pro facto

Evaluatie Wet bescherming persoonsgegevens BES

Groningen, september 2019

www.pro-facto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@pro-facto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Projectleider: prof. dr. Heinrich Winter
Onderzoekers: mr. Chantal Ridderbos-Hovingh
mr. Christine Veen
Rianda Sacré MSc (Excellent Government & Management Consultancy BV)
Adviseurs: prof. mr. Arjen van Rijn (University of Curaçao)
mr. dr. Aline Klingenberg (Rijksuniversiteit Groningen)

Begeleidingscommissie:

Voorzitter: prof. mr. P.H. Blok, Universiteit Utrecht
Leden: dr. B. van der Sloot, Tilburg University
A.B. de Lima-Heijns MSc, Universiteit van Amsterdam
mr. Y.P.E. Roijers, ministerie Justitie en Veiligheid
dr. G. Haverkamp, ministerie Justitie en Veiligheid (WODC)

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2019 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

AFKORTINGENLIJST **1**

SAMENVATTING **2**

SUMMARY **6**

INLEIDING **10**

1.1 AANLEIDING ONDERZOEK 10
1.2 ONDERZOEKSVRAGEN 11
1.3 ONDERZOEKSMETHODEN 11
1.4 LEESWIJZER 13

DE WBP BES **14**

2.1 INLEIDING 14
2.2 BELEIDSRECONSTRUCTIE: TOTSTANDKOMING WBP BES 14
2.2.1. Doel wetgever 15
2.2.2. De Wbp en het specifieke karakter van de eilanden 16
2.2.3. Consultatie en afstemming 18
2.3 BELEIDSRECONSTRUCTIE: HOOFDLIJNEN WBP BES 18
2.3.1. Inleiding 18
2.3.2. Belangrijke begrippen 18
2.3.3. Reikwijdte Wbp BES 19
2.3.4. Voorwaarden voor een rechtmatige verwerking 19
2.3.5. Verschillen met de Wbp 20
2.3.6. Wijzigingen Wbp BES 27
2.3.7. Doelboom 27

DE WBP BES IN DE PRAKTIJK **30**

3.1 INLEIDING 30
3.2 UITVOERING VAN DE WET 30
3.3 VOORLICHTING OVER DE WET 33
3.4 BEKENDHEID EN BEWUSTZIJN 34
3.5 KLACHTEN EN RECHTSBESCHERMING 36

HET TOEZICHT **38**

4.1 CHRONOLOGISCH OVERZICHT 38
4.2 BEKOSTIGING 44
4.3 TOEZICHT IN DE PRAKTIJK 45
4.3.1. Ondersteuning en samenwerking 45
4.3.2. Functioneren van de CBP BES 47

UITWISSELING GEGEVENS MET ANDERE LANDEN **52**

5.1 INLEIDING 52
5.2 WBP BES 52
5.2.1. Inleiding 52
5.2.2. Europees Nederland (EU) – Caribisch Nederland 53
5.2.3. Caribisch Nederland – Caribische landen (niet-EU) 53
5.3 EU-RECHT (AVG) 54
5.3.1. Inleiding 54

5.3.2. Eisen AVG 54
5.3.3. Europees Nederland – Caribisch Nederland 54
5.3.4. Europees Nederland – Caribische landen 56
5.4 WETTELIJKE REGIMES CARIBISCHE LANDEN 57
5.4.1. Aruba 57
5.4.2. Curaçao 57
5.4.3. Sint Maarten 58
5.4.4. Caribisch Nederland – Caribische landen 59
5.5 GEGEVENSUITWISSELING IN DE PRAKTIJK 59
5.5.1. De praktijk 59
5.5.2. Rol CBP BES 60
5.5.3. Bescherming van de horizontale privacy in Europees Nederland 62

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN 66

6.1 INLEIDING 66
6.2 CONCLUSIES 66
6.2.1. De beleidstheorie van de wet 66
6.2.2. Werking van de wet 67
6.2.3. Functioneren van de CBP BES 68
6.2.4. Uitwisseling en verwerking persoonsgegevens Europees en Caribisch Nederland en de landen 70
6.2.5. Eindconclusie 71
6.3 AANBEVELINGEN 72
6.3.1. Evaluatie Wbp BES 72
6.3.2. Ervaringen AVG 74

BIJLAGE 1: GESPREKSPARTNERS 75

BIJLAGE 2: OPROEP OP FACEBOOK 78

BIJLAGE 3: LITERATUURLIJST 80

Afkortingenlijst

AFM	Autoriteit Financiële Markten
AP	Autoriteit Persoonsgegevens
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
AWOK	Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties
BES	Bonaire, Sint Eustatius en Sint Maarten
Bfm BES	Besluit financiële markten BES
CBA	Centrale Bank Aruba
CBCS	Centrale Bank Curaçao en Sint Maarten
Cbp	College bescherming persoonsgegevens
CBP BES	Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
FAQ	Frequent Asked Questions
FG	Functionaris Gegevensbescherming
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
JenV	Justitie en Veiligheid
JVO	Justitieel Vierpartijenoverleg
KMar	Koninklijke Marechaussee
KvK	Kamer van Koophandel
LGO	Landen en Gebieden Overzee
MoU	Memorandum of Understanding
MvT	Memorie van Toelichting
OL	Openbaar Lichaam
RCN	Rijksdienst Caribisch Nederland
VwEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
War BES	Wet administratieve rechtspraak BES
Wbp	Wet bescherming persoonsgegevens
Wbp BES	Wet bescherming persoonsgegevens BES
Wet KvK BES	Wet Kamers van Koophