooral op de volgende sectoren en onderwerpen: overheid, zorg, handel in persoonsgegevens en datalekken. Naast deze sectoren en onderwerpen heeft de AP ook specifieke terreinen gedefinieerd waarop zij onderzoek heeft gedaan: overheid & politiek, gezondheid & zorg, datahandel & direct marketing, financiën & fraude en internet & technologie.⁴⁹

Gedurende de onderzoeksperiode (deel 2, 2020-2023)

In het visiedocument Focus AP 2020-2023 valt te lezen welke gebieden in deze periode bijzondere aandacht van de AP hebben gekregen. De AP onderscheidt in dit visiedocument drie trends/ontwikkelingen die voor het werk van de AP van belang zijn. Deze verdeelt de AP weer onder in deelontwikkelingen. Hieronder vatten we samen hoe de AP deze (deel)ontwikkelingen heeft uitgewerkt.⁵⁰

Trends/ontwikkelingen	Deelontwikkelingen
Doorgroei van de datasamenleving	<ul style="list-style-type: none">• Data als businessmodel• Het rechtsbestel in een datasamenleving• Marktconcentraties• Internationalisering
Toename van digitaal onrecht	<ul style="list-style-type: none">• Illegale datahandel• Gebrekkige beveiliging• Discriminatie• Ondermijning democratische normen• De overheid en (gevoelige) persoonsgegevens
Toename van privacybewustzijn	<ul style="list-style-type: none">• Verantwoordelijkheid stimuleren• Privacy by design / privacy in de haarvaten• Privacybewustzijn bij burgers

De AP kiest in het visiedocument voor drie focusgebieden waarop zij tot en met 2023 extra nadruk heeft gelegd bij het toezicht: datahandel, digitale overheid en artificiële intelligentie en algoritmes. Deze verdeelt de AP weer onder in aandachtsgebieden. Binnen deze aandachtsgebieden beschrijft de AP op hoofdlijnen haar eigen inzet. Het gaat om focusgebieden die direct raken aan de missie van de AP en die passen binnen de trends/ontwikkelingen zoals hiervoor geschetst. Als iets binnen die focusgebieden valt, dan geeft de AP daar extra prioriteit aan.⁵¹ In de praktijk is een groot deel

⁴⁸ AP. *Jaarverslag 2018*, p.17 en 19; AP. *Samenvatting jaarverslag 2018*.

⁴⁹ AP. *Jaarverslag 2019*, p.6 en p.14.

⁵⁰ AP. *Focus AP 2020-2023*, pp. 12-18.

⁵¹ PEFD (5 oktober 2023). *Verslag van het openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening met de heer Wolfsen*, p.20.

van het werk reactief en zijn de focusgebieden met name bepalend voor de proactieve taken zoals de onderzoeken op eigen initiatief, zo blijkt uit de achtergrondgesprekken.

Hieronder vatten we samen hoe de AP de focus- en aandachtsgebieden heeft uitgewerkt.⁵²

Focusgebied	Aandachtsgebied	Inzet AP
Datahandel	Toezicht op doorverkoop data	<ul style="list-style-type: none"> • Datastromen blootleggen • Volgen van grote partijen om inzicht te krijgen in de bedrijfsprocessen • Handhavend optreden • Voorlichting geven
	Internet of Things	<ul style="list-style-type: none"> • Handhavend optreden • Ontwikkelen van productiestandaarden voor IoT-producten en het AVG-certificeren hiervan stimuleren • Zich actief mengen in het debat over de ontwikkeling van duurzame, maatschappelijk verantwoorde IoT
	Profilering	<ul style="list-style-type: none"> • Erop toezien dat bedrijven en organisaties data eerlijk verwerken en transparant zijn over hoe ze profielen samenstellen en profilering inzetten
	Behaviorial advertising	<ul style="list-style-type: none"> • Aansturen op nieuwe gedragscodes die recht doen aan de eisen van onder meer transparantie en toestemming • Handhavend optreden
Digitale overheid	Databeveiliging	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsorganisaties controleren op hun beveiligingsniveau • Overheidsorganisaties stimuleren om werk te maken van een sterke IT- en datahuishouding • Overheidsorganisaties aanmoedigen dat zij behendig worden in privacyrisicomanagement en hun IT-systemen laten auditen
	Smart cities	<ul style="list-style-type: none"> • Overheidsorganisaties erop aanspreken dat zij hun processen zodanig inrichten dat zij zo min mogelijk persoonsgegevens verzamelen (privacy by design) • Ontwikkelingen volgen en in kaart brengen • Handhavend optreden
	Samenwerkingsverbanden/ongeoorloofd delen	<ul style="list-style-type: none"> • Bestuurders aanspreken op het maken van een goede afweging over het nut en de noodzaak van het gebruik van data en nieuwe verwerkingen • Aanpakken van schendingen van het beginsel van doelbinding

⁵² AP. Focus AP 2020-2023, pp.19-26.

Focusgebied	Aandachtsgebied	Inzet AP
	Verkiezingen en microtargeting	<ul style="list-style-type: none"> • Verkennend onderzoek doen • Nadere normen formuleren • Zelfregulering stimuleren • Handhavend optreden
Artificiële intelligentie & algoritmes	Stelsel van toezicht	<ul style="list-style-type: none"> • Vormgeven van een stelsel van toezicht op AI en algoritmes waarin persoonsgegevens worden gebruikt • Waken over groepen mensen die minder zicht hebben op deze ontwikkelingen, maar hier wel disproportioneel mee geconfronteerd kunnen worden

De AP is in deze periode ook bezig geweest om haar toezicht en organisatie verder te professionaliseren. Goed toezicht vergt volgens de AP het hanteren van de juiste balans tussen bevorderen en bewaken. Hieronder vatten we samen hoe de AP dit heeft uitgewerkt:⁵³

Wat	Hoe
Bevorderen	<p>Algemeen</p> <p>Stimuleren van 'goed' gedrag</p> <p>Typen interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verantwoordelijkheid stimuleren • Kennisopbouw • Wetgevingsadvies <p>Voorbeelden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nagaan of bedrijven en organisaties gebruikmaken van AVG-instrumenten • Nagaan of bedrijven en organisaties hun FG op de juiste manier in positie brengen • Monitoren van de mate van compliancebereidheid en gedegen risicomanagement • Onderhouden van contact met verwerkingsverantwoordelijken over de knelpunten die zij ervaren • Aanbieden van guidance, met name aan FG's • Stimuleren van het gebruik van instrumenten voor zelfregulering • Voorlichting geven en slimme communicatiemiddelen inzetten om compliance te bevorderen • Op Europees niveau werken aan duidelijke richtlijnen en gezamenlijke normuitleg

⁵³ AP. *Focus AP 2020-2023*, pp.27-31.

Wat	Hoe
Bewaken	<p>Algemeen</p> <p>Handhavend optreden waar nodig</p> <p>Typen interventies</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onderzoek • Handhaven <p>Voorbeelden</p> <ul style="list-style-type: none"> • Onafhankelijk onderzoek doen naar (mogelijke) overtredingen door de overheid en het bedrijfsleven • Handhavend optreden, waarbij de AP verschillende handhavingsinstrumenten tot haar beschikking heeft. De belangrijkste handhavingsinstrumenten zijn de boete, de last onder dwangsom, het verwerkingsverbod, de berisping en de waarschuwing⁵⁴ • Als leidende toezichthouder het voortouw nemen in grensoverschrijdende zaken en waar nodig actief optreden als betrokken toezichthouder

2020

Het jaar 2020 stond voor de AP voor een groot deel in het teken van corona. Er is gewerkt aan adviezen over de corona-app, de Coronamelder en het gebruik van telecomgegevens. Er kwamen in 2020 veel coronagerelateerde vragen en klachten binnen. Bijvoorbeeld over het opmeten van temperatuur, veilig thuiswerken en digitale surveillance bij tentamens. In 2020 is de AP daarnaast ook gestart met de drie focusgebieden waarop de AP tot en met 2023 extra nadruk heeft gelegd bij het toezicht: datahandel, digitale overheid en artificiële intelligentie & algoritmes. De AP heeft in dat kader bijvoorbeeld bewust gekozen voor wat zij 'impactvolle onderzoeken' noemt, zoals het onderzoek naar de verwerking van persoonsgegevens – de nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag – door de Belastingdienst.⁵⁵

In 2020 berichtte de AP ook expliciet over tekorten en achterstanden. Als gevolg van de tekorten in capaciteit en middelen heeft de AP in 2020 een aantal keuzes gemaakt.⁵⁶ De AP heeft gekozen voor die activiteiten 'waarbij de impact het grootst' is, maar hoe de AP deze afweging maakt, wat precies de (gemeten) impact is en welke rol de focusgebieden daarin spelen, kan niet uit de documenten worden opgemaakt.

2021

De AP stak in 2021 – net als in de jaren daarvoor – veel tijd in het toezicht op de overheid en daarnaast ook in het toezicht op organisaties en bedrijven, waarbij de AP expliciet aangeeft regelmatig te hebben moeten optreden. Zo heeft de AP in 2021 boetes uitgedeeld aan de Belastingdienst in de Toeslagenaffaire, het UWV, de gemeente Enschede, Booking, Transavia en TikTok. Daarnaast stonden ook de onderwerpen cybersecurity en datalekken hoog op de agenda. Extra aandacht kreeg verder artificiële intelligentie & algoritmes, één van de focusgebieden.⁵⁷

⁵⁴ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/boetes-en-andere-sancties-van-de-ap>.

⁵⁵ AP. *Jaarverslag 2020*, p.3 en p.13.

⁵⁶ AP. *Jaarverslag 2020*, p.11.

⁵⁷ AP. *Jaarverslag 2021*, pp.3-4.

Door tekorten in capaciteit en middelen maakte de AP in 2021, net zoals in 2020, weer enkele keuzes. De AP heeft daarbij gekozen voor de activiteiten 'waarbij de impact voor burgers het grootst is'.⁵⁸ Hoe de AP deze afweging maakt, hoe precies de 'impact' gemeten is en welke rol de focusgebieden daarin spelen, kunnen we niet uit de documenten opmaken.

In 2021 bracht de AP ook een position paper uit voor de formatieonderhandelingen en het debat over de Voorjaarsnota 2021. De hoofdboodschap van het position paper is dat groei van de AP noodzakelijk is voor burgers en bedrijfsleven in een digitaliserende samenleving, en dat het budget van de AP daarom moet groeien naar een structurele financiering van 100 miljoen euro, vergelijkbaar met die van andere Nederlandse toezichthouders. Het groeipad dat de AP presenteert ziet er als volgt uit:⁵⁹



2022: Basis op orde

De eerste tranche van noodzakelijke investeringen zorgt ervoor dat de AP:

- (internationale) klachten, datalekken en tips van burgers efficiënter en sneller behandelt;
- (internationale) onderzoeken naar overtredingen van de AVG sneller en efficiënter uitvoert en zo nodig sancties oplegt;
- genoeg voorlichting aan burgers en bedrijven geeft;
- genoeg aandacht geeft aan de beveiliging van data van bedrijven (cybersecurity);
- bezwaarschriften op tijd behandelt;
- strategievorming en risicogestuurd toezicht opzet om meer inzicht te krijgen in de grootste maatschappelijke issues en technologische ontwikkelingen;
- de ICT en bedrijfsvoering professionaliseert, waardoor basisprocessen verbeterd worden en ook de datapositie van de AP wordt versterkt.



2023-2024: Solide toezichthouder

De tweede tranche van noodzakelijke investeringen zorgt ervoor dat de AP:

- technisch zeer complexe (internationale) onderzoeken naar bijvoorbeeld datahandel, AI & algoritmes goed afrondt;
- de groeiende groep van functionarissen gegevensbescherming adequaat ondersteunt;
- verkennende onderzoeken kan doen naar nieuwe ontwikkelingen als biometrie, quantum computing en het combineren van databases;
- binnen een redelijke termijn BCR's goedkeurt;
- tijdig adviseert over nieuwe wetgeving waarin persoonsgegevens en digitalisering een rol spelen.



2025: Toekomstbestendige toezichthouder

De derde tranche van noodzakelijke investeringen zorgt ervoor dat de AP:

- grote internationale techbedrijven voortvarend kan aanpakken;
- intelligence opbouwt, nieuwe ontwikkelingen vroegtijdig signaleert en daardoor maatschappelijke problemen voorkomt;
- de naleving van de AVG binnen de belangrijkste sectoren stimuleert, waardoor de bescherming van persoonsgegevens aantoonbaar verbetert;
- internationale onderzoeken uitvoert met inzet van multidisciplinaire teams uit de EU.

2021 was het tweede jaar dat de AP aan de drie eerdergenoemde focus- en aandachtsgebieden werkte.

2022

Dit was volgens de AP een jaar van afwegingen en een zoektocht naar balans om zo effectief mogelijk te zijn. In de eigen bewoordingen: "Naar scherp zijn op overduidelijke schendingen, maar ook innovatie faciliteren. Naar een afweging tussen kansen en mogelijke gevaren. Naar een balans tussen guidance en boetes." Ook legt de AP in 2022 de nadruk op de balans tussen vrijheid en veiligheid, waarbij zij aangeeft voor de bescherming tegen criminaliteit te zijn, maar niet tegen

⁵⁸ AP. *Jaarverslag 2021*, p.20.

⁵⁹ AP (mei 2021). *Position paper: Groei AP noodzakelijk voor burgers en bedrijfsleven in digitaliserende samenleving*.

elke prijs. En dat zij helpt bij het maken van zulke afwegingen.⁶⁰ In 2022 liepen daarnaast ook trajecten, zoals het advies aan de Belastingdienst inzake de opvolging van de Tijdelijke Signalering Voorziening (TSV) en Fraude Signalering Voorziening (FSV).

De AP besteedt in het Jaarverslag 2022 niet expliciet aandacht aan de drie eerder onderscheiden focusgebieden.

Ook berichtte de AP in het Jaarverslag 2022 niet expliciet over tekorten en achterstanden.

2023

In 2023 lette de AP vooral op de onderwerpen AI & algoritmes, big tech en vrijheid & veiligheid. De AP besteedde in het Jaarplan 2023 niet expliciet aandacht aan de drie focusgebieden.⁶¹

2.4 Strategieanalyse

In hoeverre zijn met deze visie de kernelementen uit de missie concreter gemaakt ('onafhankelijke toezichthouder', 'bescherming van persoonsgegevens', 'bevorderen en bewaken', 'bescherming van mensen'), zodat er een min of meer sluitende keten ontstaat van missie, visie, strategie en operatie? Deels is sprake van herhaling zonder nadere concretisering, zoals 'beschermen van persoonsgegevens'. Ook is op zes punten sprake van (eerste/verdere) concretisering:

1. De visie om overheden en bedrijven hun eigen dataprotectie op een hoog niveau te laten organiseren en hiervoor de FG als interne toezichthouder te positioneren.
2. De keuze om te focussen op overheden en bedrijven, en niet op andere organisaties en individuele burgers, als verwerkingsverantwoordelijken onder de AVG.
3. De nadruk op een 'digitale samenleving'.
4. De invulling om zowel de naleving door organisaties te bewaken alsook burgers in staat te stellen en te stimuleren om hun rechten te doen gelden.
5. De visie om proactief op te komen voor de bescherming van persoonsgegevens.
6. De keuze om intensief samen te werken met andere Europese toezichthouders voor zowel controle op naleving als politieke en maatschappelijke agendering van de bescherming van persoonsgegevens.

De vraag wat een 'toezichthouder' meer is dan de onder 1 tot en met 6 genoemde toespitsing, wordt niet beantwoord. Interessant is wel dat waar de missie uit de onderzochte periode spreekt van het beschermen van persoonsgegevens, in de visie van de te bereiken situatie in het toezichtveld daarnaast ook de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens apart wordt genoemd. Hoewel dit triviaal oogt, weerspiegelt de combinatie hiervan de tweeledige doelstelling die in de AVG zit: zowel het beschermen van persoonsgegevens als het faciliteren van het vrije verkeer van persoonsgegevens binnen Europa. Hoewel de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens, die mede het vrije verkeer van persoonsgegevens dient, deel uitmaakt van de te bereiken situatie, ligt in de invulling van de taakopvatting toch vooral de nadruk op de bescherming van persoonsgegevens; de taakinvulling biedt dan ook weinig houvast om het bereiken van de doelstelling van rechtmatige verwerking van persoonsgegevens te concretiseren.

Omdat bevorderen en bewaken in de missie tamelijk onbepaalde activiteiten blijven en op de onderlinge verhouding geen eenduidige keuze in de visie is opgenomen, is het houvast beperkt tot

⁶⁰ AP. *Jaarverslag 2022*, p.3.

⁶¹ AP. *Jaarplan 2023*.

het feit dat de AP beide typen activiteiten uitvoert, zonder indicatie van de onderlinge verhouding. Strikt gelezen leggen de uitgewerkte missie en ambities meer nadruk op stimulering van naleving dan op sanctionerende handhaving. Dat is in lijn met de taakopsomming in artikel 57 AVG, waarin ook slechts 1 van de 22 taken expliciet handhaven omvat. Daarbij klinkt in de uitgewerkte missie (zie 2.3.1) "Als het nodig is, komen we in actie", aan de voorzichtige kant: het wekt de suggestie dat de AP slechts handhavend optreedt als alle andere middelen om de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen zijn uitgeput. De recente toezichtstrategie suggereert dat ook effectiviteit van de interventies een belangrijke rol speelt en dat een eventuele voorkeur voor bevorderen boven bewaken is vervangen door een interventiecatalogus waaruit op basis van probleemgestuurd toezicht en effectiviteit interventies worden gekozen.

Desondanks komt in de ambities de handhavende rol niet expliciet naar voren. De AP "handelt proactief als de bescherming van persoonsgegevens in de knel komt", maar dat hoeft niet per se via een van de vele sanctiebevoegdheden uit artikel 58 AVG te zijn. Daarentegen komt handhaving prominenter en krachtiger naar voren in de visie ("problemen bij de wortel aanpakt en handhavend optreedt"). Al met al is er geen eenduidig beeld hoe de AP omgaat met de balans tussen bevorderen en bewaken. Zeker, het gaat om 'bevorderen en bewaken', maar hoe moet 'en' worden gelezen?

Dit is geen semantische kwestie, maar heeft gevolgen voor de strategie en ook voor het (al dan niet) op elkaar afstemmen van operationele processen en het communiceren van deze keuze met het toezichtveld. Gaat het om complementaire activiteiten ten aanzien van dezelfde verwerkingsverantwoordelijke, waarbij eerst 'bevorderen' wordt ingezet en als dit niet werkt 'bewaken'? Of heeft het betrekking op het 'bevorderen' van naleving bij de wat minder gevoelige persoonsgegevens of verwerkingen en 'bewaken' bij de meer gevoelige? Of gaat het bij 'bevorderen' om algemene AVG-vraagstukken in een sector en bij 'bewaken' om concrete en overduidelijke AVG-overtredingen? Of betreft het bij 'bevorderen' de dagelijkse gegevensverwerking en bij 'bewaken' media-aandachttrekkende verwerkingsverantwoordelijken of verwerkingen? Antwoorden op deze vragen hebben gevolgen voor het al dan niet verbinden van operationele processen (systeemtoezicht en onderzoek bijvoorbeeld) dan wel het plaatsen van institutionele schotten daartussen, zodat 'bevorderen' meer in samenspraak of samenwerking met de verwerkingsverantwoordelijken kan plaatsvinden terwijl 'bewaken' bij uitstek onafhankelijkheid en distantie vraagt. Ook hebben deze antwoorden gevolgen voor hoe met de FG's wordt omgegaan, wat in hun richting ook helder kan worden uitgesproken (bijvoorbeeld een belangrijke rol bij 'bevorderen', maar een kleinere rol bij 'bewaken'). Met het uitspreken van een 'balans' toont de AP zich weliswaar bewust te zijn van de mogelijke spanningen en synergie tussen bewaken en bevorderen, maar door het alleen als 'balans' neer te zetten worden de spanningen noch de synergie ertussen concreet gemaakt.

Aan de hand van de (toezicht)strategie kan geanalyseerd worden of, en zo ja in hoeverre, er sprake is van aansluiting tussen de missie en visie enerzijds en de strategie anderzijds. Op basis van de analyse is een aantal bevindingen te formuleren:

1. Gedurende de periode is de toezichtstrategie op enkele punten veranderd. Om te beginnen is sprake van uiteenlopende prioriteiten in de tijd. Zowel in de sectoren die prioriteit krijgen (van banken tot zorginstellingen) als in de focus of het aspect van de sectoren (bijvoorbeeld 'digitale overheid' of 'cloud-services bij de overheid') zien we in de loop van de tijd verschuivingen. In het volgende hoofdstuk, waarin we de prestaties beschrijven, verkennen we of met deze tamelijk snel wisselende prioriteiten ook het beoogde resultaat wordt geboekt.
2. De documenten laten accentverschuivingen in het instrumentarium zien, waarbij door de AP zelf een beweging van bevorderen naar bewaken wordt geconstateerd. Uit de achtergrondgesprekken met enkele medewerkers blijkt dat de verschillende accenten

uiteenlopend worden gewaardeerd; waar de één het accent op bewaken legt, is een ander van mening dat de effectiviteit hiervan beperkt is en juist meer zou moeten worden geïnvesteerd in bevorderen. Uit deze achtergrondgesprekken komt ook naar voren dat de balans tussen bevorderen en bewaken per sector kan verschillen: zo neigt de balans bij sectoren met relatief grote organisaties en grote compliance-afdelingen meer naar bewaken, terwijl de balans bij sectoren met relatief kleinere organisaties meer naar bevorderen neigt. Onlangs is met de nieuwe toezichtstrategie gekozen voor effectiviteit van probleemoplossing als uitgangspunt bij het inzetten van interventies uit de interventiecatalogus.

3. Verder lijkt de toezichtstrategie op papier niet direct vertaald te zijn naar de werkstromen. In de documenten wordt niet duidelijk of, en zo ja in hoeverre en op welke wijze, de keuze voor sectoren en prioriteiten gerelateerd is aan de andere werkstromen. De in de visie neergelegde dubbelstrategie van een route via het stimuleren van burgers om van hun rechten gebruik te maken en een route van directe controle op naleving bij organisaties, suggereert dat de werkstromen en toezichtprioriteiten nauw verbonden zijn. Beide werkstromen zijn idealiter een uitdrukking van de strategische keuzes. In de geanalyseerde documenten zijn deze verbindingen niet of nauwelijks terug te vinden. Enige tijd geleden is een 'tactisch overleg' opgezet om de verbinding tussen werkstromen en toezichtstrategie te versterken. In het tactisch overleg worden casussen besproken waarbij signalen uit verschillende werkstromen (van klachten en datalekken tot onderzoeken) bijeen worden gebracht om tot georkestreerde AP-actie te komen. Van het sturen op bijvoorbeeld 'klachten' of 'datalekken' vanuit de prioriteiten en eventueel de centrale probleemanalyse is het (nog) niet gekomen. In enkele achtergrondgesprekken is wel het signaal afgegeven dat hieraan wordt gewerkt.
4. De toezichtstrategie van de AP benut een deel van de instrumenten die de AVG ter beschikking stelt. Voorlichting, advisering, onderzoek en boetes, klachten en datalekken (al dan niet gezamenlijk met andere EU-toezichthouders) vormen het leeuwendeel van de strategie. De onderscheiden routes via burgers (door hen te stimuleren hun rechten te gebruiken) en directe controle van organisaties zijn goed aangesloten op de toezichtstrategie. Onlangs is in de vernieuwde toezichtstrategie het instrumentarium verbreed, waarbij ook elementen van 'horizontaal toezicht' voorbij de inzet van de FG terug te vinden zijn (zoals certificering en het benutten van brancheorganisaties met gedragscodes). Daarvoor zijn al eerste aanzetten beschikbaar als handreikingen. Ook is in de nieuwe toezichtstrategie een interventiecatalogus als bijlage opgenomen, met interventies die variëren van boetes tot aanschuiven bij talkshows.
5. In de loop van de tijd lijkt niet alleen het instrumentarium (of de 'professionalisering als toezichthouder') zich wat meer uit te kristalliseren, maar ook het veld waarop toezicht wordt gehouden. Dat veld is ingedeeld in sectoren (bijvoorbeeld financiële instellingen) waarvoor geleidelijk sectorbeelden zijn of worden opgesteld. In combinatie met het tactisch overleg en de zogeheten kennisteams (waarin vertegenwoordigers uit alle afdelingen sectoren bespreken) ontstaat hierdoor geleidelijk ook een meer uitgekristalliseerd beeld van hoe sectoren werken, waar de risico's ten aanzien van bescherming van persoonsgegevens zich bevinden en hoe het toezicht op deze sector effectiever kan worden (inclusief het (onder)scheiden van de organisaties die bewust scherp aan de wind zeilen en grenzen opzoeken enerzijds en organisaties die tot naleving geneigd zijn maar de precieze juridische eisen niet kennen anderzijds). Ook met de zogeheten centrale probleemanalyse wordt de kennis over het toezichtveld die verspreid in de AP aanwezig is, gesynthetiseerd ten behoeve van de toezichtstrategie.

Al met al dringt zich in de aansluiting tussen missie, visie en strategie het beeld op van een AP die vanaf 2018 zoekend is naar de precieze rol als toezichthouder, naar de mechanismen en patronen in het toezichtveld en naar instrumenten die werken. In vijf jaren is de rol van toezichthouder, de effectiviteit van het toezicht en de inzet van verschillende instrumenten veranderd, maar ook

verder uitgekristalliseerd. Hoewel verandering van alle tijden is, is de zoektocht en het proces van uitkristallisatie op drie punten goed zichtbaar in de documenten:

1. In de precieze missie ('waartoe bestaat de AP?') en de richting die daarvan uit moet gaan: van strikte AVG-naleving tot volwaardig toezichthouder die een breed scala aan interventies gebruikt tot meer activistisch toezichthouder die burgers beschermt in een digitale wereld.
2. In de rol- en taakopvatting: is de AP er vooral voor het bevorderen, vooral voor het bewaken, of voor beide? En, in dat laatste geval, in welke verhouding precies en in welk onderling verband? Hieraan verbonden is de keuze voor interventies vanuit de AP en de effectiviteit en gepercipieerde legitimiteit daarvan. De AVG biedt hiervoor weliswaar een kader, maar omdat de operationele capaciteit per definitie beperkt is, volstaat dit AVG-kader niet als strategie voor een toezichthoudende organisatie.
3. In de 'grip' op het toezichtveld: aangezien alle organisaties persoonsgegevens verwerken in allerlei processen en van iedere burger persoonsgegevens worden verwerkt en verhandeld, vaak de EU-grenzen overschrijdend, is het toezichtveld schier oneindig. Gaandeweg is de afgelopen vijf jaar meer inzicht ontstaan in de risico's, de verwerkingsprocessen en de (typen) organisatieverwerkingsverantwoordelijken.

De volgende vraag in de strategische cyclus is in hoeverre dit weerspiegeld wordt in operationele activiteiten en operationeel resultaat, de prestaties, alsmede in het verbinden van het resultaat met aanpassingen in de toezichtstrategie. Met andere woorden, wat heeft de strategie opgeleverd en is de strategie bijgesteld op basis van de operationele performance? Deze stappen staan in het volgende hoofdstuk centraal.

Operationeel vermogen

In dit hoofdstuk onderzoeken we het operationeel vermogen van de AP door te kijken naar (1) de werkstromen bij de AP, en de organisatorische verbanden tussen deze werkstromen, (2) de capaciteit en inzet bij de verschillende werkstromen en (3) de performance/prestaties/resultaten van het werk van de AP. Daarbij leggen we de nadruk op de uit de AVG voortvloeiende werkzaamheden. Een deel van de capaciteit van de AP is daarnaast nodig voor de Wpg en andere wetten waarop zij toezicht moet houden dan wel taken uit heeft toebedeeld gekregen. Deze vallen buiten de scope van dit onderzoek.

3.1 Werkstromen

De AP heeft zich georganiseerd op basis van de werkstromen. Hiertoe is de organisatie opgedeeld in zes directies, met daaronder diverse afdelingen:⁶²

- 1. Klantcontact en Controlerend Onderzoek (KCO)**
 - a. Informatie- en Meldpunt Privacy
 - b. Eerstelijns Onderzoek
 - c. Controlerend Onderzoek
- 2. Systeemtoezicht, Beveiliging en Technologie**
 - a. Systeemtoezicht Overheid & Publieke Sector
 - b. Systeemtoezicht Markt & Bedrijfsleven
 - c. Beveiliging en Technologie
- 3. Juridische Zaken en Wetgeving (JZW)**
 - a. Handhaven
 - b. Bezwaar
 - c. Beroep
 - d. Wetgeving en Normuitleg
- 4. Beleid, Internationaal, Strategie en Communicatie**
 - a. Internationaal Advies en Doorgiften
 - b. Internationaal Onderzoek
 - c. Strategie
 - d. Communicatie
- 5. Coördinatie Algoritmes**
- 6. Bedrijfsvoering**
 - a. HR, Procesondersteuning, Facilitair en Secretariaat
 - b. Financiën, Inkoop en Stafftaken
 - c. Informatievoorziening, Beveiliging en Privacy

In deze paragraaf beschrijven we hoe de werkstromen werken, te beginnen met de individuele werkstromen. Bedrijfsvoering (een aparte directie) en Beveiliging en Technologie (onderdeel van

⁶² <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/organogram-ap>.

de directie Systeemtoezicht, Beveiliging en Technologie) laten we in dit hoofdstuk buiten beschouwing, omdat deze onderdelen van de organisatie voor het grootste deel van hun werkzaamheden ondersteunend zijn aan de rest.

We sluiten deze paragraaf af met de organisatorische verbanden tussen de werkstromen, de daarin aangebrachte prioriteiten en de informatiestromen richting de AP. De volumes van deze instromen en de vervolgacties bepalen grotendeels de benodigde capaciteit, waar we in paragraaf 3.2 verder op ingaan.

3.1.1 Klantcontact en Controlerend Onderzoek (KCO)

Informatie- en Meldpunt Privacy (IMP)⁶³

Voor algemene vragen over de AVG kunnen burgers of organisaties bij het Informatie- en Meldpunt Privacy (IMP) terecht. Het IMP geeft uitleg over wat in de wet staat, zodat mensen zelf kunnen bepalen of ze in hun recht staan. Het IMP geeft geen advies over persoonlijke situaties en kan niet ingaan op een specifieke organisatie. Het IMP is van maandag tot en met donderdag van 10.00 tot 12.00 uur telefonisch bereikbaar. De AP geeft daarbij aan dat op dit moment de wachttijden langer zijn dan normaal, zonder specificatie van wat normaal is.

Verder komen alle klachten van burgers die menen dat hun privacyrechten zijn geschonden, via het IMP binnen bij de AP. Het IMP handelt deze klachten primair af, tenzij een klacht bestemd is voor een andere afdeling die ook belast is met de primaire klachtenbehandeling. Dat is ofwel Internationaal, vanwege grensoverschrijdende elementen in een klacht, ofwel Eerstelijns Onderzoek, vanwege een escalatiemogelijkheid.

Klachten die gerelateerd zijn aan een lopend onderzoek, worden opgeschort tot het onderzoek afgerond is. Deze klachten kunnen door de afdeling Controlerend Onderzoek of door het IMP afgehandeld worden. Naast klachten over privacyrechten doet het IMP ook bemiddelingsverzoeken. Het gaat dan om privacyrechten die in het domein van de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens vallen.

De AP handelt klachten als volgt af.⁶⁴ Eerst vindt de beoordeling van de klacht plaats en kijkt de AP of deze persoon voldoende bewijs heeft meegestuurd. Als dit niet het geval is, wordt een klager eerst in de gelegenheid gesteld om zijn of haar klacht aan te vullen. Wordt de klacht niet of onvoldoende aangevuld, dan moet de persoon in kwestie er rekening mee houden dat de AP de klacht niet onderzoekt.

Als de klacht wordt behandeld, zijn er drie mogelijkheden. Deze omschrijft de AP als volgt:

- 1. Uit uw klacht en bewijs blijkt dat de persoon of organisatie de privacywet overtreedt. De AP onderneemt passende actie tegen de overtreiding, en we laten u weten hoe we dat doen.*
- 2. We zien in uw klacht onvoldoende aanknopingspunten voor een overtreiding van de privacywet. We onderzoeken uw klacht dan niet verder. U ontvangt hierover bericht. Daarin vertellen we u ook de reden.*
- 3. Alle andere gevallen. We bepalen dan of we uw klacht verder gaan onderzoeken. Hieronder leest u hoe we dat bepalen. Als we besluiten om uw klacht verder te onderzoeken, dan nemen we contact op met de organisatie waarover uw klacht gaat en leggen uw klacht daar voor. Het kan zijn dat we ook meer informatie van u vragen. U hoort dit dan van ons.*

⁶³ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/informatie-en-meldpunt-privacy-imp>.

⁶⁴ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/een-tip-of-klacht-indienen-bij-de-ap/behandeling-van-klachten-door-de-ap>.

Als de klacht onder mogelijkheid 3 valt, doet de AP verder onderzoek. De AP geeft naar eigen zeggen aan keuzes te moeten maken en gebruikt daarom criteria om te bepalen of de klacht in aanmerking komt voor verder onderzoek door de AP. De criteria zijn:

- *"Uw klacht gaat over een overtreding die nog steeds aan de gang is. Wij vinden het belangrijk om op te treden tegen overtredingen die nog aan de gang zijn. Het is het beste als organisaties en personen problemen onderling oplossen. Dus heeft de organisatie of de persoon waarover uw klacht gaat de vermoedelijke overtreding zelf beëindigd? En is dit gebeurd zonder tussenkomst van de AP? Dan onderneemt de AP meestal geen verdere actie. We kunnen nog wel een brief sturen aan de organisatie om uit te leggen wat de regels zijn. Ook kunnen we laten weten dat we alsnog een onderzoek doen als dat later nodig blijkt.*
- *We zien een breder maatschappelijk belang. Als we verder onderzoek doen, dan vinden we het belangrijk dat dat een bredere maatschappelijke betekenis heeft. Daarmee bedoelen we dat uw probleem een signaal is dat er een groter privacyprobleem is in de samenleving. En dat er bijvoorbeeld nog veel meer mensen met het probleem zitten. Daarnaast kijken we of uw klacht valt onder de focusgebieden van de AP. Doen wij geen verder onderzoek? Dan kunnen we in plaats daarvan de organisatie een brief sturen, een gesprek aangaan met een branchevereniging of u tips geven om uw probleem zelf zo snel en goed mogelijk op te lossen.*
- *Er loopt geen andere procedure over uw klacht. Loopt of liep over uw klacht over dit specifieke onderwerp al een procedure bij een andere instantie, zoals de rechtbank? Die instantie beoordeelt uw probleem dan al. Daarmee krijgt u de gewenste duidelijkheid.*
- *Uw klacht gaat specifiek over een AVG-kwestie. Is uw klacht onderdeel van een groter probleem dat eigenlijk thuishoort bij een rechter of een andere instantie zoals een geschillencommissie? Zoals een huurzaak die u eigenlijk moet voorleggen aan de huurcommissie of de kantonrechter, terwijl zijdelings ook een AVG-kwestie speelt? Dan is het niet efficiënt en effectief als de AP verder onderzoek doet naar de AVG-kwestie, terwijl daarmee het grotere probleem blijft bestaan. Wij sturen in zo'n geval een brief aan de organisatie of persoon waarover uw klacht gaat. Daarin leggen we de regels uit. In deze brief leggen we ook uit dat we alsnog verder onderzoek kunnen doen als we meer klachten ontvangen.*
- *De AP heeft het onderwerp van uw klacht nog niet eerder onderzocht. Als de AP al eerder onderzoek heeft gedaan naar een bepaald onderwerp, dan vinden wij dat het niet efficiënt en effectief is om dezelfde kwestie nog een keer te onderzoeken. Tenzij de situatie is veranderd.*
- *Een andere reden. Hoewel de AP iedere klacht verder zou willen onderzoeken, kunnen we ook om andere redenen besluiten dat we in uw klacht niet efficiënt en effectief genoeg kunnen optreden. In dat geval laten we u weten waarom, en wat u eventueel zelf nog kunt doen."*

In de gevallen waarin de AP geen verder onderzoek doet, wordt er altijd gekeken naar een andere oplossing voor het probleem van de klager. Zo kan de AP doorverwijzen naar buurtbemiddeling, het juridisch loket of een andere instantie. In alle gevallen neemt AP telefonisch contact op met de klager. In het gesprek vraagt de AP wat het probleem precies inhoudt en legt zij uit wat de AP wel of niet kan betekenen voor de klager. In sommige gevallen neemt de AP ook contact op met de organisatie waarover geklaagd wordt. De AP legt de klacht voor aan de organisatie en onderzoekt wat de mogelijkheden van de organisatie zijn om het probleem voor de klager op te lossen.

Als de AP besluit om de klacht verder te onderzoeken, onderzoekt zij naar eigen zeggen of er sprake is van een overtreding waartegen de AP handhavend kan optreden. In de interne werkwijze voor medewerkers staat dat het resultaat van het verdere onderzoek bijvoorbeeld een conceptonderzoeksrapport kan zijn. De vermeende overtreder krijgt de mogelijkheid hierop te reageren. Daarna stelt de AP het rapport vast. Heeft de AP in het definitieve rapport vastgesteld dat sprake is van een overtreding, dan volgt de handhavingfase.

De AP informeert de indiener van de klacht naar eigen zeggen altijd na drie maanden over het resultaat of de voortgang van de behandeling van de klacht. Zodra de AP de klacht heeft behandeld, ontvangt de indiener daar ook een terugkoppeling van. Uit achtergrondgesprekken komt naar voren dat de AP er niet altijd in slaagt de termijnen na te leven. De AP erkent in haar jaarverslagen dat het langer duurt dan wenselijk voordat zij een klacht in behandeling kan nemen, en dit komt naar eigen zeggen door capaciteitstekort.⁶⁵ In de interne werkwijze voor medewerkers staat, in tegenstelling tot de website, dat de AP indieners van een klacht "binnen redelijke tijd" informeert over het verloop van de behandeling en het resultaat van het onderzoek.

Eerstelijns Onderzoek: datalekken⁶⁶

Binnen het cluster datalekken valt een groot aantal activiteiten, waaronder:

- Onderzoek van klachten/tips over datalekken
- Onderzoek naar niet-gemelde datalekken
- Toezichtbezoeken (normoverdragend of controlerend)
- Onderzoeken die leiden tot handhaving
- Verkennende onderzoeken
- Presentaties en workshops over (toezicht op) datalekken

Binnen het team hebben medewerkers van het cluster datalekken via het bedrijfsprocessensysteem ZAP! toegang tot alle meldingen van datalekken die verwerkingsverantwoordelijken via het meldformulier datalekken hebben gemeld aan de AP. Een coördinator datalekken coördineert het afhandelingsproces van begin tot eind. Elke werkdag hebben twee medewerkers van het cluster datalekken een piketdienst datalekken. Omdat op vrijdagmiddag naar eigen zeggen veel meer datalekmeldingen binnenkomen dan op andere dagdelen, zijn er op vrijdag drie piketdiensten in plaats van twee.

Wanneer een datalek wordt gemeld, krijgt deze een eerste (geautomatiseerde) beoordeling op basis van risicocriteria. Dit mechanisme wordt door de AP de 'stoplichtfunctie' genoemd. Iedere melding krijgt automatisch de kleur groen, oranje of rood toegekend. De AP pakt alles op: alle oranje en rode meldingen krijgen binnen 24 uur een beoordeling van een inspecteur, en krijgen als dat nodig is direct opvolging. Groene meldingen krijgen soms ook een beoordeling. Dat gebeurt bijvoorbeeld als de AP alle gemelde datalekken van één organisatie of alle meldingen binnen een bepaalde sector nader bekijkt in het kader van een (verkennend) onderzoek.

De AP richt zich op datalekken die de grootste risico's opleveren voor de getroffen personen en de bescherming van hun persoonsgegevens. Voorbeelden hiervan zijn datalekken als gevolg van cyberaanvallen, datalekken die veel mensen treffen en datalekken met bijzondere of gevoelige persoonsgegevens. Meldingen over dergelijke datalekken krijgen de kleur rood of oranje (als betrokkenen worden geïnformeerd) toegekend. Datalekken met een lage impact (weinig betrokkenen, geen gevoelige gegevens, betrokkenen zijn geïnformeerd) krijgen de kleur groen. In het ZAP!-register worden meldingen ondergebracht in vier tabbladen:

1. Alle. Alle meldingen die de AP heeft ontvangen, uitgezonderd datalekmeldingen die zijn vernietigd wegens verstrijken van de bewaartermijn.
2. Nieuw. Alle nieuwe oranje en rode meldingen.

⁶⁵ Zie onder andere AP (1 juli 2024). *Jaarverslag 2023*, p.17.

⁶⁶ We baseren ons hierbij op achtergrondgesprekken en (vertrouwelijke) interne documentatie die we hierover hebben ontvangen. De reconstructie is ter verificatie en goedkeuring aan de AP voorgelegd.

3. Afgehandeld. Alle oranje en rode meldingen, nadat ze handmatig zijn beoordeeld of afgesloten. Ook groene meldingen komen hier in te staan als ze gesloten worden.
4. In behandeling. Alle meldingen die worden beoordeeld of al zijn beoordeeld maar nog niet kunnen worden afgesloten.

Als een medewerker van het cluster datalekken tijdens de behandeling van een melding of dataleksignaal wil optreden op basis van meerdere zaken of een dataleksignaal aanleiding geeft om meerdere onderzoeken te starten naar meerdere verwerkingsverantwoordelijken, dan start deze medewerker een datalekinterventiedossier.

Over de rol van de coördinator bij (naar eigen zeggen) gevoelige zaken zegt een medewerker in de achtergrondgesprekken (geparafraseerd) het volgende:

"Meldingen in grote gevoelige zaken worden altijd neergelegd bij de coördinator, die bekijkt of de melding besproken moet worden met het afdelingshoofd. De directeur bepaalt uiteindelijk of er onderzoek moet worden gedaan."

Uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat de AP bij de keuze voor het type interventie rekening houdt met de beschikbare capaciteit en in mindere mate met de focusgebieden. In het tactisch overleg bespreken de afdelingshoofden per casus wat de beste interventie is en wie deze verder oppakt.

Eerstelijns Onderzoek: klachten⁶⁷

Zoals hierboven onder het kopje 'Informatie- en Meldpunt Privacy' is aangegeven, kan het IMP een klacht escaleren naar Eerstelijns Onderzoek (EL). EL behandelt namelijk ook klachten. Daarbij fungeert EL als een escalatiemogelijkheid binnen de primaire nationale klachtenketen. In dat kader is intern een aantal indicatoren vastgelegd op basis waarvan bepaald wordt of een klacht zich leent voor behandeling door EL. De complexiteit van de klacht is daarbij leidend en deze indicatoren zijn vastgesteld aan de hand van ervaringen bij het behandelen van klachten. De indicatoren zijn:

- een klacht die is ingediend door een belangenorganisatie;
- een klacht over een mediagevoelig onderwerp;
- een klacht die zich leent voor een formele interventie na een eventueel verder onderzoek;
- een klacht die is ingediend door een advocatenkantoor;
- een klacht waarbij sprake is van recidive, en
- indien er sprake is van complex klaaggedrag.⁶⁸

EL doet in dat kader (verder) onderzoek naar een mogelijke overtreding en bepaalt een interventie. Het onderzoek door EL kan resulteren in een onderzoeksrapport ten behoeve van een formele interventie, maar kan ook leiden tot een informele interventie. Het onderzoeksrapport wordt overgedragen aan de afdeling Handhaven om bijvoorbeeld een boete op te leggen. Als een klacht zich leent voor een berisping, dan legt EL deze zelf op. Bij het bepalen van welke interventie passend is, wordt vooral gekeken wat in de gegeven omstandigheden passend is om de organisatie te bewegen zich te conformeren aan de (mogelijk) geschonden norm.

⁶⁷ We baseren ons hierbij op een combinatie van openbare bronnen, achtergrondgesprekken en (vertrouwelijke) interne documentatie die we hierover hebben ontvangen. De reconstructie is ter verificatie en goedkeuring aan de AP voorgelegd.

⁶⁸ Onder complex klaaggedrag wordt onder andere, maar niet alleen, verstaan klachten afkomstig van klagers die veelvuldig klachten indienen (zonder nieuwe feiten of omstandigheden) of klagers die geen of beperkte medewerking verlenen.

Controlerend Onderzoek⁶⁹

Nationale (controlerende) onderzoeken leggen de basis voor handhavende maatregelen. Klachten en impactvolle datalekken kunnen belangrijke aanleidingen zijn voor deze onderzoeken, maar de AP is ook bevoegd om op grond van andere signalen (zoals tips) op eigen initiatief onderzoek te doen. Het besluit om een controlerend onderzoek te starten wordt genomen door het afdelingshoofd en de directeur KCO. Voornemens om een onderzoek op te pakken worden altijd eerst voorgelegd aan het bestuur en besproken in het bestuurlijk overleg. Er zijn drie verschillende situaties die tot een onderzoek kunnen leiden:

- Naar aanleiding van detectie, op basis van binnenkomende signalen of klachten.
- Direct verzoek van het bestuur/de directeur KCO, zonder dat er een detectiefase heeft plaatsgevonden, op basis van een belangrijk signaal uit de politiek of media.
- Naar aanleiding van een handhavingsverzoek.

Uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat het proces om te komen tot een controlerend onderzoek nog vaak ad hoc is. Met de toezichtstrategie wordt beoogd dit proces in de toekomst meer gestructureerd te laten verlopen. Ook het tactisch overleg bewijst volgens meerdere medewerkers hierin zijn waarde.

Als de AP een controlerend onderzoek start, wordt er binnen Controlerend Onderzoek een kernteam gevormd dat relevante informatie verzamelt en een plan van aanpak opstelt. Beveiliging en Technologie, Communicatie en JZW worden hierop aangehaakt. De andere afdelingen worden over het onderzoek geïnformeerd. Niet afgehandelde klachten die binnen de scope van het onderzoek vallen, worden overgedragen aan Controlerend Onderzoek.

Het plan van aanpak wordt voor accordering voorgelegd aan de directeur KCO en in veel gevallen ook besproken in het bestuurlijk overleg. Zodra het plan van aanpak is goedgekeurd, start de AP met de feitelijke uitvoering van het onderzoek. De organisatie waar het onderzoek zich op richt wordt hiervan op de hoogte gesteld. Als het onderzoek eenmaal loopt, kan het nodig zijn om bij de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker ter plaatse onderzoek te verrichten. Ook kunnen andere toezichtsbevoegdheden worden ingezet om relevante informatie te verzamelen bij de te onderzoeken organisatie of bij derden. Na analyse en beoordeling van alle verzamelde informatie mondt het onderzoek uit in een onderzoeksrapport. Dit rapport bevat de feitelijke bevindingen en een beoordeling van de vraag of sprake is van één of meer overtredingen van de AVG of andere regelgeving waarop de AP toezicht houdt. Uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat deze onderzoeken gemiddeld minimaal een jaar duren.

Als het onderzoek is afgerond, worden het dossier en het onderzoeksrapport overgedragen aan JZW. JZW beoordeelt of er voldoende bewijs is en, als dat het geval is, of er gehandhaafd moet worden en zo ja hoe dit dient te gebeuren. Bijvoorbeeld door het opleggen van een boete of een last onder dwangsom in het geval de overtreding voortduurt. Een advies hierover wordt ter besluitvorming aan het bestuur voorgelegd.

3.1.2 Systeemtoezicht⁷⁰

De afdeling Systeemtoezicht stimuleert organisaties om privacyvriendelijke systemen en processen toe te passen en houdt toezicht op het interne functioneren van het privacytoezicht binnen

⁶⁹ We baseren ons hierbij op achtergrondgesprekken en (vertrouwelijke) interne documentatie die we hierover hebben ontvangen. De reconstructie is ter verificatie en goedkeuring aan de AP voorgelegd.

⁷⁰ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/organisatie-ap/directies-van-de-ap>; KMPG (2 november 2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*, p.35.

organisaties. De activiteiten richten zich met name op het bevorderen van naleving via onder andere guidance aan FG's en brancheorganisaties. De afdeling is ook het eerste aanspreekpunt voor brancheorganisaties en FG's. Verder beoordelen de medewerkers van deze directie:

- voorafgaande raadplegingen;
- vergunningaanvragen;
- privacyinstrumenten zoals gedragscodes (nota bene: de beoordeling van 'binding corporate rules' (BCR) vindt sinds enkele jaren plaats binnen de directie Beleid, Internationaal, Strategie en Communicatie);
- AVG-certificeringen.

Een medewerker zegt hier in de achtergrondgesprekken (geparafraseerd) het volgende over:

"Systeemtoezicht beoogt de wortel en de preek, terwijl de controlerende afdelingen meer de stok hanteren."

In tegenstelling tot de rest van de organisatie is bij de afdeling Systeemtoezicht sectorspecifieke capaciteit toebedeeld. Per sector staat een coördinator aan de lat om de sector goed te kennen. Voor sommige sectoren (Onderwijs en Arbeid en sociale zekerheid) worden er sectorbeelden gemaakt, maar deze worden nog niet structureel gepubliceerd. In deze sectorbeelden zijn per sector de trends en ontwikkelingen op privacygebied in kaart gebracht.

Ter verdieping: rol van systeemtoezicht

Systeemtoezicht is binnen de AP geen geïsoleerde taak, maar maakt deel uit van de wijze waarop de AP invulling geeft aan haar missie. De rol van systeemtoezicht binnen de AP is in 2018 verder uitgewerkt in het document 'Visie, strategie & uitvoering'.

Visie

Systeemtoezicht gaat naar eigen zeggen uit van de eigen verantwoordelijkheid van organisaties ten aanzien van naleving van de AVG. Het bevorderen van deze eigen verantwoordelijkheid wordt zo veel mogelijk bereikt door het aanspreken van organisaties en FG's. Waar nodig worden deze door de AP voorzien van guidance.⁷¹

Strategie

Systeemtoezicht bevordert de eigen verantwoordelijkheid van organisaties als volgt:⁷²

"Systeemtoezicht maakt gebruik van zelfregulerende systemen binnen organisaties of branches. Het ziet toe op het mogelijk maken van dit zelfregulerende systeem binnen organisaties of branches en biedt begeleiding voor interne onafhankelijke functionarissen. Systeemtoezicht verzamelt en deelt kennis over de organisaties of branches en over de monitoring van (kwaliteits)systemen en bedrijfsprocessen om naleving te bevorderen en het gedrag en de cultuur langdurig te beïnvloeden. Door open communicatie met de functionarissen, organisaties of branches wordt naleving gestimuleerd. Waar nodig wordt controle en handhaving ingezet om naleving af te dwingen en toekomstige compliance te bevorderen."

Daarbij kan systeemtoezicht naar eigen zeggen niet effectief zijn zonder repressieve maatregelen van controlerend onderzoek en handhaving. Ter inkleuring zegt één respondent uit de achtergrondgesprekken daar (geparafraseerd) over:

⁷¹ Afdeling Systeemtoezicht AP (2018). *Visie, strategie & uitvoering*, p.2.

⁷² Afdeling Systeemtoezicht AP (2018). *Visie, strategie & uitvoering*, p.3.

"Systeemtoezicht is de bevorderende kant, terwijl controlerende onderzoeken de handhavende kant vormen. In contact met organisaties geven we soms aan dat handhaving mogelijk is. We laten ons namelijk niet inpalmen. Het kan dus voorkomen dat we met organisaties praten en zeggen: 'Het is niet in de haak', waarbij de FG's het daarmee eens zijn, waarna een casus naar Controlerend Onderzoek gaat. Daarbij zoeken we natuurlijk altijd naar de juiste balans."

Casuïstiek wordt besproken in het tactisch overleg, dat in april 2022 is ingericht. Daarin wordt besproken wat per casus de beste aanpak is en wie deze verder oppakt.

Uitvoering

Systeemtoezicht maakt in de praktijk onderscheid tussen proactieve en reactieve taken.⁷³

Proactieve taken

1. Voorlichting en guidance
2. Verkennende onderzoeken
3. Opstellen sectorbeelden

Reactieve taken

1. Het behandelen van voorafgaande raadplegingen
2. Het beoordelen van aanvragen voor vergunningen voor de verwerking van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden
3. Het beoordelen van gedragscodes en, daarmee in samenhang, periodiek toezicht nadien
4. Het beoordelen van certificeringsschema's op basis waarvan een toekomstige certificerende instelling geaccrediteerd zal worden door de Raad voor Accreditatie
5. Het accrediteren van toezichthoudende organen op gedragscodes
6. Het goedkeuren van verschillende instrumenten op het gebied van internationale doorgiften (onder andere 'binding corporate rules' en modelcontracten) en, daarmee in samenhang, periodiek toezicht nadien

Systeemtoezicht werkt daarbij sectorgericht. Dit betreft voor zover ons bekend de volgende sectoren:⁷⁴

1. Onderwijs
2. Zorg
3. Overheid
4. Financiële sector
5. Energie
6. Arbeid en sociale zekerheid
7. Horeca, toerisme en detailhandel
8. Vervoer
9. Politie en justitie
10. Telecom, internet, technologie en media

De AP heeft naast een tactisch overleg ook kennisteams, bestaande uit een afvaardiging vanuit alle directies, waarin de staat van de sectoren wordt besproken.

⁷³ Afdeling Systeemtoezicht AP (2018). *Visie, strategie & uitvoering*, p.6 en p.8.

⁷⁴ Afdeling Systeemtoezicht AP (2018). *Visie, strategie & uitvoering*, p.9. Per 1 juli 2024 is deze indeling van sectoren gewijzigd in verband met splitsing van de afdeling Systeemtoezicht in twee nieuwe afdelingen: Systeemtoezicht Overheid & Publieke Sector en Systeemtoezicht Markt & Bedrijfsleven.

3.1.3 Juridische Zaken en Wetgeving⁷⁵

Handhaven

De afdeling Handhaven richt zich op de inzet van handhavingsinstrumenten, zoals het afgeven van een formele waarschuwing, berispen en het opleggen van lasten en boetes als er sprake is van een overtreding naar aanleiding van een onderzoek. Medewerkers kijken vanuit hun juridische expertise ook mee bij onderzoeken en rapporten die andere directies opstellen. Het bestuur stelt de conceptbesluiten vast.

Hoewel het aantal handhavingsbesluiten naar eigen zeggen niet groot is, is de complexiteit en aard van de zaken volgens de AP wel substantieel. Dit vraagt een forse capaciteitsinspanning door de gehele keten van onderzoek, handhaving, bezwaar en beroep. Veel van deze zaken hebben ook een internationale component, waardoor zaken afgestemd moeten worden met collega-toezichthouders in de EU.

Bezwaar en Beroep

De afdeling Bezwaar behandelt bezwaarzaken tegen door de AP genomen besluiten. Ook werkt Bezwaar structureel mee aan verbetering van de kwaliteit van primaire besluiten en adviseert Bezwaar andere afdelingen.

De afdeling Beroep vertegenwoordigt de AP bij de rechter op nationaal en Europees niveau. De conceptbeslissingen op bezwaar worden aan het bestuur voorgelegd. Het bestuur wordt betrokken bij de voorbereiding van belangrijker zaken waarover de rechter – veelal op verzoek van de verwerkingsverantwoordelijke – een uitspraak moet doen. Ook werkt de afdeling Beroep concreet mee aan de totstandkoming van richtsnoeren van de EDPB. Deze 'soft law' geldt voor alle EU-landen. Daarnaast wordt bijna de helft van de capaciteit van Beroep besteed aan interne (strategische) adviesproducten, met name waar de belangen groot zijn en media-aandacht gegenereerd wordt, of aan afdelingen waar de juridische kennis nog in opbouw is.

Wetgeving en Normuitleg

De afdeling Wetgeving en Normuitleg toetst concept wet- en regelgeving die de bescherming van persoonsgegevens raakt, schrijft ongevraagde adviezen en geeft normuitleg in het kader van de toepassing van de AVG. Het bestuur stelt de wetgevingsadviezen en de normuitleg vast.

3.1.4 Beleid, Internationaal, Strategie en Communicatie

Beleid en strategie

De afdeling Strategie staat aan de lat voor het uitwerken van de strategie van de AP. Beleids- en strategieontwikkeling vindt jaarlijks, via jaarplannen, plaats. Periodiek is er, via meerjarenplannen, ook meerjarige beleids- en strategieontwikkeling. Echter, uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat hier nog geen vast ritme voor is. Het meest actuele meerjarige visiedocument is *Focus AP 2020-2023*. Hierin beschrijft de AP welke ontwikkelingen en risico's zij ziet en waar de AP de komende periode aandacht aan besteedt om de bescherming van persoonsgegevens te borgen.⁷⁶

⁷⁵ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/organogram-ap>; <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/organisatie-ap/directies-van-de-ap>; KMPG (2 november 2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*, p.44.

⁷⁶ AP. *Focus AP 2020-2023*, p.4.

Sinds 2024 is er ook een nieuwe toezichtstrategie. Uit de achtergrondgesprekken komt naar voren dat dit niet de opvolger is van het meerjarige visiedocument *Focus AP 2020-2023*. Dit is naar eigen zeggen een inhoudelijk document, terwijl de AP in de toezichtstrategie aangeeft hoe de AP over haar taak denkt en hoe ze daar concreet invulling aan geeft.⁷⁷

De afdeling Strategie is het eerste aanspreekpunt voor het bestuur in het kader van overleg en lobbywerk met en het geven van voorlichting (zoals deelname aan rondetafels) aan Kamerleden.

Internationaal⁷⁸

Vanuit de afdelingen Internationaal Advies en Internationaal Onderzoek werkt de AP samen met andere Europese privacytoezichthouders aan Europese normuitleg en (grensoverschrijdende) onderzoeken. Ook zorgen zij voor een goede samenwerking en afstemming met Europese collega-toezichthouders.

Meer specifiek richt de afdeling Internationaal Onderzoek zich op het behandelen van klachten, verzoeken om handhaving en datalek meldingen die grensoverschrijdende verwerkingen betreffen. Ook voert de afdeling internationale onderzoeken uit, die een grensoverschrijdend karakter hebben. Ook kunnen internationale onderzoeken betrekking hebben op verwerkingen met een significante impact op betrokkenen in meerdere Europese landen. Bij onderzoek naar organisaties met het hoofdkantoor in Nederland neemt de AP de leiding in het onderzoek als leidende toezichthouder. Bij het opstarten van complexe internationale onderzoeken (gelijk aan controlerend onderzoek) moet de AP voor een deel rekening houden met wensen van andere Europese toezichthouders, én op basis van eigen prioriteringscriteria keuzes maken. De AP heeft een lijst met onderzoeksvoorstellen en houdt bij de op te pakken onderzoeken rekening met de missie, geprioriteerde sectoren, impact, effectiviteit van optreden en ingeschatte kansrijkheid van een zaak.

De afdeling Internationaal Onderzoek werkt ook samen met betrokken toezichthouders die als leidende toezichthouder besluiten nemen in zaken die ook Nederlandse burgers raken. Dit kan leiden tot bezwaren en/of opmerkingen van de AP in specifieke zaken die door de desbetreffende leidende toezichthouder moeten worden meegenomen. Ook kijkt de afdeling mee in zaken van andere leidende toezichthouders, wanneer Nederlandse burgers hierdoor worden geraakt. Als het niet lukt om in een concrete zaak tot overeenstemming te komen, wordt er – samen met de afdeling Internationaal Advies en Doorgiften – een formeel bezwaar bij de leidende toezichthouder ingediend. Als er geen overeenstemming wordt bereikt, leidt dit tot een formele geschillenbeslechtingprocedure, waarin de EDPB zich bindend uitspreekt over het geschil.

Leidende en betrokken toezichthouders

Internationaal opererende organisaties zijn in meerdere EU-lidstaten actief. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de AVG hadden deze organisaties te maken met meerdere privacytoezichthouders. Sinds de inwerkingtreding van de AVG heeft een internationaal opererende organisatie contact met één privacytoezichthouder. Deze privacytoezichthouder wordt de leidende toezichthouder genoemd. De leidende toezichthouder is vrijwel altijd de toezichthouder van het land waarin het EU-hoofdkantoor van de betreffende organisatie zich bevindt.

⁷⁷ AP (april 2024). *AP Toezichtstrategie*, p.4.

⁷⁸ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/organisatie-ap/directies-van-de-ap>; KMPG (2 november 2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*, p.38; Informatie European Data Protection Board.

Betrokken toezichthouders zijn de toezichthouders van lidstaten waarin mensen ook geraakt worden door de activiteiten van een internationale organisatie. De leidende toezichthouder werkt samen met de betrokken toezichthouders. Wanneer de leidende toezichthouder en betrokken toezichthouder(s) geen overeenstemming kunnen bereiken, wordt een zaak voorgelegd aan de EDPB.

De afdeling Internationaal Advies en Doorgiften vertegenwoordigt de AP in Brussel, onderhoudt de contacten met de Europese collega-toezichthouders en werkt met hen samen in de European Data Protection Board (EDPB). Een belangrijke taak van de EDPB is het bereiken van een coherente uitleg en toepassing van de AVG, bijvoorbeeld door het opstellen van normuitleg (richtsnoeren) of door het nemen van bindende besluiten wanneer er een geschil bestaat tussen toezichthouders. Van alle EDPB-leden wordt verwacht dat zij optreden als rapporteur en meeschrijven aan EDPB-documenten en -besluiten. De afdeling Internationaal Advies en Doorgiften vervult deze rapporteursrol namens de AP, waarbij wordt gekozen voor EDPB-dossiers en -onderwerpen die aansluiten bij de prioriteiten van de AP (denk bijvoorbeeld aan jaarplannen). De inhoudelijke voorbereiding van EDPB-stukken (onder andere richtsnoeren, adviezen, bindende besluiten, bindende bedrijfsvoorschriften, grensoverschrijdende gedragscodes, certificerings- en accreditatiecriteria) vindt plaats in subgroepen, waaraan medewerkers deelnemen. In deze subgroepen wordt intensief samengewerkt aan gemeenschappelijke normuitleg en individuele dossiers waarvan de AVG voorschrijft dat deze aan de EDPB moeten worden voorgelegd. Vanuit de EDPB vindt er ook vanuit het Coordinated Enforcement Framework gecoördineerde actie plaats.

Communicatie⁷⁹

De afdeling Communicatie zorgt onder meer voor de woordvoering, nieuwsberichten en het ontwikkelen van publiekscampagnes. Dit omvat het informeren, voorlichten, bevorderen van de naleving en het adviseren van het bestuur over alle zaken waarmee de AP naar buiten treedt.

3.1.5 Coördinatie Algoritmes⁸⁰

De AP heeft sinds 2023 een nieuwe taak op zich genomen als coördinerend toezichthouder op algoritmes en AI. Binnen de AP is hiervoor de directie Coördinatie Algoritmes (DCA) opgericht, om deze taak zelfstandig zichtbaar te maken. Deze directie functioneerde in 2023 in oprichting en is sinds 1 april 2024 een apart organisatieonderdeel. De drie hoofdactiviteiten van de DCA zijn:

- Overkoepelende risico's van algoritmes en AI signaleren en analyseren om deze kennis vervolgens te delen. De DCA doet dit onder andere via de publicatie van de periodieke Rapportage AI & Algoritmerisico's Nederland.
- Het versterken van samenwerkingen bij toezicht op algoritmes en AI tussen toezichthouders onderling, maar ook tussen andere belanghebbenden die bijdragen aan de beheersing van algoritmes en AI-systemen zoals meldpunten, auditerings-, wetenschappelijke en vertegenwoordigende organisaties. Een belangrijk gremium voor het versterken van de samenwerking bij dit toezicht is de Algoritme & AI Kamer (AAK) van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT). In deze kamer komen ACM, AFM, AP, CvdM, CRM, DNB en RDI samen. De DCA voert het secretariaat van de AAK. De AAK is in 2023

⁷⁹ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/organisatie-ap/directies-van-de-ap>; KMPG (2 november 2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*, p.38.

⁸⁰ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algoritmes-ai/coordinatie-toezicht-algoritmes-ai/directie-coordinatie-algoritmes-dca>.

opgericht en kwam dat jaar vier keer bijeen. De DCA draagt daarnaast bij aan de werkgroep Toezicht op AI, waarin toezichthouders praktijkervaringen in het toezicht op AI uitwisselen.

- Guidance bevorderen, onder andere via de ontwikkeling van regelgeving die samenhangt met de AI-verordening en overzicht scheppen in relevante kaders.

Daarnaast draagt de directie bij aan de coördinatie van de voorbereiding van het Nederlandse toezichthouderslandschap op de nieuwe toezichtstaken die volgen uit de AI-verordening.

3.2 Capaciteit⁸¹

De formatie van de AP heeft zich, verdeeld over de werkstromen, als volgt ontwikkeld. De formatie bedraagt op dit moment 312,79 fte.

Voor 2018 gold de huidige onderverdeling nog niet, daarom is jaar buiten het overzicht gelaten.

Werkstroom	Formatie (fte)					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Klantcontact en Controlerend Onderzoek	50	58	48,24	51,25	58,25	65,75
Systeemtoezicht, Beveiliging en Technologie	31	33	32,64	23	42	49,50
Juridische Zaken en Wetgeving	36	40,19	33,32	40,63	44,63	50,63
Beleid, Internationaal, Strategie en Communicatie	29	34	31,83	48,83	57,33	70,22
Coördinatie Algoritmes	-	-	-	-	6,50	18,50
Bedrijfsvoering	24	28	27,22	38,81	47,41	55,52
Totaal (inclusief bestuur)	170	196,19	175,92	205,19	258,79	312,79

De bijdrage aan de AP vanuit de begroting van het Ministerie van JenV is weergegeven in onderstaande tabel.

Jaar	Structurele bijdrage (x 1.000)	Realisatie of begroot
2018	16.121	Realisatie
2019	20.492	Realisatie
2020	23.826	Realisatie
2021	26.257	Realisatie
2022	29.020	Realisatie

⁸¹ We baseren ons hierbij op interne documentatie die we hierover hebben ontvangen.

Jaar	Structurele bijdrage (x 1.000)	Realisatie of begroot
2023	36.361	Realisatie
2024	40.121	Begroot

3.3 Prestaties

In deze paragraaf beschrijven we hoe de AP in de periode van 2018-2023 in de praktijk invulling heeft gegeven aan haar toezichthoudende verantwoordelijkheid. Deze invulling is uiteengezet aan de hand van de verschillende onderdelen uit het analysekader. De informatie is afkomstig uit jaarverslagen, interne documenten en de reactie van de AP op ons informatieverzoek. Daarbij moet worden aangetekend dat kwantiteit (aantal boetes bijvoorbeeld) niet altijd iets zegt over de kwaliteit van de prestaties. Bij de keuze voor een instrument is het te realiseren effect voor de AP doorslaggevend, al is geen effectmeting aangetroffen. Er zit dus volgens de AP geen waardeoordeel in de keuze voor een preventief of repressief instrument. Met name preventieve instrumenten zijn vaker minder hard te maken, terwijl de effectiviteit groot kan zijn.

Nota bene: we werken in dit hoofdstuk met bronverwijzing als er sprake is van een openbare bron. Als de bronverwijzing ontbreekt is de informatie aangevuld op basis van gegevens die de AP ons heeft verstrekt.

3.3.1 Informatieverzameling over naleving

In deze paragraaf beschrijven we de operationele activiteiten van de AP in de periode van 2018-2023, die betrekking hebben op de informatieverzameling over naleving van de AVG. Dit doen we aan de hand van de taken van de AP, die volgen uit de AVG (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- Monitoren van de toepassing van de AVG. Daaronder vallen de volgende twee taken:
 - Klachtenbehandeling en het faciliteren van klachtenindiening;
 - Onderzoek doen naar toepassing van de AVG.

Daarnaast geven we inzicht in de datalekmeldingen van verwerkingsverantwoordelijken, die daartoe verplicht zijn volgens de AVG.

Klachtenbehandeling en het faciliteren van klachtenindiening

De cijfers

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal ontvangen klachten*	11.413⁸²	27.854	25.590	18.914	13.113	12.307
Ontvangen art. 77-klachten**	Geen cijfers	9.167	4.720	4.720	2.962	3.783

⁸² Het aantal klachten in 2018 betreft klachten die gedaan zijn na 25 mei 2018.

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Afgeronde art. 77-klachten	Geen cijfers	4.889	5.861	4.355	Geen cijfers	3.515
Achterstand	Geen cijfers	Geen cijfers	1.500 klachten; 8.300 tips	Meer dan 10.000 klachten en tips	1.713 klachten	+/- 1.650 klachten

* Het betreft de ontvangen artikel 77-klachten, de ontvangen schriftelijke tips en de geregistreerde telefonische tips.

** Artikel 77-klachten zijn klachten die gaan over iemands eigen persoonsgegevens.

Toelichting op de cijfers

De AP is wettelijk verplicht om klachten te behandelen die gaan over iemands eigen persoonsgegevens, "in de mate waarin dat gepast is".⁸³ Dit is een wettelijke taak waarvan de AP niet kan afzien. Een groot deel van de huidige capaciteit van de AP wordt dan ook ingezet voor klachtenbehandeling. Hierbij heeft de AP intern prioriteit gegeven aan datahandel, de digitale overheid en algoritmen en AI.⁸⁴

Veel klachten gaan over rechten van betrokkenen. Tegelijkertijd ontvangt de AP ook klachten over problemen die niet iedereen direct opvallen, maar wel impact kunnen hebben. Zo maakt de AP naar eigen zeggen mee dat één klacht over een mogelijk discriminerende lijst (algoritme) miljoenen mensen blijkt te raken, zoals bij de Belastingdienst.

Gezien de hoeveelheid klachten en de naar eigen zeggen beperkte capaciteit bij de AP, is er sprake van groeiende achterstanden in de afhandeling van klachten. Om de instroom van klachten te beperken, is daarom in 2020 de duur van het telefonisch spreekuur verkort van 8 naar 6 uur per dag en is op de website aangegeven dat het gemiddeld 6 maanden duurt voordat de AP een klacht kan behandelen.⁸⁵ In 2021 is het telefonisch spreekuur teruggebracht naar 2 uur per dag.⁸⁶ In 2022 zijn de openingstijden van het telefonisch spreekuur bijna met de helft teruggebracht ten opzichte van 2021.⁸⁷ In 2023 is het telefonisch spreekuur verder ingeperkt, tot 8 uur per week.⁸⁸

In 2023 heeft de AP de werkwijze voor klachtenbehandeling aangepast naar aanleiding van aanbevelingen van de Nationale ombudsman⁸⁹. Sindsdien neemt de AP onder andere vaker contact op met de indiener van een klacht en sluit de AP een klacht altijd af met een besluit met daarin een bezwaarclausule. Verder heeft de AP in 2023 externe capaciteit ingehuurd om de nog onbehandelde en in behandeling zijnde klachten uit 2022 af te ronden. Door de beperkte capaciteit is deze achterstand in 2023 echter weer opgelopen. Daarnaast heeft de AP alle onbehandelde tips

⁸³ Artikel 77 AVG; artikel 57, eerste lid onder f AVG.

⁸⁴ PEFD (5 oktober 2023). *Verslag van het openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening met de heer Wolfsen*, p.20.

⁸⁵ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.30.

⁸⁶ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.38.

⁸⁷ AP (2022). *Jaarverslag 2022*, p.32.

⁸⁸ AP (2023). *Jaarverslag 2023*, p.30.

⁸⁹ Nationale ombudsman (21 december 2021). *Voor een dichte deur: Een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten*.

die de AP heeft ontvangen in of voor 2022 gescand op de mate van ernst. De tips die als ernstig zijn beoordeeld, heeft de AP in behandeling genomen. De overige tips zijn afgesloten zonder behandeling vanwege capaciteitsgebrek.⁹⁰

Onderzoek doen naar de toepassing van de AVG

De cijfers

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Onderzoeken naar de toepassing van de AVG*	16	70	56	27	41	16
Nationale onderzoeken	16	56	47	22	19	4
Internationale onderzoeken	-	11	7	1	17	4
Onderzoeken politie & justitie (Europees)	-	3	2	4	5	8
Verkennde onderzoeken	-	7	3	2	3	4
Sectorbeelden	-	10	9	-	-	-

* De AP is bevoegd om onderzoek te verrichten naar (mogelijke) schendingen van de AVG. De AP voert verschillende typen onderzoek uit, te weten:

- Nationale onderzoeken gericht op handhaving;
- Internationale onderzoeken gericht op handhaving;
- Internationale onderzoeken op het gebied van politie, justitie en grensbewaking.

Verkennde onderzoeken en sectorbeelden vallen dus niet onder deze definitie van onderzoek en vormen een aparte categorie.

Toelichting op de cijfers

Het aantal onderzoeken zegt volgens de AP niet zo veel over de hoeveelheid overtredingen. Zo is het aantal afgeronde onderzoeken in 2019 en 2020 hoog in vergelijking met de jaren daarna. Een verklaring hiervoor is dat in deze periode de focus vooral lag op het opstarten en afronden van veel kortlopende onderzoeken naar kleine overtredingen (waarvoor de AP dan boetes zou opleggen). De focus is daarna verlegd naar het meer afhandelen van klachten en datalekken. De capaciteit voor onderzoeken is toen afgeschaald. Mede ook omdat Handhaving naar eigen zeggen de capaciteit niet had om alle kleine overtredingen te gaan beboeten. Het aantal afgeronde onderzoeken is daarom ook sterk gedaald in 2021 en 2022. De AP houdt zich sinds die tijd meer bezig met controlerende onderzoeken die naar eigen zeggen een grotere impact maar vaak ook een langere doorlooptijd (>1 jaar) hebben. In 2023 zijn naar eigen zeggen 'slechts' vier onderzoeken afgerond, maar tegelijkertijd zijn elf nieuwe onderzoeken opgestart (met een langere doorlooptijd). In de

⁹⁰ AP (2023). *Jaarverslag 2023*, p.30.

eerste helft van 2024 zijn drie onderzoeken afgerond, maar de verwachting is dat een aantal controlerende onderzoeken in de tweede helft van het jaar nog wordt voltooid.

De AP voert ook verkennende onderzoeken uit die niet gericht zijn op handhaving, maar dienen om een beeld te krijgen van de naleving van de AVG. Daarnaast stelt de AP sectorbeelden op. Sectorbeelden geven een overzicht van de ontwikkelingen in een bepaalde sector omtrent de bescherming van persoonsgegevens. In januari en april 2024 heeft de AP respectievelijk het sectorbeeld Onderwijs en het sectorbeeld Arbeid en Sociale Zekerheid gepubliceerd.

Datalekmeldingen

De cijfers

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Aantal datalekmeldingen	20.881	26.956	23.976	24.866	21.151	25.694*
Monitoring (lage risico's; geen verdere actie)	14.489	14.807	15.640	18.000**	14.599	19.799*
Aantal datalekmeldingen beoordeeld (hoge risico's; verdiepend toezicht)	6.392	12.149	8.336	7.000**	6.552	5.895*
Aantal acties AP naar aanleiding van datalek	298	1.180	1.736	-	-	-
Aanvullende informatievraag	39%	83%	73%	-	-	-
Normuitleggende brief	35%	10%	10%	-	-	-
Normoverdragend gesprek	23%	5%	15%	-	-	-
(Kortlopend) onderzoek	7	18	13	36	35	27

* Sinds 2023 rapporteert de AP het aantal gemelde datalekken, en niet het aantal datalekmeldingen. Het aantal gemelde datalekken is hoger dan het aantal meldingen omdat sommige organisaties ook datalekken in bulk mogen melden (meerdere datalekken in één melding).

** In 2021 heeft de AP in de datalekkenrapportage voor wat betreft monitoring en verdiepend toezicht gerapporteerd op afgeronde aantallen datalekmeldingen.

Toelichting op de cijfers

De AP richt zich naar eigen zeggen vooral op datalekken die de grootste risico's opleveren voor getroffen personen. Bij een groot deel van de datalekmeldingen onderneemt de AP na een eerste beoordeling geen verdere actie (**monitoring**) omdat de risico's laag zijn. Identificeert de AP hoge risico's, dan verricht zij een nadere controle (**verdiepend toezicht**). De melding wordt beoordeeld door een inspecteur. Hierbij kan de inspecteur contact opnemen met de organisatie, of een normoverdragende brief versturen of gesprek voeren; naar aanleiding van de meest risicovolle meldingen start de AP een onderzoek (**acties AP naar aanleiding van datalek**). In veel gevallen

zijn dit onderzoeken naar (steeds complexere) ransomware-aanvallen waar tientallen organisaties door geraakt zijn. Sinds 2023 doet de AP naar aanleiding van datalekmeldingen ook grote themaonderzoeken waarbij een risicovol onderwerp of risicovolle sector nader wordt onderzocht.

Vanaf 2021 is de AP een meer risicogerichte aanpak gaan hanteren, waarbij zij meer uit is gegaan van het effect van het toezicht. De AP richt zich nu met name op complexe cyberaanvallen. Deze cyberaanvallen hebben specifieke kenmerken waar de AP haar toezicht vanaf 2021 op heeft aangepast. Meestal wordt één 'moederorganisatie' getroffen door een cyberaanval, waarna ook meerdere 'klantorganisaties' worden meegezogen. Door een cyberaanval kunnen tientallen organisaties tegelijk worden getroffen, en in totaal miljoenen mensen. Vanaf 2021 is de AP moederorganisaties gaan aanspreken om te bewerkstelligen dat alle getroffen organisaties zich aan de AVG houden. Voor 2021 sprak de AP organisaties apart aan op hun verplichtingen. Met de huidige werkwijze kan de AP meer cyberaanvallen onderzoeken. In de tabel is dus ook te zien dat het aantal onderzoeken vanaf 2021 is gestegen.

3.3.2 Normformulering

In deze paragraaf beschrijven we de operationele activiteiten van de AP in de periode van 2018-2023 die betrekking hebben op de normformulering door de AP. Dit doen we aan de hand van de taken van de AP, die volgen uit de AVG (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- Goedkeuren van instrumenten voor internationale doorgifte;⁹¹
- Opstellen en bijhouden lijst vereisten voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling;
- Goedkeuren van gedragscodes;
- Goedkeuren criteria voor certificering;
- Opstellen criteria voor accreditatie van een orgaan voor het toezicht op gedragscodes en certificering;
- Bijdragen aan het opstellen van guidelines in EDPB-verband.

De cijfers⁹²

Sommige taken keren niet jaarlijks terug maar zijn eenmalig; deze zijn in de tabel aangegeven met een vinkje.

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Goedkeuren van instrumenten voor internationale doorgifte*	6	8	7	7	5	10
Opstellen en bijhouden lijst vereisten voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling**		√				
Goedkeuren van gedragscodes***	0	1	0	1	1	1
Goedkeuren criteria voor certificering****						√

⁹¹ Deze taak heeft zowel betrekking op het vaststellen van standaardcontractbepalingen als op het goedkeuren van bindende bedrijfsvoorschriften.

⁹² De cijfers uit deze tabel zijn gebaseerd op de jaarverslagen van de AP.

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Opstellen criteria voor accreditatie van organen voor het toezicht op gedragscodes en certificeringsorganen*****						√
Bijdragen aan activiteiten EDPB						
Rapporteursprojecten ⁹³	Geen cijfers	Geen cijfers	Geen cijfers	3	9	10

* Voor de internationale uitwisseling van gegevens met andere bedrijven buiten de Europese Economische Ruimte (EER) kunnen bedrijven gebruikmaken van standaardcontractbepalingen (standard contractual clauses, SCC) of bindende bedrijfsvoorschriften (binding corporate rules, BCR). Dit zijn bedrijfsvoorschriften van internationale organisaties of multinationals die persoonsgegevens doorgeven tussen de verschillende vestigingen. De AP beoordeelt deze contracten en BCR, dient deze vervolgens af te stemmen met andere EU-privacytoezichthouders en uiteindelijk ter goedkeuring voor te leggen aan de EDPB.

** Als de verwerking van persoonsgegevens waarschijnlijk gepaard gaat met hoge risico's in verband met de rechten en vrijheden van natuurlijke personen, dient de verwerkingsverantwoordelijke een data protection impact assessment (DPIA, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling) uit te voeren. De AP stelt een lijst op van het soort verwerkingen waarvoor een DPIA verplicht is en maakt deze openbaar.⁹⁴ Voor het vaststellen van een lijst met verwerkingen waarvoor een DPIA verplicht is, moet de AP eerst advies vragen aan de EDPB.

*** In een gedragscode kan een branche of sector vastleggen hoe zij omgaat met persoonsgegevens. Vervolgens kan de AP deze gedragscode goedkeuren. Bij het opstellen van een gedragscode dient een organisatie ook een toezichthoudend orgaan op te richten.

**** Met een AVG-certificaat kan een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker aantonen dat hij persoonsgegevens verwerkt conform de AVG.⁹⁵ AVG-certificaten kunnen ofwel de volledige AVG omvatten ofwel onderscheiden delen daarbinnen, zoals de verwerking van gegevens van minderjarigen,⁹⁶ of privacy by design and by default.⁹⁷ Organisaties dienen een AVG-certificaat aan te vragen bij een certificatie-instelling die is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Geaccrediteerde instellingen dienen bij certificering gebruik te maken van certificeringscriteria die zijn goedgekeurd door de AP.

***** Uit de AVG volgt dat de AP moet zorgen voor het opstellen en het bekendmaken van de criteria voor de accreditatie van certificeringsorganen en van organen die toezicht houden op gedragscodes.⁹⁸ Om een AVG-certificaat in Nederland te verkrijgen, dienen organisaties een aanvraag in te dienen bij een certificatie-instelling die is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Als toezichthouders niet zelf certificerende instellingen accrediteren, dan verplicht de

⁹³ Rapporteursprojecten zijn vanaf 2021 apart geregistreerd, zie ook AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.36.

⁹⁴ Artikel 35, lid 5 AVG.

⁹⁵ Artikel 42 AVG.

⁹⁶ Artikel 8 AVG.

⁹⁷ Artikel 25 AVG.

⁹⁸ Artikel 57, lid 1 onder p AVG; artikel 41 AVG; artikel 43 AVG.

AVG dat deze toezichthouders eisen formuleren waaraan een certificerende instelling moet voldoen. De Raad voor Accreditatie neemt deze aanvullende eisen mee bij de accreditatie.⁹⁹

Toelichting op de cijfers

Goedkeuren van instrumenten voor internationale doorgifte

Vanwege de hoge werkvoorraad heeft de AP in 2018 de capaciteit uitgebreid voor goedkeuring van instrumenten voor internationale doorgifte.¹⁰⁰ Tegelijkertijd komt uit de jaarverslagen naar voren dat er sprake is van achterstanden en dat de goedkeuring van BCR's vijf tot zeven jaar kan duren als gevolg van capaciteitsgebrek. Door de lange doorlooptijd zien bedrijven steeds vaker af van het indienen van BCR's en is een lagere instroom zichtbaar.¹⁰¹

Opstellen en bijhouden lijst vereisten voor gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Voor de Nederlandse lijst van verwerkingen waarvoor een DPIA verplicht is, heeft de AP in 2018 advies gevraagd aan de EDPB. Het huidige *Besluit lijst verwerkingen persoonsgegevens waarvoor een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (DPIA) verplicht is, Autoriteit Persoonsgegevens* is geldend sinds 27 november 2019.¹⁰²

Goedkeuren van gedragscodes

In 2018 heeft de AP bijgedragen aan de totstandkoming van de Europese richtlijnen voor gedragscodes. Daarnaast heeft de AP met ongeveer vijftien brancheorganisaties gesprekken gevoerd over de eisen voor gedragscodes.¹⁰³ In het jaarverslag van 2019 merkt de AP op dat brancheorganisaties eerder werken met 'richtsnoeren' dan met gedragscodes, vanwege de hoge kwaliteitseisen aan een AVG-gedragscode. De AP constateerde destijds dat deze richtsnoeren effectief bijdragen aan de naleving van de AVG.¹⁰⁴ In 2019 heeft de AP de eerste gedragscode goedgekeurd, te weten de Data Pro Code van NLdigital, onder voorbehoud van het oprichten van een toezichthoudend orgaan in de organisatie.¹⁰⁵ In 2020 heeft de AP definitief goedkeuring gegeven aan NLdigital. Daarnaast heeft de AP een internationale review van een gedragscode uitgevoerd en aanvullende eisen opgesteld voor een toezichthoudend orgaan.¹⁰⁶ In 2021 heeft de AP één formeel traject afgerond.¹⁰⁷ In 2022 heeft de AP de gedragscode definitief goedgekeurd voor Slim Netbeheer Nederland over het verwerken van data voor de wettelijke taak van netbeheerders. Deze goedkeuring was onder opschortende voorwaarde dat Netbeheer Nederland binnen twee jaar een toezichthoudend orgaan opricht.¹⁰⁸ De AP heeft in 2023 de Privacy Gedragscode Toegangsbeleid ISPS-bedrijven van Port Privacy B.V. goedgekeurd.¹⁰⁹

⁹⁹ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.72.

¹⁰⁰ AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.9.

¹⁰¹ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p. 20, 46.

¹⁰² Zie ook Staatscourant 2019, 64418.

¹⁰³ AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.7.

¹⁰⁴ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.69.

¹⁰⁵ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.46.

¹⁰⁶ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.36.

¹⁰⁷ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.45.

¹⁰⁸ AP (2022). *Jaarverslag 2022*, p.10.

¹⁰⁹ AP (2023). *Jaarverslag 2023*, p.18.

Goedkeuren criteria voor certificering

In 2018 hebben de AP en andere Europese toezichthouders gezamenlijk gewerkt aan het creëren van randvoorwaarden voor AVG-certificering. Er waren in 2018 nog geen instellingen geaccrediteerd voor het afgeven van AVG-certificaten.¹¹⁰ In 2020 heeft de AP twee aanvragen voor goedkeuring van certificeringsschema's in behandeling.¹¹¹ In 2021 heeft de AP vier aanvragen voor goedkeuring in behandeling, waarvan twee zijn ingediend in 2020.¹¹² In 2022 heeft de AP vijf aanvragen in behandeling.¹¹³ In 2023 heeft de AP voor het eerst certificeringscriteria goedgekeurd voor het bedrijf Brand Compliance. Organisaties kunnen echter nog geen AVG-certificaten aanvragen bij Brand Compliance. De Raad voor Accreditatie dient Brand Compliance daarvoor eerst te accrediteren.¹¹⁴

Opstellen criteria voor accreditatie van organen voor het toezicht op gedragscodes en certificeringsorganen

Organen die toezicht houden op gedragscodes

Als een organisatie een gedragscode opstelt, dient zij ook een toezichthoudend orgaan op te richten.¹¹⁵ In 2020 zijn er aanvullende eisen opgesteld voor het toezichthoudend orgaan. Deze aanvullende eisen zijn door de EDPB goedgekeurd.¹¹⁶ In 2023 zijn er twee organen die toezicht houden op gedragscodes geaccrediteerd door de AP.¹¹⁷

Certificeringsorganen

In 2018 heeft de AP oriënterende gesprekken gevoerd met een aantal organisaties die interesse hadden om als certificatie-instelling AVG-certificaten uit te geven.¹¹⁸ In 2019 hebben vier organisaties een aanvraag ingediend bij de Raad voor Accreditatie voor schema-evaluatie en accreditatie. In het jaarverslag van 2019 geeft de AP aan dat er onvoldoende capaciteit is om certificeringsschema's op te stellen op basis waarvan een certificerende instelling kan worden geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie voor het verstrekken van AVG-certificaten.¹¹⁹ In 2020 heeft de EDPB aanvullende accreditatie-eisen goedgekeurd waaraan Nederlandse certificerende instellingen moeten voldoen voordat zij AVG-certificaten mogen uitgeven.¹²⁰ Op dit moment zijn er in Nederland nog geen instellingen geaccrediteerd om AVG-certificaten af te geven.¹²¹

¹¹⁰ AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.9.

¹¹¹ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.38.

¹¹² AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.47.

¹¹³ AP (2022). *Jaarverslag 2022*, p.31.

¹¹⁴ Zie ook <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/avg-certificaat#aanvragen-avg-certificaat>.

¹¹⁵ Artikel 41 AVG.

¹¹⁶ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.36.

¹¹⁷ AP (2023). *Jaarverslag 2023*, p.18.

¹¹⁸ AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.9.

¹¹⁹ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.55.

¹²⁰ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.39.

¹²¹ Zie ook <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/avg-certificaat#aanvragen-avg-certificaat>.

Bijdragen aan activiteiten EDPB

Als EDPB-lid heeft de AP in de periode 2018-2023 een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van vele documenten die de EDPB vaststelt. Concreet gaat het om:

- richtsnoeren voor bedrijven/organisaties, burgers en toezichthouders;
- formele wetgevingsadviezen aan de Europese wetgever;
- bindende besluiten van de EDPB in het kader van geschillenbeslechting (artikel 65 AVG);
- spoedbesluiten van de EDPB in het kader van de spoedprocedure (artikel 66 AVG);
- Consistency Opinions van de EDPB over de coherente uitleg van de AVG, die bij niet-opvolging resulteren in een bindend besluit (artikel 64 (2) AVG);
- de beoordeling van Europese adequaatheidsbesluiten voor de doorgifte van Europese persoonsgegevens naar bestemmingen buiten de EU;
- overige adviezen en documenten gericht aan de Europese wetgever, onder andere met het oog op nieuwe Europese wetgeving.

De rol van de AP varieert per dossier en kan uiteenlopen van rapporteur (dat wil zeggen: de penvoerder die het desbetreffende document concreet opstelt) tot het leveren van input – in meer of mindere mate – in de EDPB-subgroepen. Ook de dossiers waarin de AP weinig of geen input heeft geleverd in de subgroepen, zijn uiteindelijk door haar inhoudelijk geanalyseerd, met het oog op de uiteindelijke stemming in de plenaire vergadering van de EDPB, waar de AP zich formeel dient uit te spreken over de stukken die ter stemming worden voorgelegd.

Chronologisch is de bijdrage van de AP binnen de EDPB als volgt samen te vatten.

- In 2018 heeft de AP deelgenomen aan negentig internationale vergaderingen en bijeenkomsten. Het merendeel van deze vergaderingen was van de EDPB en bijbehorende subgroepen. De AP speelt in deze subgroepen een actieve rol en heeft in 2018 als (hoofd)rapporteur opgetreden voor verschillende Europese projecten. Ook heeft de AP een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van de Europese richtlijn voor gedragscodes.¹²²
- Ook in 2019 heeft de AP deelgenomen aan ongeveer negentig bijeenkomsten en was zij coördinator van de subgroepen Enforcement en Taskforce Fining. Daarnaast volgt uit het jaarverslag van 2019 dat de AP in tien projecten heeft opgetreden als rapporteur voor onderwerpen die van belang zijn voor Nederlandse burgers of bedrijven. Ook heeft de AP in 2019 meegeschreven aan EDPB-richtsnoeren.¹²³
- In 2020 heeft de AP de leiding genomen bij de publicatie van de EDPB-richtsnoeren over de verhouding tussen PSD2 en de AVG.¹²⁴ Daarnaast was de AP in 2020 voor veertien projecten (co)rapporteur, waarvan de AP negen projecten heeft afgehandeld. Net als in 2019 was de AP in 2020 coördinator van de subgroepen Enforcement en Taskforce Fining. Verder zijn in 2020 de werkzaamheden van de Stakeholder Cybersecurity Certification Group opgestart, die de certificeringsschema's begeleidt die door het Europees Agentschap voor netwerk- en informatiebeveiliging (ENISA) zijn ontwikkeld.¹²⁵
- In 2021 is de AP co-rapporteur geweest voor de opinie naar aanleiding van het voorstel voor de AI-verordening van de Europese Commissie. Daarnaast is de EDPB op initiatief van de AP een studie gestart met als kernvraag: hoe kan transparantie – dus inzage en informatie – geboden worden bij geautomatiseerde besluitvorming? De AP was onderdeel van de begeleidingscommissie van de studie. In 2021 was de AP rapporteur voor zes nieuwe dossiers.

¹²² AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.7 en 17-18.

¹²³ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.15, 41 en 86.

¹²⁴ PSD2 (Payment Service Directive 2) is een Europese wet voor het betalingsverkeer van consumenten en bedrijven.

¹²⁵ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.9 en 39.

Ook liepen vijf dossiers nog door uit 2020 waarvan de AP rapporteur was. Er zijn in 2021 drie dossiers afgerond.¹²⁶ Verder was de AP in 2021 wederom coördinator van de subgroepen Enforcement en Taskforce Fining.

- In 2022 heeft de AP een voortrekkersrol gespeeld bij het opstellen van richtsnoeren die betrekking hadden op een nieuw Europees boetebeleid. Daarnaast heeft de AP een rol gespeeld bij nieuwe afspraken over Europese samenwerking, bij een Europees wetgevingsadvies over de nieuwe Data Act, bij het opstellen van Europese prioriteringscriteria en heeft de AP een strategische zaak aangedragen om samen met EU-collega's aan te werken. Mede na een interventie van de AP heeft Instagram in 2021 van de EDPB een boete gekregen van 405 miljoen euro.¹²⁷
- In 2023 was de AP binnen de EDPB rapporteur voor de nieuwe Europese boetebeleidsregels. Daarnaast is de AP in 2023 rapporteur geworden binnen de EDPB voor de verhouding tussen de AI-verordening, de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving en de AVG, met als doel een duidelijk wettelijk kader te realiseren. Uit het jaarverslag van 2023 volgt verder dat de AP deelneemt aan de speciale ChatGPT Taskforce van de EDPB en heeft bijgedragen aan de EDPB-richtsnoeren voor verwerking van persoonsgegevens van kinderen. De Europese Commissie werkt op verzoek van de AP en de EDPB aan een nieuwe verordening om de samenwerking tussen EU-privacytoezichthouders beter te stroomlijnen. Ook heeft de AP gebruikgemaakt van de geschillenbeslechtingsprocedure van de EDPB naar aanleiding van de besluitvorming over Meta. De AP was het in deze besluitvorming oneens met de leidende toezichthouder. In de zomer van 2023 was de AP co-rapporteur voor de gezamenlijke opinie van de EDPB en de European Data Protection Supervisor (EDPS) met betrekking tot het wetsvoorstel voor een digitale euro.¹²⁸

3.3.3 Nalevingsbevordering

In deze paragraaf beschrijven we de operationele activiteiten van de AP in de periode van 2018-2023, die betrekking hebben op nalevingsbevordering. Dit doen we aan de hand van de taken van de AP, die volgen uit de AVG (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- Handhaven van de toepassing van de AVG.
- Schriftelijk adviseren bij raadpleging AP voor risicovolle verwerking, in beginsel binnen een maximumtermijn van acht weken na de ontvangst van het verzoek (voorafgaande raadplegingen).
- Bevorderen invoering certificeringsmechanismen.
- (Intrekken van) accreditatie van organen voor gedragscodes en certificering.
- Toestemming voor contractuele bepalingen.
- Informatie geven aan betrokkenen over hun rechten.
- Het in kennis stellen van de klager over de voortgang en het resultaat van de klachtbehandeling.
- Bevorderen gedragscodes.

¹²⁶ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.9 en 40.

¹²⁷ AP (2022). *Jaarverslag 2022*, p.9 en 15.

¹²⁸ AP (2023). *Jaarverslag 2023*, p.8, 10 en 16.

De cijfers¹²⁹

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Handhaven van de toepassing van de AVG						
Corrigerende maatregelen*	5	7	6	5	12	8
Boetes**	1	4	7	11	13	8
Nacontroles***	2	4	2	0	3	0
Voorafgaande raadplegingen****	7	13	8	10	4	3
Bevorderen invoering certificeringsmechanismen	Geen cijfers					
(Intrekken van) accreditatie van organen voor gedragscodes en certificering	Geen cijfers					
Toestemming voor contractuele bepalingen	Geen cijfers					
Informatie geven aan betrokkenen over hun rechten	Geen cijfers					
Het in kennis stellen van de klager over de voortgang en het resultaat van de klachtbehandeling	Geen cijfers					
Bevorderen gedragscodes	-	15	1	-	-	-

* Voor de handhaving van de toepassing van de AVG kan de AP een last onder bestuursdwang opleggen.¹³⁰ Ook kan de AP besluiten een verwerkingsverbod op te leggen.¹³¹ Deze maatregelen worden opgelegd om verwerkingen te stoppen waarvan vaststaat dat deze onrechtmatig zijn of waarover het sterke vermoeden bestaat dat ze dat zijn.

** De AP kan een boete opleggen aan organisaties die de AVG overtreden. Deze boetes kunnen maximaal 20 miljoen euro bedragen of 4% van de totale wereldwijde jaaromzet.¹³²

*** Na het opleggen van een corrigerende maatregel controleert de AP of de organisatie de maatregel heeft nageleefd. Als een organisatie dat niet heeft gedaan en er sprake was van een last onder dwangsom, dan kan de AP deze dwangsom invorderen.

**** Organisaties zijn verplicht om een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (data protection impact assessment, DPIA) uit te voeren als zij van plan zijn om een gegevensverwerking te starten die risicovol is.¹³³ Als uit de DPIA naar voren komt dat er sprake is van een hoog risico en de organisatie niet in staat is om het risico te beperken, dan moet de organisatie aan de AP vragen om een voorafgaande raadpleging. De AP geeft dan advies over de vraag of de voorgenomen verwerking in strijd is met de AVG. De schriftelijke advisering door de AP bij raadpleging voor een

¹²⁹ De cijfers uit deze tabel zijn gebaseerd op de jaarverslagen van de AP.

¹³⁰ Artikel 16, eerste lid UAVG.

¹³¹ Artikel 58, eerste lid onder f AVG.

¹³² Artikel 83 AVG.

¹³³ Artikel 36 AVG.

risicovolle verwerking dient in beginsel binnen acht weken na ontvangst van het verzoek plaats te vinden. De eerste ervaringen met de voorafgaande raadpleging waren positief.¹³⁴

Toelichting op de cijfers

Handhaven van de toepassing van de AVG

De inhoud van de corrigerende maatregelen en nacontroles zijn niet bij ons bekend. Chronologisch is de inhoud van de volgende boetes bij ons bekend:

- 2018. 600.000 euro aan Uber. De aanleiding was het feit dat Uber te laat had gemeld dat er sprake was van een datalek.
- 2019.
 - 460.000 euro aan het HagaZiekenhuis en een last onder dwangsom om de beveiliging van het ziekenhuis te verbeteren. De aanleiding was het feit dat tientallen medewerkers het medisch dossier van een bekende Nederlander hadden ingezien.
 - 525.000 euro aan de tennisbond KNLTB. De aanleiding was het feit dat leden van de tennisbond ongevraagd werden benaderd voor aanbiedingen en reclamepost.
 - 575.000 euro voor VoetbalTV, omdat deze volgens de AP geen 'gerechtvaardigd belang' zou hebben voor het verwerken van de gegevens. VoetbalTV heeft deze boete uiteindelijk niet hoeven betalen, omdat de AP volgens de Raad van State ten onrechte niet alle door VoetbalTV aangevoerde belangen bij zijn beoordeling heeft betrokken.¹³⁵
- 2020.
 - 475.000 euro aan Booking.com voor het te laat melden van een datalek.
 - 725.000 euro aan een bedrijf voor het onrechtmatig afnemen van vingerafdrukken van medewerkers en het gebruik van vingerscans. Later is deze boete verlaagd vanwege de beperkte financiële draagkracht van de organisatie tijdens de coronacrisis.¹³⁶
 - In het jaarverslag van 2020 geeft de AP verder aan dat zij onvoldoende capaciteit heeft om boetes op te leggen.¹³⁷
- 2021.
 - 2,75 miljoen euro aan de Belastingdienst. De reden was het feit dat er sprake was van een jarenlange, onrechtmatige, discriminerende en daarmee onbehoorlijke wijze van verwerken van de (dubbele) nationaliteit van aanvragers van kinderopvangtoeslag.
 - 525.000 euro aan Locatefamily.com. De reden was dat Locatefamily.com geen vertegenwoordiger had in de EU voor het laten schrappen van persoonsgegevens.
 - 450.000 euro aan het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). De AP heeft deze boete opgelegd vanwege het onvoldoende beveiligen van de verzending van groepsberichten.
 - 750.000 euro aan TikTok. De aanleiding was het feit dat de informatie voor het installeren van de app in het Engels was, waardoor de informatie voor Nederlandse gebruikers niet goed te begrijpen was.
 - 400.000 euro aan Transavia. De aanleiding was een slechte beveiliging van persoonsgegevens.
 - 600.000 euro aan de gemeente Enschede voor de inzet van wifitracking in haar binnenstad om het aantal unieke bezoekers aan de binnenstad te tellen.¹³⁸ Inmiddels heeft de rechter

¹³⁴ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.71.

¹³⁵ <https://www.raadvanstate.nl/@132264/geen-boete-voor-voetbalTV/>.

¹³⁶ Zie ook <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/onderzoek-vingerafdrukken-personeel>.

¹³⁷ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.11.

¹³⁸ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.6 t/m 8 en 12.

bepaald dat de gemeente de boete niet hoeft te betalen, omdat de AP te streng zou hebben geoordeeld en niet kan bewijzen dat er persoonlijk identificeerbare informatie werd verzameld. De AP heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak.

- 2022.
 - 50.000 euro aan de Nationale Politie. De aanleiding was de inzet van camera-auto's zonder dat daarvan eerst de privacyrisico's in kaart waren gebracht.
 - 565.000 aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor onvoldoende beveiliging van het Nationaal Visum Informatie Systeem en ontoereikende informatievoorziening.
 - 3,7 miljoen euro aan de minister van Financiën. De reden was de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens door de Belastingdienst bij het fraudesignaleringsysteem FSV.
- 2023.
 - 10 miljoen euro aan Uber. Uit onderzoek van de AP bleek dat Uber hoge drempels opwierp voor chauffeurs om informatie over hun persoonsgegevens te krijgen en daarmee onvoldoende transparant was over gegevens van Europese chauffeurs.
 - 30.000 euro aan de gemeente Voorschoten, voor het langer dan nodig bewaren van informatie over het storten van afval door individuele huishoudens. Bovendien had de gemeente inwoners niet duidelijk geïnformeerd over het verwerken van persoonsgegevens bij het inzamelen van afval.
 - 830.000 euro aan Stichting Bureau Kredietregistratie (BKR) vanwege het niet kosteloos op elektronische wijze inzage geven in de persoonsgegevens aan betrokkenen in het kader van het recht op inzage. De AP heeft het boetebedrag uiteindelijk met 20% gematigd tot 668.000 euro.
 - 525.000 euro aan DPG – een uitgever van bladen, tijdschriften en boeken – omdat DPG het recht van betrokkenen op inzage en verwijdering niet heeft gefaciliteerd zoals vereist in artikel 12 lid 2 AVG.

Alternatieve interventies

De AP kan ervoor kiezen om een alternatieve interventie toe te passen naar aanleiding van klachten, mede afhankelijk van de wens van de klager. De AP beschrijft deze interventies als een lichtere vorm van onderzoek, dat minder arbeidsintensief is en korter duurt. Voorbeelden van interventies zijn het voeren van normoverdragende gesprekken met organisaties die gegevens verwerken, het sturen van een brief met uitleg over de norm of het sturen van een brief waarin de AP vraagt nadere informatie te verstrekken.¹³⁹ Ook vinden er periodieke gesprekken plaats met brancheorganisaties en andere (groepen van) verwerkingsverantwoordelijken, om zicht te houden op ontwikkelingen binnen het toezichtveld van de AP en om proactief zichtbaar te zijn als toezichthouder.

Chronologisch is de toepassing van alternatieve interventies als volgt samen te vatten.

- In 2018 heeft de AP zich voornamelijk gericht op de inzet van alternatieve interventies om mogelijke overtredingen te beëindigen en organisaties herstelmaatregelen te laten nemen. In 2018 zijn er 298 datalekmeldingen en 720 klachten afgehandeld door middel van alternatieve interventies. Uit het jaarverslag van 2018 volgt dat de AP voornemens was om in 2019 vaker onderzoeken uit te voeren en sancties op te leggen dan in 2018.
- In 2019 zijn er meer alternatieve interventies gepleegd dan in 2018 en in 2020 zijn er op nationaal niveau meer alternatieve interventies gepleegd dan in 2019.
- In 2021 en 2022 werden de volgende soorten alternatieve interventies uitgevoerd: aanvullende informatievraag, normoverdragend gesprek, normuitleggende brief. Sinds 2021 rapporteert de

¹³⁹ AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*, p.7.

AP op een hoger abstractieniveau, met meer focus op (kortlopende) onderzoeken met hogere impact.

- In 2023 zijn in totaal 677 alternatieve interventies uitgevoerd door de AP.

Voorafgaande raadplegingen

Uit het jaarverslag van 2020 volgt dat de AP regelmatig signalen ontvangt over risicovolle gegevensverwerkingen, maar dat het aantal verzoeken om een voorafgaande raadpleging laag blijft. De AP vermoedt dat organisaties het risico dat de AP handhavend optreedt bij verwerkingen met een hoog privacyrisico laag inschatten, maar geeft aan dat er geen middelen zijn om dat vermoeden verder te onderzoeken.¹⁴⁰ In 2021 heeft de AP geadviseerd over de voorafgaande raadpleging door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en Nederlandse onderwijsinstellingen. Deze raadpleging had betrekking op de inzet van Googleproducten in het onderwijs en bij de rijksoverheid. Op basis van dit advies hebben de betrokken organisaties overeenstemming bereikt over maatregelen om privacyrisico's te beperken.¹⁴¹ Aan het eind van 2021 had de AP geen aanvragen voor voorafgaande raadplegingen meer in behandeling.¹⁴² In 2022 heeft de AP minder aanvragen voor voorafgaande raadplegingen behandeld dan in 2021, doordat de AP minder aanvragen heeft ontvangen.¹⁴³

Bevorderen gedragscodes

Naast het goedkeuren van gedragscodes is het de taak van de AP om de totstandkoming van gedragscodes te bevorderen. De AP doet dit onder andere door organisaties te ondersteunen bij het opstellen van een gedragscode.¹⁴⁴ De cijfers in de tabel hebben betrekking op het aantal organisaties die door de AP zijn geholpen om een gedragscode op te stellen.

3.3.4 Agendering

In deze paragraaf beschrijven we de operationele activiteiten van de AP in de periode van 2018-2023, die betrekking hebben op nalevingsbevordering. Dit doen we aan de hand van de taken van de AP, die volgen uit de AVG (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- Bevorderen van kennis bij het brede publiek, onder andere over risico's en regels.
- Bevorderen van kennis bij verantwoordelijken en verwerkers van plichten.
- Adviseren aan parlement en regering over wetgeving en beleid.

De eerste twee punten vatten we samen als communicatie en voorlichting.

De cijfers¹⁴⁵

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Communicatie en voorlichting						

¹⁴⁰ AP (2020). *Jaarverslag 2020*, p.37.

¹⁴¹ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.12.

¹⁴² AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.45.

¹⁴³ AP (2022). *Jaarverslag 2022*, p.34.

¹⁴⁴ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.69.

¹⁴⁵ De cijfers uit deze tabel zijn gebaseerd op de jaarverslagen van de AP.

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bevorderen van kennis bij het brede publiek, onder andere over risico's en regels	Geen cijfers					
Bevorderen van kennis bij verantwoordelijken en verwerkers van plichten	Geen cijfers					
Adviseren aan parlement en regering over wetgeving en beleid	82	105	120	106	106	87

Toelichting op de cijfers

Communicatie en voorlichting

Met de inwerkingtreding van de AVG heeft de AP haar focus gericht op voorlichting om mensen aan de wet te laten wennen en naleving af te dwingen. Op het gebied van voorlichting stemt de AP daarbij haar prioriteit af op waar maatschappelijk behoefte aan is.¹⁴⁶ Het is bij ons niet bekend hoe de AP vaststelt waar maatschappelijk behoefte aan is.

Uit een recente evaluatie (25 juli 2024) van de Europese Commissie komt naar voren dat de AP de afgelopen jaren stappen heeft gezet op het gebied van communicatie en voorlichting. Zo scoort Nederland relatief hoog op het punt bewustzijn bij burgers over het bestaan van de AVG (88%). Dat de AP hier een rol in speelt, is af te leiden uit het feit dat 82% van de onderzochte Nederlandse burgers de AP kent.

Hieronder geven we voorbeelden van de wijze waarop de AP de afgelopen jaren heeft gecommuniceerd.

Voorlichting via de media

De AP heeft de afgelopen jaren naar eigen zeggen geïnvesteerd in de contacten met de media. Zo zijn er in 2021 in totaal 57 nieuwsberichten geplaatst, waarvan 11 boetes en 2 lasten onder dwangsom. In 2022 was het aantal nieuwsberichten 43, waarvan 7 boetes en 1 last onder dwangsom. In 2023 is dit opgelopen naar 62 nieuwsberichten, waarvan 4 boetes en 1 last onder dwangsom. In de afgelopen jaren is de AP ook met verschillende onderwerpen in het nieuws geweest, zowel landelijk als internationaal. Verschillende malen zijn activiteiten van de AP onderwerp geweest van bijvoorbeeld het NOS Journaal, RTL Nieuws en actualiteitenprogramma's. Ook landelijke bladen geven aandacht aan de AP en haar werkzaamheden. Daarnaast heeft het team woordvoering in de afgelopen jaren voor journalisten expertmeetings gehouden met als thema de datalekrapportage en AVG in zijn algemeenheid.

Website

Naast media gebruikt de AP de eigen website als kanaal om doelgroepen voor te lichten en van informatie te voorzien. In 2023 is een nieuwe AP-website gelanceerd. Met de lancering van deze website is ook het nieuwe formulier in gebruik genomen om een klacht of tip bij de AP in te dienen. Daarnaast heeft de AP in 2023 twee animaties laten produceren voor de website.

Het bezoek van de website is de laatste jaren aanzienlijk gestegen: van zo'n gemiddeld 400.000 bezoekers per maand in 2021 naar ongeveer 600.000 bezoekers per maand in 2024.

¹⁴⁶ PEFD (5 oktober 2023). *Verslag van het openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening met de heer Wolfsen*, p.18-20.

LinkedIn

De AP is beperkt in de inzet van sociale media: alleen LinkedIn wordt ingezet. De AP heeft 30.809 volgers op LinkedIn (status: september 2024); in mei 2021 waren dit er 19.257. De interactie is volgens de AP goed. De gemiddelde interactie per bericht is 535 (likes, commentaren, delen en linkkliks). In de periode augustus 2023 tot augustus dit jaar zijn er 172 berichten op LinkedIn geplaatst, waarvan overigens een deel bestaat uit vacatures.

Nieuwsbrieven

Een andere manier om het werk van de AP onder de aandacht te brengen zijn de nieuwsbrieven. Het aantal mensen dat zich hiervoor heeft ingeschreven stijgt elk jaar gestaag. De aantallen zijn momenteel:

- Ontvangers AP-nieuwsbrief: 7.500 (2024)
- Ontvangers FG-nieuwsbrief: 5.000 (2024)

Spreekverzoeken

De AP ontvangt jaarlijks ook spreekverzoeken. In coronatijd werden veel van deze spreekverzoeken omgezet in hybride of online bijeenkomsten. Ongeveer 60% van de spreekverzoeken wordt gehonoreerd. In de afgelopen drie jaar is het aantal spreekverzoeken licht gestegen van 74 in 2021 naar 98 in 2023.

Open Huis

Tussen de 200 en 250 mensen hebben de AP bezocht tijdens het Rondje Rechtsstaat op zaterdag 3 juni 2023. Het Rondje Rechtsstaat is een nieuw initiatief tijdens de Week van de Rechtsstaat. Meerdere organisaties openen hun deuren voor het publiek. Naast de AP namen onder meer de Eerste en Tweede Kamer, de Raad van State, de Hoge Raad en het Kabinet van de Koning deel aan deze dag.

Overige

In 2018 heeft de AP samen met VNO-NCW een roadshow gedaan door heel Nederland, om zo samen voorlichting te geven aan ondernemers.

Adviseren aan parlement en regering over wetgeving en beleid

De AP adviseert het parlement, de regering en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen die betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens.¹⁴⁷ Uit de AVG volgt dat de AP om advies gevraagd moet worden bij het opstellen van deze wet- en regelgeving.¹⁴⁸

In de periode 2018 t/m 2023 heeft de AP 472 wetgevingsadviezen¹⁴⁹ uitgebracht.¹⁵⁰ Verdeeld over de jaren is het beeld als volgt:

- 2018: 34 wetgevingsadviezen
- 2019: 76 wetgevingsadviezen
- 2020: 78 wetgevingsadviezen

¹⁴⁷ Artikel 57, lid 1 onder c AVG.

¹⁴⁸ Artikel 36, lid 4 AVG.

¹⁴⁹ De AP noemt dit sinds kort een wetgevingstoets.

¹⁵⁰ <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/wetgevingstoetsen?key=&created%5Bmin%5D=2018-01-01&created%5Bmax%5D=2023-12-25>.

- 2021: 108 wetgevingsadviezen
- 2022: 62 wetgevingsadviezen
- 2023: 114 wetgevingsadviezen¹⁵¹

De AP heeft de wetgevingsadviezen op de website per onderwerp als volgt geordend:

- Politie en justitie: 110
- Overheid: 71
- Gezondheid: 66
- Werk en uitkering: 79
- Financiën: 44
- Onderwijs: 28
- Vervoer: 18
- Internet en slimme apparaten
- Beveiliging: 12
- Cameratoezicht: 7
- Algoritmes en AI: 5
- Basis AVG: 5
- Internationaal: 5

3.3.5 Leren

In deze paragraaf beschrijven we de operationele activiteiten van de AP in de periode van 2018-2023, die betrekking hebben op leren binnen de AP. Dit doen we aan de hand van de taken van de AP, die volgen uit de AVG (zie hiervoor ook hoofdstuk 2):

- Samenwerken met andere toezichthoudende autoriteiten ten behoeve van de samenhang in de toepassing en handhaving van de AVG.
- Volgen van ontwikkelingen, vooral in ICT en handel.
- Bijhouden van interne registers van inbreuken en sancties.

De cijfers met betrekking tot de laatste taak hebben we opgenomen in paragraaf 3.3.3. Over de tweede taak zijn geen cijfers bekend.

Taak	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Samenwerken met andere toezichthoudende autoriteiten ten behoeve van de samenhang in de toepassing en handhaving van de AVG						
<i>Wederzijdse bijstand (afgerond)*¹⁵²</i>	Geen cijfers	Geen cijfers	Geen cijfers	38	41	73
Volgen ontwikkelingen, vooral in ICT en handel	Geen cijfers					
Bijhouden interne registers van inbreuken en sancties	Zie bestuurlijke boetes en corrigerende maatregelen paragraaf 3.3.3					

¹⁵¹ JZW houdt sinds 2023 bij wat hun inschatting was van de taakverzwaring bij de AP (per wet: 'geen', 'licht', of 'zwaar'). Tot nu toe: 89 keer 'geen', 14 keer 'licht' en 11 keer 'zwaar'.

¹⁵² In jaarverslagen geregistreerd sinds 2021, zie AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.36.

* Uit de AVG volgt dat privacytoezichthouders in de EU elkaar om wederzijdse bijstand kunnen vragen. Toezichthouders kunnen informatie opvragen bij een andere toezichthouder of op een andere manier samenwerken om de toepassing en handhaving van de AVG te waarborgen.¹⁵³

Samenwerking met andere toezichthoudende autoriteiten

In 2019 heeft de AP 97 keer verzocht om wederzijdse bijstand en 77 verzoeken om wederzijdse bijstand ontvangen.¹⁵⁴ In 2021 heeft de AP 56 verzoeken om bijstand ontvangen. Daarvan heeft de AP 38 verzoeken afgerond. De overige 18 verzoeken heeft de AP in 2021 niet (tijdig) kunnen oppakken vanwege beperkte capaciteit.¹⁵⁵

3.4 Organisatieanalyse

In dit hoofdstuk is het operationeel vermogen van de AP beschreven. Voor de taken van de AP zijn duidelijke werkstromen gecreëerd en wordt bijgehouden wat de organisatie 'produceert'. Er is in het kader van dit onderzoek geen organisatiediagnose uitgevoerd om de efficiëntie van de werkstromen en de verbindingen daartussen (kwantitatief) te analyseren. Vanuit het doel van dit evaluatieonderzoek is de analyse van het operationeel vermogen primair van belang in het licht van de missie (is er sprake van congruentie tussen missie en strategie enerzijds en operationeel vermogen anderzijds) en de verwachtingen vanuit de legitimerende omgeving (is er sprake van congruentie tussen verwachtingen in de legitimerende omgeving en het operationeel vermogen van de organisatie). De analyse van congruentie en discrepanties hiertussen vindt in het volgende hoofdstuk plaats. Voor die analyse zijn met name de volgende bevindingen uit dit beschrijvende hoofdstuk relevant.

1. De taken van de AP worden gestructureerd uitgevoerd en zijn in duidelijke werkstromen ondergebracht.
2. De 'productie' wordt in deze werkstromen bijgehouden; dit wordt in de literatuur over prestaties van de overheid wel 'output' genoemd. De 'outcome', het effect van deze prestaties, speelt in de strategie van de AP wel een rol (gekozen wordt voor 'de meeste impact'), maar de AP beschikt niet over een instrumentarium om het effect van de prestaties in het toezichtveld te meten en interventies op basis hiervan af te wegen.
3. Voor de werkstromen met een kwantitatief grote instroom (klachten, datalekken) zijn zogeheten triage-instrumenten ontwikkeld die gebruikt kunnen worden bij het afwegen van de vervolgactie vanuit de AP (bijvoorbeeld het 'stoplicht' voor datalekken). Deze instrumenten maken het mogelijk om binnen de amorfe instroom te kiezen voor wat meer en minder aansluit op de strategische prioriteiten. Bij enkele werkstromen nemen de achterstanden toe.
4. De afgelopen jaren zijn ook verbindingen tussen werkstromen aangebracht waarmee synergie-effecten kunnen worden gegenereerd. Denk bijvoorbeeld aan het tactisch overleg. Zo kan soms door een gerichte interventie als een eenvoudig telefoontje naleving alsnog worden geborgd, waarmee een wat groter onderzoek kan worden voorkomen. Door werkstromen te verbinden, kunnen hierin op basis van de strategie keuzes worden gemaakt.
5. Er zijn wel enkele verbindingen tussen de strategische prioriteiten (datahandel bijvoorbeeld) en de verschillende werkstromen, maar deze zijn nog volop in ontwikkeling en niet

¹⁵³ Artikel 61 AVG.

¹⁵⁴ AP (2019). *Jaarverslag 2019*, p.15-16.

¹⁵⁵ AP (2021). *Jaarverslag 2021*, p.39-40.

uitgekristalliseerd. Zeker voor de grootschaliger onderzoeken mag een directe verbinding met de strategische prioriteiten worden verwacht; een dergelijke verbinding is (nog) niet geborgd in de besluitvorming over het al dan niet initiëren van een grootschalig onderzoek.

Legitimerende omgeving

De AP heeft een brede en gevarieerde legitimerende omgeving. Hoewel geen uitspraken kunnen worden gedaan over de gehele omgeving van de AP, kunnen wel de verwachtingen worden geschetst bij het brede palet van respondenten. In dit hoofdstuk zijn de verwachtingen van respondenten samengevat aan de hand van de volgende thema's:

- De positionering van de AP binnen de Nederlandse staatsrechtelijke en Europeesrechtelijke verhoudingen.
- De werkwijze van de AP.
- De publieke waarde van de AP op de korte en middellange termijn.

4.1 De positionering van de AP

In deze paragraaf brengen we in kaart welke beelden en verwachtingen we hebben aangetroffen over de positionering van de AP hoofdzakelijk.

De AP ontwikkelt zich steeds meer tot een professionele toezichthouder maar heeft daarin nog stappen te zetten

De AP is een relatief jonge organisatie die eigenlijk pas vanaf 2016 haar huidige taken is gaan uitvoeren. Ze heeft een sterke ontwikkeling doorgemaakt: van een kleine organisatie naar relatief een van de grotere AVG-toezichthouders binnen de EU, met relatief hoog personeelsverloop als additionele uitdaging; van een organisatie die vrijwel geen interne processen had om de AVG-taken uit te voeren naar één die dat wel heeft en processen aan het integreren is; en van sterk juridisch georiënteerd met weinig technische expertise naar een organisatie beschikkend over een breed palet aan kennisgebieden. De respondenten zien deze ontwikkelingen. Het personeelsverloop wordt meermalen genoemd. Tegelijkertijd wordt onderkend dat ook meer junior medewerkers wel over de benodigde AVG-kennis beschikken. Het gebrek aan technische expertise, het ontbreken van een eenduidig intern proces en de wisselende ervaring en expertise van de AP-medewerkers met wie respondenten te maken hebben, worden eveneens onderkend. En deze aspecten worden gezien als obstakels om verwerkingsverantwoordelijken te bewegen om vanzelfsprekender en zorgvuldiger met persoonsgegevens om te gaan. Er bestaat bij respondenten een duidelijke roep om verdere professionalisering binnen de AP.

De bereikbaarheid en benaderbaarheid van de AP zijn verbeterd

Uit meerdere gesprekken volgt dat de bereikbaarheid van de AP in de afgelopen jaren is verbeterd. Toch kwam in meerdere gesprekken, met onder andere adviseurs, FG's en ngo's, het beeld naar voren dat de AP nog steeds onvoldoende bereikbaar is voor bijvoorbeeld FG's. Respondenten wijzen daarbij op lange wachttijden, een gebrek aan inhoudelijke terugkoppeling bij contact en situaties waarin de AP de verkeerde contactpersoon binnen een organisatie benadert. Deze respondenten verwachten een meer proactieve houding van de AP om meer duidelijkheid te bieden en de juiste procedures te volgen.

De positionering van de AP ten opzichte van de AVG wordt wisselend beoordeeld

De normen die in de AVG zijn vastgelegd, laten veel ruimte voor interpretatie. Een deel van de respondenten geeft aan dat de interpretatie van de AVG die de AP hanteert te strikt is ten aanzien van sommige onderwerpen, zoals het gerechtvaardigd belang van commerciële doelstellingen. De strikte interpretatie van de AVG door de AP kan volgens enkele respondenten op gespannen voet staan met de uitvoerbaarheid van de adviezen van de AP. Ook geven meerdere respondenten aan dat deze strikte interpretatie van gerechtvaardigd belang door de AP een negatieve invloed heeft op de reputatie van en het draagvlak voor de AP.¹⁵⁶ Tegelijkertijd verklaren sommige respondenten dat het de rol van de AP juist is om de grenzen van de AVG op te zoeken om de norm scherp te krijgen, waarbij het wenselijk is dat de AP ruimte laat voor een bredere, politiek-bestuurlijke afweging. Verder komt in meerdere gesprekken het beeld naar voren dat de AP zichzelf met betrekking tot de AVG in toenemende mate als 'rechter' positioneert, terwijl er vooral behoefte is aan een toezichthouder die personen en organisaties adviseert en begeleidt bij de internalisering en naleving van de AVG-doelen. Andere respondenten, sommigen met lange ervaring in het privacydossier, geven aan dat de AP zich, vergeleken met de Registratiekamer en het College bescherming persoonsgegevens heeft ontwikkeld van een privacyadviseur die dicht op het dagelijks proces bij verwerkingsverantwoordelijken zit, naar een meer afstandelijke toezichthouder.

Er is behoefte aan een positievere beeldvorming rondom de AVG

Meerdere respondenten geven aan dat de AP significant heeft bijgedragen aan de bekendheid van de AVG. Het beeld dat mensen van de AVG hebben, wordt echter vaak als negatief omschreven: de nadruk ligt in de praktijk vaak op wat er allemaal niet kan door de AVG. Uit meerdere gesprekken, waaronder met FG's, ngo's en experts, volgt dat er behoefte is aan meer positieve beeldvorming rondom de AVG. Zij geven aan dat de focus meer gericht kan zijn op wat allemaal wel kan en wat organisaties kunnen doen om in het digitale tijdperk goed om te gaan met persoonsgegevens, zoals suggesties voor privacyvriendelijke alternatieven en waarborgen die kunnen worden getroffen om gewenste vormen van gegevensverwerking te legitimeren.

Het is onduidelijk hoe de AP prioriteert in een potentieel oneindig toezichtveld

Respondenten hebben de indruk dat het veld waarop de AP toeziet steeds groter wordt en dat het belang van prioritering toeneemt. Voor hen is onduidelijk wat de strategie van de AP is en welke prioriteiten de AP stelt in de uitvoering van haar werkzaamheden.

Er wordt tegenstrijdigheid in de publieke communicatie van de AP ervaren

De AP is met regelmaat zichtbaar in de media. Verschillende respondenten vinden een actieve aanwezigheid van de AP in de media passend voor een toezichthouder. In meerdere gesprekken komt echter naar voren dat respondenten soms tegenstrijdigheden ervaren tussen enerzijds de communicatie over actuele onderwerpen rond de bescherming van persoonsgegevens in de media en anderzijds de realiteit van deze onderwerpen in de uitvoeringspraktijk. Respondenten verwijzen daarbij naar verschillende uitspraken van de voorzitter van de AP in de media, die zij vaak als

¹⁵⁶ Het EU Hof heeft op 4 oktober 2024 geoordeeld dat een commercieel belang, bestaande in de verkoop van persoonsgegevens van de leden van een tennisbond aan sponsors met het oog op direct marketing, zonder dat die leden daarvoor toestemming hebben gegeven, kan worden aangemerkt als een 'gerechtvaardigd belang in de zin van de AVG'. Zaak C-621/22, Koninklijke Nederlandse Lawn Tennisbond.

stevig omschrijven. Daarnaast geven meerdere respondenten aan dat de AP bij uitspraken over haar staatsrechtelijke positionering soms een 'te grote broek aantrekt', die niet overeenkomt met het beeld van respondenten over de onderlinge verhoudingen in de wereld van toezicht en rechtshandhaving. Meerdere respondenten wijzen op een spanningsveld tussen de (scherp) oordelende publieke communicatie over bepaalde specifieke zaken enerzijds en het bevorderen van zorgvuldige omgang met persoonsgegevens in de dagelijkse praktijk bij de welwillende verwerkingsverantwoordelijken anderzijds.

De AP zou zich meer als partner mogen opstellen

Sommige respondenten vinden het belangrijk dat de AP zich meer als partner in het veld opstelt en in gesprek is met de samenleving. Het beeld daarbij is dat de AP zich (met het oog op haar onafhankelijkheid en handhavingsrol) terughoudend en afstandelijk opstelt – meer dan wat men in het algemeen van een toezichthouder verwacht. Respondenten ervaren dit als belemmerend in het contact met de AP. Verder geven zij aan dat de AP bij complexe vraagstukken zoals AI nauwer zou kunnen samenwerken met andere toezichthouders en kennisinstellingen.

De AP zou meer kunnen bijdragen aan een sterke positie van FG's

Een Functionaris Gegevensbescherming (FG) houdt binnen een organisatie onafhankelijk toezicht op de toepassing en naleving van de AVG. Veel organisaties zijn verplicht om een FG aan te stellen.¹⁵⁷ Voor FG's is het van belang dat zij een sterke positie hebben binnen hun organisatie om hun werk goed te kunnen doen. Uit meerdere gesprekken, zowel met FG's als met andere respondenten, kwam de wens naar voren dat de AP zowel naar vermogen bijdraagt aan een sterke positionering van de FG, als zo veel mogelijk nalaat wat de positie van de FG binnen de organisatie kan ondermijnen. Hieraan heeft het in de onderzoeksperiode soms geschort, bijvoorbeeld door gebreken in de communicatie.

De AP kan bijvoorbeeld bijdragen aan een sterke positie van de FG door deze te betrekken bij al het contact tussen de AP en de desbetreffende organisatie. Het wordt gewaardeerd dat de AP bij handhavende activiteiten bij organisaties de FG's niet direct betreft, om hun positie binnen de organisatie niet te schaden, maar de FG moet wel van deze activiteiten op de hoogte worden gehouden. Ook hebben meerdere respondenten aangegeven dat duidelijke en rechtstreekse informatievoorziening, zoals bij de sectorbeelden, bevorderend werkt voor de positie van de FG. De FG kan daarmee namelijk laten zien wat volgens de AP kritieke aandachtspunten zijn en welke bedreigingen en verschuivingen aandacht behoeven. Daarnaast is vertrouwelijke omgang met informatie afkomstig van de FG noodzakelijk en kan een gebrek aan rekenschap van de effecten hiervan voor de positie van de FG in de organisatie een ondermijnende werking hebben op de positie van de FG. Verder worden de congressen voor FG's zeer gewaardeerd en is de wens naar voren gekomen om die ieder jaar te laten plaatsvinden.

4.2 De werkwijze van de AP

De algemene informatievoorziening door de AP wordt positief beoordeeld

De algemene informatievoorziening door de AP (website, nieuwsbrieven, handreikingen, datalekrapporages, etc.) wordt positief beoordeeld door vrijwel alle respondenten. Zij geven aan

¹⁵⁷ Artikel 37 AVG.

dat de informatievoorziening zichtbaar is verbeterd in de afgelopen jaren en geven aan dat de informatie duidelijk en bruikbaar is. Sommige respondenten merken op dat het niet inzichtelijk is wanneer informatie op de website is gewijzigd. Het zou volgens hen behulpzaam zijn als de AP aangeeft wanneer informatie voor het laatst is gewijzigd en dat de historie van berichten raadpleegbaar is om wijzigingen te kunnen zien.

De wensen en verwachtingen over normuitleg lopen uiteen

Respondenten hebben uiteenlopende wensen en verwachtingen over normuitleg. In meerdere gesprekken, waaronder met FG's en ngo's, kwam het beeld naar voren dat de AP terughoudend is op het gebied van normuitleg in concrete vraagstukken, die specifieke aspecten van de AVG betreffen maar breder zijn dan één specifieke casus. Deze respondenten hebben de indruk dat de AP het moeilijk vindt om te reageren op belanghebbenden die dilemma's uit de praktijk voorleggen waarvoor nog geen richtsnoer beschikbaar is. Sommige respondenten geven aan dat ze het gevoel hebben met een kluitje in het riet te worden gestuurd als zij een vraag aan de AP stellen. Dit heeft er bij sommige respondenten toe geleid dat zij daarom geen vragen meer stellen aan de AP. Daarbij geeft een deel van de respondenten aan dat ze behoefte hebben aan meer duidende normuitleg, richtinggevend advies en een gelijkwaardigere sparringpartner.

Tegelijkertijd zijn er respondenten die aangeven dat de AP minder stevige uitspraken zou moeten doen over onderwerpen waar de AP achteraf mogelijk op terug moet komen door rechterlijke uitspraken. Volgens hen zou de AP transparanter moeten zijn over vraagstukken die nog in ontwikkeling zijn. Bij vraagstukken die nog niet volledig juridisch zijn uitgekristalliseerd is het volgens sommige respondenten, waaronder FG's en wetenschappers, wenselijk dat er meer consultatie van betrokkenen plaatsvindt over implicaties van een standpunt voordat de AP een standpunt inneemt.

De wensen en verwachtingen over het handhavend optreden van de AP lopen uiteen

In meerdere gesprekken komt het beeld naar voren dat de AP in toenemende mate gebruikmaakt van haar repressieve instrumentarium. Volgens de meeste respondenten mag de AP haar tanden nog meer laten zien en meer boetes opleggen, mede als signaal. Tegelijkertijd stellen enkele respondenten dat boetes als laatste redmiddel moeten dienen en dat de AP vooral moet inzetten op voorlichting, advisering en alternatieve interventies zoals normoverdragende gesprekken. Daarnaast zien de meeste respondenten geen duidelijke lijn in het huidige boetebeleid van de AP, waardoor het willekeurig overkomt wie wanneer een boete krijgt. Volgens meerdere respondenten zou het doorwerkingseffect en de bevorderende werking van boetes groter zijn als duidelijker is hoe groot de kans is dat de AP een boete oplegt. Volgens meerdere respondenten, onder wie wetenschappers, is het daarbij wenselijk dat de AP zich vooral ook richt op veelvoorkomende situaties met een relatief kleine impact maar een groot doorwerkingseffect, en niet alleen op uitzonderingssituaties met een grote impact, en dat de AP meer focust op het mkb. Ook verwachten respondenten uit onder meer de private sector dat de AP een eerlijk speelveld tussen organisaties creëert in haar boetebeleid.

Er is behoefte aan een proactieve AP

De meeste respondenten, waaronder FG's, adviseurs en respondenten uit de private sector, verwachten een AP die zich proactief inzet en hen betreft bij processen voor het vanzelfsprekend worden van de AVG-doelen in de praktijk van gegevensverwerking.

De klachtenbehandeling duurt te lang, maar er is ook begrip voor de ingewikkelde situatie waarin de AP zich bevindt

In de meeste gesprekken, waaronder met ngo's en adviseurs, komt naar voren dat de behandeling van klachten te lang duurt en dat een tijdige en effectieve handhaving ontbreekt. Tegelijkertijd geven veel respondenten aan dat ze begrip hebben voor de ingewikkelde situatie waarin de AP zich bevindt wat klachtenbehandeling betreft, de hoeveelheid klachten en de beperkte capaciteit bij de AP in verhouding tot het ruime bereik van de AVG.

De wetgevingsadvisering door de AP wordt positief beoordeeld

Respondenten zijn over het algemeen positief over de juridische inhoud van wetgevingsadviezen van de AP. De term 'wetgevingstoets' die de AP hanteert voor wetgevingsadvisering is volgens een aantal respondenten echter ongepast, aangezien het niet gaat om een toets maar om advisering door de AP. Sommige respondenten verbinden dit aan de 'rechterlijke' houding van de AP (zie ook: positionering met betrekking tot de AVG). Verder wensen enkele respondenten dat de AP meer gebruikmaakt van haar bevoegdheid om ongevraagd advies te geven.¹⁵⁸ Daarbij verwijzen zij naar de mogelijkheid om niet alleen te adviseren over een individueel wetsvoorstel. Zo kan het volgens respondenten behulpzaam zijn om te adviseren over de invloed van wetgeving op het grotere geheel van gegevensverwerking of om een algemene handreiking voor wetgeving te maken met wat volgens de AP in ieder geval van belang is voor wetgeving die raakt aan de bescherming van persoonsgegevens.

¹⁵⁸ Artikel 58, lid 3 sub b AVG.

Analyse en conclusies

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen uit de vorige hoofdstukken. We ordenen deze analyse met behulp van het model van Mark Moore over publieke waarde. Eerst analyseren we de ontwikkeling van de missie en strategie van de AP. Daarna analyseren we de legitimerende omgeving en het operationeel vermogen van de AP. Vervolgens onderzoeken we de congruentie tussen de missie en strategie, het operationeel vermogen en de verwachtingen in de legitimerende omgeving. Tot slot beantwoorden we de onderzoeksvragen. Die antwoorden vormen de conclusies van het onderzoek.

5.1 Analyse

5.1.1 Analyse van de missie en strategie

Met een missie en strategie geeft een organisatie aan wat zij beoogt te realiseren. Het is de explicitering van de publiekewaardepropositie. Na de invoering van de AVG moest de AP hier logischerwijs naar zoeken. Hoe de AVG te interpreteren? En welke toezichtstrategie past daarbij? De AP koos na haar formele start voor een kernachtige interpretatie van de AVG. Zij formuleerde haar missie als "het bewaken en bevorderen van de bescherming van persoonsgegevens". In de praktijk legde de AP de nadruk aanvankelijk vooral op bevorderen.

In de evaluatieperiode zijn de volgende ontwikkelingen waarneembaar.

Missie

De AP heeft de afgelopen jaren de missie bewust verbreed naar "het beschermen van mensen in een digitale wereld". Sinds 2024 is dit de officiële missie van de AP. De keuze in 2023 om als coördinerend toezichthouder op algoritmes en AI te werken is hier een uitdrukking van. Deze missie is een zeer ruime invulling van de verantwoordelijkheid toezicht te houden op de naleving van de AVG.

Toezichtstrategie

Met een toezichtstrategie kiest een toezichthouder op wie hij zich richt, op wat hij wil toetsen, op welke manier hij de naleving gaat bevorderen en met wie hij daarvoor moet samenwerken.

De focus van het toezicht

De AP moet toezicht houden op het geheel aan verwerkingen van persoonsgegevens. Het is onmogelijk om vanuit een volledig overzicht te werken omdat er simpelweg te veel verwerkingen plaatsvinden. Dit betekent dat de AP selectief te werk moet gaan en prioriteiten moet stellen. Ook betekent het dat de AP moet kiezen op wie zij specifieke aandacht richt. De AP is de afgelopen jaren veel bewuster gaan kiezen vanuit risico-inschattingen. De AP heeft meer inzicht vergaard in sectoren. Zij heeft een beter beeld gekregen van welke verwerkingsverantwoordelijken meer en minder geneigd zijn tot naleving. We zien daarnaast ook dat de focus van het toezicht is verbreed

naar die van maatschappelijk regisseur, waarmee de AP beoogt meer waardegericht toezicht te houden en daarbij breder te kijken dan alleen naar de taken die volgen uit de AVG.

De normformulering

De AP legt de focus vooral op algemene interpretaties van de AVG. Dat deed zij zowel in Nederlands als in EU-/EDPB-verband. Er is in de evaluatieperiode relatief minder aandacht geweest voor het geven van inzicht in wat deze algemene normen betekenen in concrete interpretatievragen bij organisaties of sectoren die een specifieke casus overstijgen.

De nalevingsbevordering

De AP maakte over het geheel genomen in de evaluatieperiode de beweging van *pragmatisch* en *preventief* (te typeren als een rol van de 'pragmatische consultant') naar juridisch en meer op bewaken gericht (te typeren als een rol van 'rechter' in het schema van ideaaltypische posities in hoofdstuk 1). De balans in activiteiten die gericht zijn op bevorderen en bewaken helt in deze periode over naar het bewaken. De AP ging duidelijkere uitspraken doen over wat niet mag en liet met boetes haar tanden zien. Op het vlak van bevorderen koos de AP nadrukkelijk enerzijds een agenderende insteek en anderzijds een steeds meer uitgewerkt stelsel van systeemtoezicht (inclusief sectorbeelden). Agendering vond plaats door meer zichtbaar te zijn in de media, door aan spraakmakende cases te werken en door een voortrekkersrol te nemen in de Europese agendering.

Europese samenwerking

De AP heeft in de onderzochte periode de samenwerking met andere Europese toezichthouders stevig versterkt. In de Europese samenwerking kan de AP 'best practices' uitwisselen en vergelijkend onderzoek doen om te leren hoe de andere Europese toezichthouders hun toezichtrol vormgeven. De AP is in de Europese samenwerking ook een van de sturende krachten geweest om tot gecoördineerde actie vanuit het 'Coordinated Enforcement Framework' te komen en heeft daarbij ook een bepalende rol gespeeld in de keuze van de thema's waarop deze gecoördineerde actie heeft plaatsgevonden.

Nationale samenwerking

In de samenwerking met de Nederlandse toezichthouders en belanghebbenden is de afgelopen periode meer dan voorheen, maar minder dan mogelijk, geïnvesteerd. Het gebrek aan een kader voor afspraken en de aanwezigheid van eisen aan onderlinge gegevensuitwisseling maakten dat voornemens tot meer samenwerking strandden.

5.1.2 Analyse van het operationeel vermogen

Een scherpe publiekewaardepropositie kan alleen tot publieke waarde leiden als deze ook tot uitvoering wordt gebracht. Het volgende analysedomein betreft daarom het operationeel vermogen. Dat betreft de prestaties, de organisatie en het personeelsbestand van de AP. Ook heeft het betrekking op de wijze waarop de samenwerking met andere organisaties is vormgegeven, omdat met samenwerking het operationeel vermogen kan worden versterkt. In de evaluatieperiode zijn ten aanzien van het operationeel vermogen de volgende ontwikkelingen waarneembaar.

Positie

De AP heeft zich de afgelopen jaren ontwikkeld tot een relevante toezichthouder die in staat is haar tanden te laten zien. We zien dat de taken van de AP gestructureerd worden uitgevoerd en in duidelijke werkstromen zijn ondergebracht. Hoewel de 'productie' binnen deze werkstromen goed wordt bijgehouden, is het voor ons als onderzoekers moeilijk om analytisch een uitspraak te doen over het daadwerkelijke effect van de AP op naleving van de AVG of breder de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, laat staan of burgers in de digitale wereld als gevolg van de AP-interventies beter beschermd zijn. De AP beschikt niet over een instrumentarium om het effect van de prestaties in het toezichtveld te meten en interventies op basis hiervan af te wegen. Daarmee is het voor zowel de AP zelf als voor ons als onderzoekers niet goed mogelijk om tot oordelen te komen of zij het goed of beter doet dan voorheen.

Organisatie

De kwaliteit van een organisatie kan grofweg worden afgemeten aan de mate waarin de structuur past bij de opgaves. Het betreft de wijze waarop het werk is verdeeld en de wijze waarop coördinatie en besluitvorming zijn ingeregeld.

De organisatie van het werk

De AP is opgedeeld in zes directies. De AP is zich vanuit deze directies in de evaluatieperiode steeds gaan organiseren naar vijf concrete hoofdstromen van werk. Dat zijn:

1. Klantcontact en controlerend onderzoek, zowel nationaal als internationaal. Hiervoor geldt in algemene zin dat er een kwantitatief grote instroom (klachten, datalekken) is en er zogeheten triage-instrumenten ontwikkeld zijn die gebruikt kunnen worden bij het afwegen van de vervolgactie vanuit de AP (bijvoorbeeld het 'stoplicht' voor datalekken). Deze instrumenten maken het mogelijk om binnen de amorfe instroom te kiezen voor wat daarin meer en minder aansluit op de strategische prioriteiten. Bij enkele werkstromen nemen de achterstanden toe.
 - a. *Klachtenbehandeling.* In deze werkstroom zijn de activiteiten gericht op de behandeling van klachten van betrokkenen die optreden ten aanzien van bescherming van persoonsgegevens. De AP heeft de omgang met klachten systematisch uitgewerkt en hanteert criteria om te bepalen of klachten in aanmerking komen voor verder onderzoek door de AP. Deze criteria zijn breed geformuleerd en de AP is juridisch gezien ook verplicht om alle klachten waarbij de privacywet wordt overtreden te behandelen. De AP brengt in klachten waarin aanknopingspunten voor een overtreding zitten daarom ook geen prioritering aan, met als gevolg dat efficiënt en effectief werken moeilijk is. Een flink deel van de huidige capaciteit van de AP wordt dan ook ingezet voor klachtenbehandeling.
 - b. *Omgang met datalekken.* In deze werkstroom bestaat het werk uit de behandeling van datalekmeldingen. Daarbij vindt triage op grond van risicocriteria plaats. Op basis van deze criteria kan tot nader onderzoek worden besloten. Dit maakt enige sturing in benodigde capaciteit mogelijk, maar ook hier geldt dat alle datalekken moeten worden behandeld en deze taak levert daarmee een extern gestuurde capaciteitsvraag op voor de AP.
 - c. *Controlerend onderzoek.* In deze werkstroom doet de AP verder onderzoek op basis van binnenkomende signalen, een direct verzoek vanuit de directie of naar aanleiding van een klacht of een handhavingsverzoek. Het proces om te komen tot een controlerend onderzoek is nu nog vaak ad hoc. Met de toezichtstrategie wordt beoogd dit proces in de toekomst meer gestructureerd en beheersbaar te laten verlopen.
2. Systeemtoezicht. In deze werkstroom zijn de activiteiten gericht op het stimuleren van organisaties om privacyvriendelijke systemen en processen te organiseren. Deze werkstroom is

sectorgewijs opgezet. Zichtbaar is dat de werkstroom systeemtoezicht meer volwassen is geworden en gaandeweg meer zicht lijkt te ontstaan op de risico's ten aanzien van persoonsgegevens in de verschillende sectoren. Tegelijkertijd leunt het team ook op een paar mensen met veel kennis, ervaring en een goed netwerk, en is deze kennis en ervaring nog niet altijd duurzaam binnen de organisatie verankerd.

3. Juridische zaken en handhaving. In deze werkstroom zijn de activiteiten gericht op de inzet van handhavingsinstrumenten, het behandelen van bezwaarzaken, het vertegenwoordigen van de AP bij de rechter op nationaal en Europees niveau, en wetgeving en normuitleg. De AP neemt haar juridische rol zeer serieus en de juridische kennis is binnen de AP goed geborgd.
4. Strategie, beleid en internationale/EU-coördinatie. In deze werkstroom zijn de activiteiten gericht op strategie en beleidsvorming, op samenwerking met andere Europese toezichthouders, op internationale richtsnoeren en op onderzoeken. Het werk betreft het gezamenlijk interpreteren van de AVG en af en toe het ondernemen van een gecoördineerde actie op grote bedrijven. Deze directie is de afgelopen jaren het sterkst gegroeid, met meer dan een verdubbeling van de capaciteit. Zichtbaar is dat de werkstroom strategie en beleid ook nog in ontwikkeling is. Onze indruk is, mede op basis van (beperkte) gesprekken met buitenlandse AVG-toezichthouders, dat de internationale/EU-coördinatie een uitgekristalliseerde werkstroom is die goed functioneert en internationaal wordt gewaardeerd.
5. Coördinatie van algoritmes. Dit is een relatief nieuwe werkstroom die zich nog moet ontwikkelen. In deze werkstroom zijn de activiteiten van de AP gericht op het signaleren en analyseren van overkoepelende risico's van algoritmes en AI, het versterken van de samenwerking bij toezicht op algoritmes en AI, en het ontwikkelen van richtsnoeren.

De organisatie van de AP heeft zich de afgelopen jaren moeten ontwikkelen. Dat gaat bij de meeste organisaties, zeker als ze snel groeien, gepaard met instabiliteit. Dat is ook bij de AP het geval geweest. De structuur was nog niet duidelijk en de bedrijfsvoering nog niet goed op de bovenstaande werkstromen ingericht. De omvang van gegevensverwerkingen in het digitale tijdperk, in combinatie met de verbrede missie van de AP, heeft veel druk op de organisatie gelegd. Op dit ogenblik staat er een werkbare organisatiestructuur. Ook is de basis van een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering ingericht. In het algemeen zien we zowel qua organisatieontwikkeling als qua bedrijfsvoering een opgaande lijn. Mogelijkheden voor verbetering zijn er ook nog voldoende.

De coördinatie en besluitvorming binnen de AP

In het schier oneindig toezichtveld moet de AP kiezen waar zij zich op richt en welke betekenis zij geeft aan de vele signalen. Idealiter zou de AP zowel 'top-down' als 'bottom-up' tot prioritering moeten kunnen komen. Top-down, door sectoraal risico's te formuleren waar actief naar gespeurd wordt. Bottom-up, door vanuit alle klachten, lekken en vragen tot keuzes te komen voor de inzet van specifiek toezicht én om tot algemeen geldende uitspraken te komen ten aanzien van de vragen die vanuit het toezichtveld opkomen. Deze processen van bottom-up triage vereisen sterke processen van coördinatie en besluitvorming, evenals bijpassend informatiemanagement. De werkdruk op alle werkstromen maakt dat de AP in de evaluatieperiode meer aan het reageren was, dan dat zij in staat is om vanuit eigen keuzes te werken. Om de werklast meer te beheersen zou het helpen als de strategie en organisatie van de werkstromen meer systematisch met elkaar verbonden worden. Informatie stroomt wel tussen de verschillende onderdelen van de organisatie, maar is niet gericht en structureel ingeregeld om de werkprocessen te optimaliseren. De afgelopen periode zijn hier wel stappen in gezet, bijvoorbeeld met het tactisch overleg waarin casussen worden besproken. In dat overleg worden signalen uit verschillende werkstromen (zoals klachten, datalekken en onderzoeken) samengebracht om tot gecoördineerde AP-actie te komen.

De ontwikkeling van het personeelsbestand

Het personeelsbestand is de afgelopen jaren flink gegroeid en van samenstelling veranderd. Het brede bereik van de AP en de snelle technologische ontwikkelingen vragen om de aanwezigheid van vele expertises tegelijk. Op personeelsvlak is er behoefte aan meer technologische, sociale en bedrijfskundige expertise, naast de juridische expertise die ruimschoots aanwezig is. Ook lijken meer senior medewerkers met een groot vermogen tot samenwerken nodig. Continuïteit waarborgen is daarbij een belangrijk aandachtspunt.

De samenwerking met andere organisaties

De AP werkt zowel samen met andere toezichthouders (binnen en buiten Nederland) als met organisaties die persoonsgegevens verwerken; dat laatste doet zij via het stelsel van FG's.

- Samenwerking met andere toezichthouders. De digitale transformatie voltrekt zich in dusdanig tempo dat toezichthouders in Nederland de handen ineem moeten slaan om het bij te kunnen houden. De groei en personeelwisselingen in het begin en midden van de evaluatieperiode maakten het voor de AP lastig om duurzame relaties met andere toezichthouders op te bouwen. Samenwerken vergt gegevensdeling. De AVG heeft dat volgens betrokkenen regelmatig bemoeilijkt. In de loop van de evaluatieperiode geven partners aan dat de samenwerking is verbeterd. Tegelijkertijd constateren wij dat dit nog veel krachtiger kan en dat dit voor de bescherming van burgers in de digitale tijd noodzakelijk is, aangezien overall persoonsgegevens worden verwerkt op allerlei manieren die ook binnen de werkingssfeer van andere toezichthouders vallen.
- Samenwerking met verwerkingsverantwoordelijken. Voor het functioneren van de AP zijn de FG's zeer belangrijk. Zij bevinden zich in een spagaat. Enerzijds moeten ze dienen als een interne toezichthouder en vormen zij voor de organisatie het gezicht van AVG-toezicht. Anderzijds zijn zij onderdeel van de organisatie en een logisch aanspreekpunt voor de AP binnen organisaties. Dat brengt deze personen in een inherent moeilijke positie tussen twee werelden in. Om in die positie sterk te kunnen zijn, is het noodzakelijk dat beide werelden op hen kunnen rekenen. De FG's moeten er daarvoor op kunnen rekenen dat de AP hun bijdrages gepast (en waar nodig vertrouwelijk) behandelt, dat hun vragen beantwoord worden én dat ze vanuit de AP worden geïnformeerd over (inter)acties van de AP met hun organisatie. Dat maakt dat ze ook sterker worden binnen de eigen organisatie. Uit de gesprekken met de FG's blijkt dat de AP over het algemeen FG's goed faciliteert in hun positie, maar dat zich soms gebreken in de communicatie voordoen die niet bevorderlijk zijn voor hun positie.

5.1.3 Analyse van de legitimerende omgeving

Het realiseren van publieke waarde vereist niet alleen dat er een publiekewaardepropositie bestaat en dat deze tot uitvoering wordt gebracht, maar ook dat deze gelegitimeerd is. Er bestaan verschillende soorten legitimiteit voor een toezichthouder. Een hanteerbaar onderscheid is dat tussen *juridische*, *politiek-bestuurlijke* en *maatschappelijke* legitimiteit. In de evaluatieperiode hebben we de volgende ontwikkelingen gezien.

Juridische legitimiteit

Juridische legitimiteit betreft de vraag in welke mate het (beoogde) handelen van de AP binnen de geldende wet- en regelgeving blijft. Naar onze analyse blijft de AP daarbinnen, maar zoekt ze wel

de randen op. Dat geldt ten eerste voor de verbreding van de missie. Bescherming van rechten van mensen in de digitale wereld gaat al snel meer omvatten dan de bescherming van persoonsgegevens. Ten tweede geldt dat voor het hanteren van de term 'wetgevingstoets' voor wetgevingsadvisering. Ook worden vraagtekens geplaatst bij de juridische legitimiteit van de strikte interpretatie door de AP van het begrip gerechtvaardigd belang.

Politiek-bestuurlijke legitimiteit

Politiek-bestuurlijke legitimiteit betreft de vraag in welke mate het (beoogde) handelen kan rekenen op draagvlak bij hen die politiek-bestuurlijk verantwoordelijkheid dragen. De AP heeft daarin een bijzondere positie, omdat zij in het leven is geroepen door het (Europese) recht. Zij legt daarom geen verantwoording af aan de Nederlandse politiek. Toch is deze vorm van legitimiteit wel relevant aangezien de AP functioneert binnen het bestuurlijk-juridische stelsel en de overheid een belangrijk deel van het toezichtveld vormt. Ook komt de AP bij het uitvoeren van haar taken andere Nederlandse toezichthouders tegen. We analyseren de politiek-bestuurlijke legitimiteit als volgt.

Missie

De verbreding van de missie en daaruit volgend het taakveld leidt ertoe dat de AP meer onderwerpen én meer andere toezichthouders tegenkomt. Er ontstaan (soms ook veronderstelde) dubbelingen in wie wat doet. Dat wordt door andere overheden en toezichthouders overwegend als onhandig gezien. De keuze om de algemene coördinatie op AI en algoritmes te nemen, noemt een deel van de respondenten daarbij expliciet als risicovol; sommigen vinden het ronduit onverstandig. Dit thema vereist namelijk een bredere insteek dan de oorspronkelijke opdracht en expertise van de AP; daarbij bestaat het risico dat aandacht voor toezicht op AI en algoritmes ten koste gaat van de kerntaak van AVG-toezicht.

Toezichtstrategie

Onder politiek-bestuurlijke respondenten leven er vragen en soms ook zorgen over de keuzes die de AP heeft gemaakt.

- Focus. Een meerderheid van de respondenten kan zich voorstellen dat de AP risicogestuurde keuzes maakt in waar zij haar specifieke aandacht op richt. Voor een deel van de respondenten is de omvang en urgentie van de opgave van gegevensbescherming reden om de AP een smallere missie te adviseren. Dit onder het mom van: 'liever een beperkt aantal dingen op 90% dan veel dingen op 60%'.
- Normformulering. Respondenten begrijpen overwegend de scherpe interpretaties van de AVG. Ze vinden het ook noodzakelijk dat er een toezichthouder is die specifiek op de AVG let. Tegelijk zouden deze respondenten graag zien dat overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven beter geholpen worden in wat er *wel* kan op concrete dossiers. Dit ook met het oog op de vervulling van een aantal dringende opgaven waarin nu vanuit de AVG knelpunten optreden.
- Nalevingsbevordering. De keuze om vanuit een juridische en repressieve houding de naleving te bevorderen, ziet een deel van de respondenten als nastrevenswaardig. Een toezichthouder kan volgens hen alleen effectief zijn als hij ook bereid is om zijn tanden te laten zien. De bestuurlijke respondenten zouden wel graag zien dat de AP meer aandacht besteedt aan haar taken op het gebied van bevorderen, met pragmatisch en toepasbaar advies over naleving aan verwerkingsverantwoordelijken. Een deel van de respondenten geeft aan dat de voorzitter een

heel zichtbare rol inneemt in het politiek-bestuurlijke debat, ook soms buiten de scope van de AP. Dat kan nuttig zijn. Als je wilt dat de AP ontginnend en exploratief werkt, dan is er behoefte aan een vocale voorzitter die ook af en toe iets probeert. Als je wilt dat de AP het 98% zeker weet, is een terughoudende voorzitter meer gepast. Een deel van de respondenten vindt dat uitspraken buiten de scope van de AVG of (te) stellige uitspraken over nieuwe ontwikkelingen niet goed zijn voor het gezag van de AP.

- Samenwerking. De Nederlandse toezichthouders vinden dat de samenwerking met de AP verbetert, maar dat de AP het zichzelf en anderen nog te moeilijk maakt om effectief samen te werken. Dat helpt wat hen betreft de bescherming van burgers niet. Ze zouden graag intensievere samenwerking zien om burgers beter te beschermen.

Maatschappelijke legitimiteit

Maatschappelijke legitimiteit betreft de vraag in welke mate het (beoogde) handelen van de AP kan rekenen op de waardering van hen die het effect ervan ondervinden. Dat betreft dus de verwerkingsverantwoordelijken, betrokkenen en de samenleving als geheel.

Missie

De meningen zijn verdeeld over de bredere missie van de AP. Een deel van de respondenten vindt de oorspronkelijke missie beter omdat deze zich op de kern van de AVG richt. Andere respondenten vinden daarentegen dat Nederland een AP nodig heeft die breder kijkt.

Toezichtstrategie

Onder de respondenten zien we zowel waardering als onvrede over de toezichtstrategie van de AP.

1. Focus. De risicogestuurde keuzes kunnen op instemming rekenen van de verschillende respondenten.
2. Normformulering. De respondenten verwachten overwegend in de normformulering meer pragmatische hulp van de AP. Hoewel de AP zich wel bezighoudt met interpretatie van normen (ook in EU-/EDPB-verband), geeft de AP bij concrete casuïstiek vaak geen uitsluitel. Dat creëert niet altijd duidelijkheid en maakt organisaties terughoudend in het voorleggen van vragen. Daarnaast verwachten respondenten overwegend dat de AP transparanter en terughoudender is in haar stellingname over vraagstukken die zich juridisch nog moeten uitkristalliseren.
3. Nalevingsbevordering. Een groot deel van de respondenten, zeker in kringen van FG's en (privacy)experts, verwacht overwegend een AP die preventief en bevorderend werkt. Zij bezien de beweging naar een meer legalistische, 'rechterlijke' benadering met enige verbazing, twijfel of onvrede. Deze respondenten verwachten vooral een AP die hen betreft bij het duidelijk maken en vanzelfsprekend worden van de AVG-doelen. Ze zien momenteel met name een AP die zich terugtrekt op een 'rechterlijke' rol, terwijl het internaliseren van de AVG-doelen in de dagelijkse praktijk van welwillende verwerkingsverantwoordelijken baat heeft bij hulp van de AP om veelvoorkomende relatief kleine gebreken in naleving te adresseren. Ook leven er vragen over de inzet van zware instrumenten. Respondenten onderkennen de noodzaak voor het gebruik van repressieve instrumenten, maar verwachten wel een 'level playing field' en niet een toevallige inzet van deze instrumenten bij mediagenieke zaken. Ook vinden ze dat het duidelijker moet zijn waarom de AP op welk moment een instrument inzet.
4. Samenwerking. Respondenten zijn kritisch op de samenwerking die ze met de AP kunnen vinden. Een deel van hen geeft aan een nog onzekere organisatie te zien, die bang is om fouten te maken, maar die zich tegelijkertijd naar de buitenwereld toe als een soort

'supertoezichthouder' regelmatig boven alle partijen opstelt en een 'te grote broek aantrekt'. Ze zien een organisatie die over het algemeen goed is in zenden maar moeite heeft om vragen concreet te beantwoorden. Ook ervoer een deel van de respondenten dat het AP-personeel vooral juridisch geschoold is, terwijl technische, maar ook sociale en bedrijfskundige expertise werd gemist.

5.1.4 Analyse van de samenhang

Aan de hand van de voorgaande paragrafen kan de congruentie tussen missie en strategie, operationeel vermogen en verwachtingen in de legitimerende omgeving worden geanalyseerd. Op enkele belangrijke punten nemen we congruentie waar:

1. Een toezichthouder moet zich zowel bezighouden met 'bevorderen' van naleving als met het 'bewaken' tegen niet-naleving. Dit zit in de missie en visie, wordt in operationele activiteiten uitgedrukt en deze verwachting bestaat ook bij de respondenten.
2. Een maatschappelijke regisseursfunctie, gericht op het agenderen van het belang van zorgvuldige omgang met persoonsgegevens, is zowel in de missie en visie terug te vinden als in de verwachtingen bij respondenten. Hoewel deze functie in de operationele activiteiten terugkomt, is van een gestructureerde werkstroom nog geen sprake. Dat is ook niet zo gek, omdat de maatschappelijke regisseursfunctie relatief nieuw is en zich binnen de AP in en na de evaluatieperiode aan het ontwikkelen is.
3. De zichtbaarheid, toegankelijkheid en bereikbaarheid van de AP zijn toegenomen in de onderzoeksperiode. Dat is onderdeel van de strategie, zien we terug in de operationele activiteiten en wordt ook onderkend door respondenten.

Tussen missie en visie, operationeel vermogen en verwachtingen uit de legitimerende omgeving zien we ook discrepanties:

1. Waar de werkstromen en het operationeel vermogen nog vooral ingezet worden voor reactieve activiteiten, ambieert de strategie en verwacht een deel van de respondenten een meer proactieve benadering. Deze is beperkt terug te vinden in het operationeel vermogen.
2. Het operationeel vermogen blijft achter bij de missie en visie. Deels wordt dat veroorzaakt door de verbreding van de missie en de niet-systematische besluitvorming over de grotere onderzoeken (hoe breder de visie, hoe meer de beschikbare capaciteit moet worden verspreid over verschillende ambities), maar voor een deel ook door het 'succes' van de AP (waardoor meer klachten en datalekken de AP bereiken). Ondanks een beter beeld van het toezichtveld en een meer gestructureerde aanpak van en verbinding tussen werkstromen, blijft het operationeel vermogen achter. Dat is niet alleen een kwestie van (meer) capaciteit, maar ook van betere organisatie en het opzoeken van samenwerking met andere toezichthouders of betere facilitering van FG's om naleving van de AVG te borgen. De gevolgen van deze discrepantie tussen missie en visie enerzijds en operationeel vermogen anderzijds voor de effectiviteit zijn niet te bepalen, omdat de 'outcome' van de AP-prestaties niet systematisch in kaart wordt gebracht.
3. Ten slotte doet zich een discrepantie voor tussen de legitimerende omgeving en de balans tussen bevorderen en bewaken. Waar de AP in de missie en visie spreekt over een balans, zou voor nogal wat respondenten de nadruk meer op bevorderen mogen liggen. Niet alleen kunnen daarmee veelvoorkomende situaties worden aangepakt die individueel misschien weinig impact hebben maar cumulatief een substantiële impact hebben op de bescherming van betrokkenen; ook kunnen dan de FG's beter worden ingezet en zou de algehele effectiviteit van de AP toenemen.

5.2 Conclusies

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen. We trekken per onderzoeksvraag een conclusie. Ons is niet om advies gevraagd. Dat laten we daarom achterwege.

Hoofdvraag

We beantwoorden in dit onderzoek de volgende hoofdvraag: hoe heeft de AP de haar in de AVG toegekende toezichthoudende verantwoordelijkheid in de periode 2018-2023 vormgegeven?

Deze vraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe heeft de AP de in de AVG toegekende verantwoordelijkheid vertaald naar een missie en strategie?
2. Hoe zijn de missie en strategie verbonden met de operationele processen bij de AP?
3. Wat zijn binnen de legitimerende omgeving de verwachtingen en beelden van belanghebbenden bij de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de AP?

5.2.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf behandelen we de drie afzonderlijke deelvragen.

1. Hoe heeft de AP de in de AVG toegekende verantwoordelijkheid vertaald naar een missie en strategie?

De AP heeft in de afgelopen jaren haar missie verschillende keren aangepast, toegespitst en opnieuw geformuleerd. Op hoofdlijnen is de focus verplaatst van het beschermen van persoonsgegevens naar het beschermen van burgers in het digitale tijdperk. Daarmee koos de AP voor een brede interpretatie van de AVG, blijvend binnen de grenzen die de AVG stelt aan toezichthouders, maar wel de randen opzoekend.

Het gevolg van deze keuze is dat er steeds meer onderwerpen binnen het terrein van de AP vallen. De verworven positie van coördinerend toezichthouder op algoritmes is hier een uitdrukking van. Niet alleen is daarmee het al omvangrijke takenpakket verder uitgebreid, maar ook is het toezichtveld hiermee verder vergroot. Dat heeft consequenties voor de belofte. In populair taalgebruik trekt de AP hiermee een grote broek aan, die ook waargemaakt moet worden. Ook heeft het consequenties voor de manier van werken. Een groter potentieel veld zorgt voor meer noodzaak om prioriteiten te stellen en keuzes te maken. De keuze voor een breed terrein waarop ook anderen zeer actief zijn, vergroot de noodzaak om de werkzaamheden af te stemmen met andere toezichthouders die zich met digitale grondrechten bezighouden.

De AP ging in de evaluatieperiode meer risico- en sectorgericht werken. Zij heeft daarbij gaandeweg meer nadruk gelegd op een juridische en repressieve toezichtstrategie: in de eigen bewoordingen is de AP de nadruk wat meer gaan leggen op 'bewaken' in plaats van 'bevorderen'. Dat is een duidelijk verschil met voorgaande jaren, waarin de strategie eerder als pragmatisch en preventief te kenmerken viel.

2. Hoe zijn de missie en strategie verbonden met de operationele processen bij de AP?

De AP heeft de afgelopen jaren resultaten geboekt. De aandacht voor en kennis van de AVG is in Nederland toegenomen. Er zijn zowel 'reguliere zaken' (met een generieke werking) als

'spraakmakende zaken' (met een agenderende werking) geweest. De AP speelde een vooraanstaande en gewaardeerde rol binnen de Europese groep van AVG-toezichthouders. Zij concretiseerde op een aantal belangrijke terreinen hoe de AVG geïnterpreteerd dient te worden.

De relatief nieuwe organisatie van de AP was zich de afgelopen jaren nog aan het ontwikkelen. Strategische keuzes moesten nog worden gemaakt én worden doorvertaald in concrete werkprocessen. De bedrijfsvoering was in het begin van de periode nog niet voldoende op orde. Hierin heeft de AP goede stappen gezet, maar is ook nog veel te winnen.

De AP heeft het haar organisatie niet gemakkelijk gemaakt met de verbreding van de missie. Alleen het beschermen van persoonsgegevens is al een enorme taak. Er is een zee aan meldingen, klachten en specifieke vragen die om afhandeling vragen. De gekozen verbreding en de keuze om coördinerend toezichthouder algoritmes te zijn, vereisen aanvullende expertises en vaardigheden. Het vergt ook grote samenwerking tussen toezichthouders onderling.

Daarmee is het glas halfvol en halfleeg. Het halfvolle glas laat zien dat de AP meer greep heeft gekregen op de individuele werkstromen. Denk aan de triage binnen het eerstelijns onderzoek, die sterk is verbeterd. Ook is de samenwerking binnen de organisatie verbeterd, bijvoorbeeld in de vorm van een casusgericht tactisch overleg. Het halflege glas laat zien dat er stevige spanning is tussen wat de AP *wil*, wat andere belanghebbenden van de AP *verwachten* en wat de AP *kan*. Het is ingewikkeld om ten opzichte van verwerkingsverantwoordelijken en andere belanghebbenden bovenliggend te opereren én om te voldoen aan de grote vraag om hulp en samenwerking. Het is lastig om gelijktijdig een groot veld te bestrijken én om voldoende duidelijk te zijn over wat in specifieke gevallen wel en niet kan. Het is voor iedere organisatie heel moeilijk om gelijktijdig een hoge kwantiteit aan te kunnen én om voldoende kwaliteit te leveren. Ten opzichte van de hoge verwachtingen van de AP zelf én van de belanghebbenden is er nog een stevige stap in operationeel vermogen te zetten.

Specifieke aandacht vereist ook het stelsel van de FG's. Zij zitten in een uitdagende tussenpositie. Zijn ze onderdeel van de eigen organisatie, vormen ze een verlengstuk van de AP of zijn zij beide? Het antwoord op die vraag kan verschillen tussen organisaties en op verschillende momenten. Die positie moet onderkend worden en heeft baat bij verduidelijkend en consistent optreden van de AP. Naar ons inzicht vereist dit in de komende periode aandacht.

3. Wat zijn binnen de legitimerende omgeving de verwachtingen en beelden van belanghebbenden bij de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de AP?

De AP heeft een bijzondere positie in het Nederlandse bestel, omdat haar bestaan en werking zijn gelegitimeerd vanuit Europese regelgeving, de AVG. Er is bewust geen verantwoordingsrelatie met de Nederlandse overheid. Daarmee heeft de AP een grote beleids- en handelingsvrijheid. De interpretatie van de AVG en de besluiten van de AP kunnen wel via de rechter worden aangevochten, maar dat kost de nodige tijd en middelen.

Tegelijk zijn er meer soorten legitimiteit dan alleen formele politieke of juridische goedkeuring. Hoewel de AP het recht heeft om dit naast zich neer te leggen, zijn de politiek-bestuurlijke waardering en de waardering van degenen die met de AP te maken hebben, ook bronnen van legitimatie. Zo kan gepercipieerde legitimiteit van de AP in het toezichtveld bijdragen aan acceptatie van AP-interventies, waarmee bijvoorbeeld de gang naar de rechter wordt voorkomen.

Hoewel we geen uitspraken kunnen doen over de gehele omgeving van de AP, zien we dat respondenten kritisch zijn op de keuzes van de AP. Ze begrijpen de meer juridische in steek en noodzaak van afschrikking door repressieve maatregelen. Ze vinden echter ook dat de AP te weinig

aandacht besteedt aan haar bevorderende taken en meer responsief zou moeten worden voor specifieke vragen over wat er wel kan, en hoe, in plaats van wat er niet kan. Ook worden de prioriteiten niet altijd begrepen en zijn diverse respondenten sceptisch over de keuze om het algoritmetoezicht te omarmen. Verschillende respondenten zouden liever zien dat de AP zich beperkt tot de AVG-kerntaken, een smalle interpretatie van de reikwijdte van het toezicht kiest en die taken dan ook heel goed uitvoert. Een deel vreest dat de AP – in populaire termen – een te grote broek heeft aangetrokken door zich als de belangrijkste beschermer van burgers in het digitale tijdperk op te stellen, met een belofte die niet wordt waargemaakt.

5.2.2 Beantwoording hoofdvraag

In dit onderzoek stond de vraag centraal hoe de AP de haar in de AVG toegekende toezichthoudende verantwoordelijkheid in de periode 2018-2023 heeft vormgegeven. Als analysekader hanteren wij daarbij de theorie van publieke waarde, die stelt dat een organisatie publieke waarde levert wanneer zij a) de missie en de strategie, b) het operationeel vermogen, en c) de legitimerende omgeving met elkaar in overeenstemming weet te brengen.

Wij concluderen dat de AP, met een al omvangrijk werkterrein, de afgelopen jaren heeft gekozen voor verbreding van haar missie en daarmee haar takenpakket. Daarmee heeft zij een grote belofte op zich genomen.

Wij hebben gezien dat de AP meer risicogericht is gaan werken. Haar toezichtstrategie is meer juridisch en repressief geworden. Binnen die kaders heeft de AP de afgelopen jaren steeds meer greep op het toezicht op een omvangrijk toezichtveld gekregen, maar de discrepantie tussen de missie en visie enerzijds en het operationeel vermogen anderzijds is ook gegroeid.

Juridisch gezien kan de AP voor deze werkwijze kiezen en zich daarbij positioneren als een bovenliggende toezichthouder op afstand. Daarmee accepteert zij wel het risico van afnemende politiek-bestuurlijke en maatschappelijke legitimiteit.

De grote opgave voor de AP is om haar brede missie, haar nog ontwikkelende operationeel vermogen en haar kritische legitimerende omgeving meer in overeenstemming met elkaar te brengen. De opgave om strategische keuzes beter uitvoerbaar te krijgen, zal naar verwachting de komende jaren bij gelijkblijvende keuzes steeds dringender worden. En omgekeerd: bij een gelijkblijvend operationeel vermogen zal de noodzaak om scherpere keuzes te maken steeds dringender worden. Deze opgave wordt met de indringende maatschappelijke en technologische ontwikkelingen naar verwachting steeds groter.

Blik op de toekomst

In de voorgaande hoofdstukken hebben we de AP onderzocht in het licht van de taken en bevoegdheden volgend uit de AVG, hoe de AP daar invulling en uitvoering aan geeft en hoe de relevante omgeving aankijkt tegen de AP. Meermalen is gewezen op de dynamiek van het veld dat wordt bestreken door de AP. De onderhavige evaluatie is bedoeld als een lerende evaluatie, die de AP handvatten biedt om lessen te trekken uit het verleden voor de toekomst. Naast de lessen die de AP kan trekken uit de in het vorige hoofdstuk gegeven analyse en conclusies als zodanig, kunnen bij wijze van uitleiding twee aanvullende handvatten worden geboden: een schets van de context waarbinnen de nabije toekomst van het toezicht door de AP vorm moet krijgen, en meer op 'outcome' gerichte indicatoren die uit het publiekewaardemodel zijn af te leiden, die de AP zelf kan gaan monitoren en kan betrekken bij toekomstige evaluaties. Hiermee beantwoorden we de vierde deelvraag:

“Welke handvatten kunnen op basis van deze analyse de AP worden meegegeven voor het toezicht, met inachtneming van de context waarbinnen dit toezicht in de komende periode moet plaatsvinden?”

6.1 Ontwikkelingen en context

Het is cliché om te stellen dat de AP in een buitengewoon dynamische context opereert waarbij socio-technische ontwikkelingen razendsnel gaan en waarbij telkens nieuwe uitdagingen voor de bescherming van persoonsgegevens en burgers in het digitale tijdperk ontstaan. In deze paragraaf belichten we enkele relevante ontwikkelingen die we op dit moment kunnen voor- en gedeeltelijk overzien. Deze ontwikkelingen beïnvloeden de keuzeruimte en aandacht van de AP in de nabije toekomst. Dit is met name relevant voor het lerend doel van dit evaluatieonderzoek en de handvatten beogen de AP te helpen in de komende jaren de noodzakelijke keuzes te maken.

Het in kaart brengen van alle ontwikkelingen die de context bepalen waarin de AP de komende jaren haar werk moet doen, is een omvangrijke en complexe taak die niet binnen het bestek van dit onderzoek kan worden uitgevoerd. Wel kunnen enkele contouren van het landschap worden geschetst die zich momenteel ontvouwen. Deze schets is behulpzaam voor de begeleidingscommissie bij het formuleren en contextualiseren van de aanbevelingen die gericht zullen zijn aan het bestuur van de AP.

De verwerking van persoonsgegevens is enorm breed verspreid en er doen zich op tal van terreinen tegelijkertijd ontwikkelingen voor, van marketing tot veiligheid en van sociale media tot de openbaarheid van bestuur. Er is een voortdurende, aanzienlijke druk om de vele en diverse bestaande verzamelingen van persoonsgegevens te combineren in bedrijfsmatige, publieke en publiek-private ketens. De verdienmodellen van machtige (vaak ook niet-Europese) marktspelers en de wereldwijde uitwisseling van gegevens maken de handhaving van de Europese regels voor verwerking van persoonsgegevens tot een Sisyfusarbeid. Ook kunnen ontwikkelingen buiten de directe scope van de verwerking van persoonsgegevens drastische gevolgen hebben voor het toezicht op de naleving van de regels rond gegevensverwerking. Denk aan geopolitieke ontwikkelingen, zoals de toename van internationale spanningen met toenemende concurrentie

tussen de VS, China, Rusland en Europa, waarin de positie van big-tech bedrijven een belangrijke factor is en rekening moet worden gehouden met *regulatory competition*. Ook moet rekening worden gehouden met ontwikkelingen op het gebied van cyberveiligheid in het licht van cyberoorlog, cyberterrorisme, cybersabotage en de weerslag die gewapende conflicten (bijvoorbeeld in Oekraïne) kunnen hebben op Nederland en de effecten daarvan op gegevenshuishoudingen en de verwerking van persoonsgegevens in de publieke en private sector.

Om ons tot belangrijke socio-technische ontwikkelingen te beperken, zien wij ten minste zeven ontwikkelingen met belangrijke implicaties voor de verwerking van persoonsgegevens, nu en in de nabije toekomst.

1. Big data en *data science* als basis voor allerlei processen. Met de komst van steeds krachtiger computers en goedkopere opslag bracht het begin van het vorige decennium een revolutie teweeg in de rol van data. De verwerking van grote hoeveelheden data met nieuwe statistische methoden bleek inzichten op te leveren over patronen die niet of nauwelijks zichtbaar waren voor mensen. Daardoor heeft een verschuiving plaatsgevonden van op theorie gebaseerde aannames over (causale) verbanden naar uit data afgeleide patronen (correlaties) op basis waarvan bedrijven en overheden beslissingen nemen. Veel van deze data zijn juridisch te kwalificeren als persoonsgegevens. Bovendien neemt de hoeveelheid 'sensing'-technologie toe, waarmee steeds meer (persoons)gegevens worden vastgelegd. Het gevolg van deze ontwikkeling is een roep om steeds meer data en om de koppeling van gegevensbestanden, waardoor een opwaartse druk op dataverwerking optreedt die ingaat tegen het beginsel van dataminimalisatie in de AVG.
2. Artificiële intelligentie (AI) als systeemtechnologie. Een brede ontwikkeling die samenhangt met big data en *data science* is het toenemende gebruik van AI om op basis van geautomatiseerde data-analyse voorspellingen te doen, patronen te ontdekken en om daarop gebaseerd beslissingen te nemen. De recente explosieve groei van AI-technieken en AI-toepassingen zal, zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in zijn rapport terecht constateert, de samenleving fundamenteel veranderen. AI is een systeemtechnologie die zich nestelt in computernetwerken, maar ook in cognitieve processen en communicatie: het is een technologie die al wijdverspreid is en alleen maar verder doordringt in de haarvaten van de samenleving. Of het nu gaat om medische diagnoses, onderwijs, persoonsgerichte commerciële of politieke marketing, om media-aanbod of rijhulpsystemen in auto's – overall verspreidt zich nu AI. De komst van de kwantumcomputer kan de huidige explosieve groei nog een extra zet geven. Zicht houden op de vastlegging van steeds meer gedragingen en kenmerken van personen en de daaropvolgende verwerking van persoonsgegevens in geautomatiseerde analyses, wordt door het systeemkarakter van AI nog complexer en grootschaliger dan het door de opkomst van big data al was. Daarbij komt de voor AI specifieke problematiek van datasets waarmee zelflerende systemen worden getraind, waarbij vaak onduidelijk blijft welke datasets worden gebruikt en hoe deze doorwerken in de resulterende algoritmen.
3. Toenemende gebruik van persoonsgegevens in geautomatiseerde besluitvormingsprocessen. Dit is eveneens een relevante ontwikkeling die samenhangt met de ontwikkelingen rond big data en AI. Zowel in bedrijven als in overheidsorganisaties is geautomatiseerde besluitvorming over individuen al enkele decennia gangbaar. Geautomatiseerde koppelingen van persoonsgegevens uit verschillende bedrijfsprocessen (binnen en buiten de publieke sector) faciliteren met elkaar verbonden algoritmes op steeds meer terreinen. De Belastingdienst is op deze manier al jaren in staat aangiftes voor de inkomstenbelasting vooraf in te vullen. Ook voor marketingdoeleinden worden al jaren algoritmes ontwikkeld die met persoonsgegevens (al dan niet via 'brokers') kunnen worden gevuld voor persoonsgerichte aanbiedingen (bijvoorbeeld via 'doppelgänger'-technieken). Gecombineerd met AI-systemen zal geautomatiseerde besluitvorming zich nog verder verspreiden, van medische hulp (de 'digitale huisarts') tot

financiële zaken en van vergunningverlening tot (al dan niet proactieve) uitvoering van socialezekerheidswetgeving. Ook hiervoor geldt dat zicht houden op de vastlegging en verwerking van persoonsgegevens voor geautomatiseerde besluitvorming een nog grotere opgave wordt dan deze nu al is. Bovendien maken de complexiteit en aard van zelflerende systemen, waarvan het gedrag niet altijd meer te reconstrueren is, de uitlegbaarheid van beslissingen die (mede) op basis van AI worden genomen, een grote uitdaging.

4. Toenemende rekenkracht maakt technieken mogelijk die tot voor kort ondenkbaar waren. Deepfakes zijn daarvan een belangrijk voorbeeld, die de scheiding tussen virtueel en reëel vertroebelen. Het mag misschien voor sommige mensen grappig zijn om een bekende Nederlander of hun klasgenootje in een deepfake pornografische film te zien, maar voor de betrokkenen kan dit dramatische gevolgen hebben. Het begrip identiteitsdiefstal heeft met de ontwikkeling van deepfakes een nieuwe dimensie gekregen en de potentiële gevolgen van identiteitsmisbruik versterkt. Waar bij identiteitsdiefstal 1.0 doorgaans nog wel controlemechanismen bestonden om echt van onecht te onderscheiden, is dat bij deepfakes vaak niet goed mogelijk. En net als bij AI en geautomatiseerde besluitvorming worden deze technieken gevoed met persoonsgegevens, zelfs als dit resulteert in een virtuele persoon die op geen enkele manier te herleiden is tot echte personen. Bij deze ontwikkeling is niet alleen het houden van zicht op de vastlegging en verdere verwerking van persoonsgegevens een uitdaging; er zal doorlopend ook conceptueel en normerend werk moeten worden verricht over de vraag wat nu precies persoonsgegevens zijn en voor welke doeleinden welke persoonsgegevens precies mogen worden gebruikt.
5. De opkomst van virtual reality (VR) en augmented reality (AR). VR biedt mogelijkheden in bestaande contexten een nieuwe dimensie toe te voegen. Zo worden films en games een immersieve belevenis in een VR-vormgeving; risicovolle beroepsgroepen kunnen realistischer trainingen aanbieden door mensen in levensechte situaties te laten oefenen; online vergaderingen gaan meer lijken op fysieke bijeenkomsten; en mensen kunnen ervaringen opdoen in exotische natuurgebieden of verre musea zonder te hoeven reizen. In deze contexten worden door de VR-toepassingen tal van persoonsgegevens verwerkt, waarbij verwerkingsprocessen soms significant anders zullen verlopen dan in het verleden door de tussenkomst van VR-aanbieders. Een andere uitdaging voor het toezicht op gegevensverwerking vormt AR, waarbij een virtuele laag over de fysieke werkelijkheid wordt geprojecteerd. Dit biedt vergelijkbare toepassingen als VR, met vergelijkbare nieuwe gegevensstromen, maar door de verwevenheid van een fysieke context en een informatiele laag ontstaat een extra uitdaging voor de normering van AR-gebruik. Denk aan het gebruik van AR-brillen om de drager van informatie te voorzien over personen in diens blikveld zonder medeweten van betrokkenen. Naarmate AR-brillen meer gaan lijken op optische brillen en mede daardoor meer gemeengoed kunnen worden, zal handhaving van gegevensbeschermingsnormen lastiger worden.
6. Toepassing van biometrie. Biometrie is al decennialang in ontwikkeling, van de digitalisering van vingerafdrukken tot het gebruik van irisscans en gezichtsherkenning. Toepassing van biometrie is inmiddels breed verspreid en bekend problematisch vanuit AVG-perspectief. Een belangrijke ontwikkeling is dat technieken voor geautomatiseerde gezichtsherkenning langzamerhand voor iedereen toegankelijk lijken te worden, zodat niet alleen bedrijven en publieke instellingen maar ook burgers met behulp van apps gezichtsherkenning kunnen toepassen, mogelijk zelfs in combinatie met een AR-bril. Steeds meer biometrische data zijn en zullen worden vastgelegd en gebruikt, van vingerafdrukken en DNA-profielen tot de irisscan en automatische gezichtsherkenning, maar ook hartslag, bloeddruk en zuurstofgehalte in het bloed kunnen identificeerbare lichaamskenmerken opleveren.
7. Inzet van gentechologie en gepersonaliseerde zorgverlening (personalised medicine). Gentechologie is niet alleen te gebruiken voor biometrische identificatie, maar ook voor het

ontrafelen van genetische aandoeningen en het ontwikkelen van gepersonaliseerde medicatie of behandelingen. De mRNA-technologie die is gebruikt voor het ontwikkelen van COVID-vaccins, is ondertussen ingezet om specifieke medicatie tegen longkanker te ontwikkelen. De technologie is nu gericht op specifieke vormen van kankermutaties, maar kan bij voortschrijdende kennis en lagere kosten wellicht ook leiden tot daadwerkelijk gepersonaliseerde medicatie of behandeling. Dit zal een toenemende druk opleveren voor verdere ontwikkeling van biodatabanken die gevoelige persoonlijke informatie bevatten. Hoewel biobanken niet nieuw zijn, betekenen de mogelijke schaalvergroting en (ook internationale) verknoping van biobanken een uitdaging voor het toezicht op de persoonsgegevensverwerking.

Voor het toezicht op de naleving van de regels rond persoonsgegevens zien wij in de geschetste ontwikkelingen ten minste drie uitdagingen. Ten eerste een *kwantitatieve uitdaging*: de hoeveelheid persoonsgegevens, de hoeveelheid verwerkingen (inclusief uitwisseling) en de hoeveelheid koppelingen met applicaties zal nog explosiever groeien dan de afgelopen decennia is gebeurd. Ten tweede een *complexiteitsuitdaging*: niet alleen zijn de vastlegging en verwerking van persoonsgegevens steeds meer ingebed in complexe technologie, ook wordt het begrijpen van de technologie alleen maar ingewikkelder. Ten derde zien wij een *normeringsuitdaging*: naast schaal en complexiteit zal ook blijvend conceptuele reflectie nodig zijn op cruciale begrippen als persoonsgegevens en verwerking, maar ook op normering en instrumenten om de verwerking van persoonsgegevens te normeren (inclusief het ontwikkelen van 'normerende technologie' of technoregulering).

6.2 Indicatoren

Bij de analyse van het operationeel vermogen hebben we geconstateerd dat op dit moment vooral outputindicatoren voorhanden zijn; het resultaat van de verschillende werkstromen. Voor een betere onderbouwing van de strategische keuzes en keuzes ten aanzien van de inzet van capaciteit (gekozen wordt voor 'de meeste impact') zijn 'outcome'-indicatoren nodig die iets zeggen over de effectiviteit van het toezicht of van concrete interventies. Aan de hand van de in dit rapport beschreven strategie en visie kunnen tal van outcome-indicatoren worden gehanteerd waarmee de AP in de toekomst beter kan vaststellen of de geambieerde publieke waarde ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Deze indicatoren kunnen een meetinstrument of dashboard voeden dat met periodieke metingen kan worden gevuld.

Uitgaande van 'bescherming van burgers in de digitale wereld' en het publiekwaardemodel van Moore zou dus vastgesteld moeten worden:

1. of en in welke mate burgers op moment T_n beter beschermd zijn in de digitale wereld dan op T_{n-1} ;
2. of en in welke mate het operationeel vermogen van de AP om burgers beter te beschermen in de digitale wereld op moment T_n is versterkt ten opzichte van T_{n-1} ;
3. of en in welke mate de verwachtingen in de stakeholderomgeving op moment T_n congruenter zijn met de missie/visie en het operationeel vermogen van de AP dan op T_{n-1} .

Hierna geven we voorbeelden van indicatoren die de AP beter in staat zouden kunnen stellen om het eigen handelen te evalueren. Dit is nadrukkelijk bedoeld als een eerste aanzet, waarover we verdere gedachtevorming willen stimuleren.

Publieke waarde

Hoe vast te stellen of burgers beter beschermd zijn in de digitale wereld?

Dat kan om te beginnen objectief, door bijvoorbeeld:

- Te specificeren en te beargumenteren welke doelen, resultaten en activiteiten van de AP bijdragen aan een betere bescherming van burgers in een digitale wereld. Dit vergt periodieke monitoring en effectonderzoek.
- Minder datalekken van persoonsgegevens. Dit vergt triangulatie omdat niet alle datalekken worden gemeld. Het gaat om een combinatie van gemelde datalekken en niet-gemelde datalekken. De laatste categorie datalekken zou bijvoorbeeld jaarlijks steekproefsgewijs op sectorniveau onderzocht kunnen worden.
- Minder klachten over niet per se noodzakelijke persoonsgegevens. Dit kan als maatstaf dienen voor de onnodig vastgelegde/bewaarde persoonsgegevens. Onderzoek zou gebaseerd kunnen worden op steekproefsgewijze onderzoeken of op geregistreerde datalekken, gevolgd door kort vervolgonderzoek naar persoonsgegevens die niet per se vastgelegd hadden hoeven worden.
- Beter beveiligde persoonsgegevens. Dit zou bijvoorbeeld afgeleid kunnen worden uit de omvang en aard van gemelde datalekken, aangevuld met een jaarlijkse enquête onder cybersecurityexperts (en is dus ook deels subjectief).
- Minder 'tracking' van persoonsgegevens op het internet. Dit zou bijvoorbeeld steekproefsgewijs onderzocht kunnen worden met 'mystery guest'-achtig onderzoek.
- Meer organisaties die zich na een interventie van de AP aan de AVG houden. Dit zou steekproefsgewijs (op sectorniveau) onderzocht kunnen worden.
- Een beter beeld waar de 'nalevers' en 'niet-nalevers' zitten. Dit zou steekproefsgewijs (op sectorniveau) onderzocht kunnen worden als onderdeel van de sectorbeelden.
- Meer documenten die de AP ter consultatie aan relevante belanghebbenden voorlegt. Dit zou de AP relatief eenvoudig bij kunnen houden, gevolgd door een korte analyse van de kwaliteit van de respons (en is dus ook deels subjectief).
- Meer (sociale)media-aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens. Dit kan worden gemeten door systematisch media-aandacht op dit vlak bij te houden (dit gebeurt al ten dele), en gedeeltelijk door meting met (eventueel te ontwikkelen) webcrawlers en statistische 'privacy sentiment'-analysetools.

Het kan daarnaast ook subjectief worden onderzocht door burgers en organisaties te vragen naar:

- wat zij vinden van de bescherming die ze hebben in de digitale wereld;
- hun bekendheid met de AVG en de AP;
- de mate waarin zij naar eigen zeggen goed met de AVG kunnen omgaan en hoe de AP daarin een rol speelt.

Dit zou de AP via een enquête en interviews kunnen onderzoeken.

Operationeel vermogen

Hoe vast te stellen of het operationeel vermogen is versterkt?

Dat kan zowel objectief als subjectief (of een combinatie van beide), door bijvoorbeeld:

- De eigen capaciteit te vergroten (in termen van fte en budget). Dit houdt de AP al bij en is relatief eenvoudig bij te houden, gevolgd door een korte analyse van de kwaliteit van de toename (is dus ook deels subjectief) en de respons op vacatures. Ook anderen (zoals FG's)

zouden op de kwaliteit van de toename bevraagd kunnen worden, bijvoorbeeld door onderzoek te doen naar de mate van tevredenheid over de kwaliteit van de capaciteit binnen de AP.

- De eigen capaciteit beter te benutten. Denk aan:
 - werkprocessen beter op elkaar af te stemmen;
 - processen efficiënter in te richten;
 - budget en medewerkers gericht in te zetten op de focusgebieden en type zaken: reguliere zaken (met een generieke werking) enerzijds en spraakmakende zaken (met een agenderende werking) anderzijds;
 - prioriteit te geven aan klachten en datalekken die betrekking hebben op de focusgebieden.

Dit zou kunnen worden onderzocht d zowel door gebruik te maken van audit- of 'lean'-achtige technieken (neemt de responstijd bij een klacht of datalekmelding af, neemt de gemiddelde tijd tussen een klacht of datalekmelding en een interventie van de AP af, enzovoort) als door het aantal 'producten' te meten (hoeveel klachten worden er afgehandeld, hoeveel datalekken worden er onderzocht, neemt de doorlooptijd van onderzoeken af, enzovoort). Dit zou ook deels subjectief onderzocht kunnen worden door medewerkers hierover te bevragen.

- De kwaliteit van de eigen producten en dienstverlening te vergroten. Dit kan met name subjectief worden gemeten door bijvoorbeeld de kwaliteit van sectorbeelden, onderzoeken, guidance en initiatieven die binnen de Europese samenwerking worden overgenomen te analyseren.
- Anderen (burgers, FG's, andere toezichthouders) meer in te zetten om burgers beter te beschermen in de digitale wereld. Ook dit kan objectief worden vastgesteld door het aantal gezamenlijke onderzoeken, controles, klachten en dergelijke bij te houden. Daarnaast zou dit subjectief onderzocht kunnen worden door jaarlijks een enquête onder medewerkers en andere toezichthouders te houden. Dit kan ook breder door samen met andere toezichthouders een 'stand van het toezicht' op te maken.
- Te komen tot een leukere en betere werkplek. De AP zou dit kunnen onderzoeken door te kijken naar de bevlogenheid van medewerkers en hun tevredenheid over de randvoorwaarden (ICT-infrastructuur, werkplek, faciliteiten op de werkplek, etc.) en de samenwerking met andere collega's. Dit kan met name subjectief worden gemeten door middel van een enquête onder medewerkers en/of het afnemen van interviews. Daarnaast kan de AP ook aanvullend objectief kijken naar personeelsverloop, verzuim, diversiteit in het personeelsbestand, et cetera.

Legitimerende omgeving

Hoe vast te stellen of de verwachtingen in de stakeholderomgeving nog congruent zijn met missie en operationeel vermogen?

Dat kan niet anders dan subjectief op basis van bijvoorbeeld algemeen:

- De verwachtingen van de stakeholderomgeving ten aanzien van de bescherming van burgers in het digitale tijdperk en de manier waarop de AP haar rol hierin invult.
- Het vertrouwen van de stakeholderomgeving in de AP.
- Het begrip dat de stakeholderomgeving heeft voor de werkwijze van de AP.

En meer specifiek:

- De tevredenheid van FG's:
 - Zijn ze tevreden over het contact met de AP?
 - Voelen ze zich gesteund door de AP?

- Zijn ze tevreden over de informatievoorziening vanuit de AP?
- Zijn ze tevreden over de wijze waarop de AP inzicht geeft in wat algemene interpretaties van de AVG betekenen voor concrete casuïstiek bij organisaties of sectoren?
- De tevredenheid van brancheorganisaties over de samenwerking met de AP.
- De tevredenheid van de Europese groep van AVG-toezichthouders over de samenwerking met de AP en over de kwaliteit van de inzet van de AP.
- De tevredenheid van andere toezichthouders over de samenwerking met de AP (bijvoorbeeld op het gebied van algoritmes) en over de kwaliteit van de inzet van de AP.

De bronnen waaruit geput kan worden zijn mediaberichten (traditionele media, online media, vaktijdschriften), enquêtes en interviews.

Bijlagen

Lijst met respondenten

Individuele gesprekken respondenten buiten de AP

1. Angeline van Dijk (Inspecteur-generaal Rijksinspectie Digitale Infrastructuur)
2. Anna Berlee (Hoogleraar Gegevensbescherming en Privacyrecht Open Universiteit)
3. Bart Schermer (Partner Considerati / Hoogleraar Privacy & Cybercrime Universiteit Leiden)
4. Brendan van Alsenoy (Deputy Head of Unit 'Policy and Consultation' European Data Protection Supervisor)
5. Christiaan Alberdingk Thijm (Partner Bureau Brandeis)
6. Corien Prins (Voorzitter Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid / Hoogleraar Recht en Informatisering Tilburg University)
7. Edo Haveman (Head of Public Policy Netherlands, Belgium and Luxembourg Meta)
8. Evelyn Austin (Directeur Bits of Freedom)
9. Gerbrig Klos en Vera Prins (Policy Officers Human Rights Amnesty International)
10. Gerrit-Jan Zwenne (Partner Pels Rijcken / Hoogleraar Recht en de Informatiemaatschappij Universiteit Leiden)
11. Huib Modderkolk (Journalist de Volkskrant)
12. Ingrid Thijssen en Irvette Tempelman (President en strategisch beleidsadviseur VNO-NCW)
13. Jan de Zeeuw en Eric Schreuders (FG's Belastingdienst)
14. Luca Tosoni (Coordinator of Key Provisions Expert Subgroup European Data Protection Board / Specialist Legal Director Datatilsynet)
15. Marit Hansen (Data Protection Commissioner of Land Schleswig-Holstein and Chief of Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz)
16. Marjolein Louwerse-van Eck (FG Nationale Politie)
17. Michiel Delfos (Raad van Bestuur Achmea)
18. Ot van Daalen (Oprichter/advocaat Root Legal)
19. Reinier van Zutphen (Nationale Ombudsman)
20. Paul Severens en Taetske van der Reijt (Privacyadviseur Rijk Ministerie van BZK en Raadsadviseur gegevensbescherming Ministerie van JenV)
21. Vincent Böhre (Directeur/jurist Privacy First)
22. Wilbert Tomesen (Voormalig vicevoorzitter AP)

Groepsgesprekken FG's

23. Rijksplatform FG's

De volgende groepsgesprekken hebben we georganiseerd via het Nederlands Genootschap van Functionarissen voor de Gegevensbescherming (NGFG):

24. FG's Middelgrote en Grote gemeenten
25. FG's Onderwijs
26. FG's Zorg en Sociaal Domein

Overige groepsgesprekken

27. Groepsgesprek ING:

- Boukje Stoelinga (ING Head Legal Domestic Bank NL)
- Mariëlle Versteegen (ING Bank Data Protection Officer and FG / Global head data protection and compliance)
- Martijn Wielaart (ING Head of Supervision, Public & Regulatory Affairs ING NL)
- José Groenevelt (ING FG/DPO - retail NL)

Gesprekken respondenten binnen de AP

28. Bestuur

29. Directeurenberaad

30. Medewerker Controlerend Onderzoek

31. Medewerker Datalekken

32. Medewerker EU/Internationaal

33. Medewerker Klachten

34. Medewerker Strategie

35. Medewerker 1 Systeemtoezicht

36. Medewerker 2 Systeemtoezicht

Bronnenlijst

Documenten

- Afdeling Systeemtoezicht AP (2018). *Visie, strategie & uitvoering*.
- AP (april 2024). *AP Toezichtstrategie*.
- AP (2018). *Bijlage jaarverslag 2018*.
- AP. *Focus AP 2020-2023*.
- AP (2017). *Inrichtingsplan doorontwikkeling secretariaat AP*.
- AP. *Jaarplan 2023*.
- AP. *Jaarverslag 2018*.
- AP. *Jaarverslag 2019*.
- AP. *Jaarverslag 2020*.
- AP. *Jaarverslag 2021*.
- AP. *Jaarverslag 2022*.
- AP. *Samenvatting jaarverslag 2018*.
- AP (mei 2018). *Toezichtkader Autoriteit Persoonsgegevens*.
- AP (mei 2021). *Position paper: Groei AP noodzakelijk voor burgers en bedrijfsleven in digitaliserende samenleving*.
- Bakker en Van Waarden (red.) (1999). *Ruimte rond regels. Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*.
- KMPG (2 november 2020). *Onderzoek taken en financiële middelen bij AP*.
- Nationale ombudsman (21 december 2021). *Voor een dichte deur: Een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten*.
- PEFD (5 oktober 2023). *Verslag van het openbaar verhoor van de parlementaire enquêtecommissie Fraudebeleid en Dienstverlening met de heer Wolfsen*.
- Vertrouwelijke interne documentatie vanuit de AP.

Websites

- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/missie-ambitie-en-kernwaarden>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/boetes-en-andere-sancties-van-de-ap>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/organogram-ap>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/contact/informatie-en-meldpunt-privacy-imp>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/een-tip-of-klacht-indienen-bij-de-ap/behandeling-van-klachten-door-de-ap>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/organisatie-ap/directies-van-de-ap>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/algorithmes-ai/coordinatie-toezicht-algorithmes-ai/directie-coordinatie-algorithmes-dca>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/themas/basis-avg/praktisch-avg/avg-certificaat#aanvragen-avg-certificaat>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/onderzoek-vingerafdrukken-personeel>.
- <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/wetgevingstoetsen?key=&created%5Bmin%5D=2018-01-01&created%5Bmax%5D=2023-12-25>.
- <https://www.raadvanstate.nl/@132264/geen-boete-voor-voetbalv/>.

Wetten

- Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).
- Algemene wet bestuursrecht (Awb).
- Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).

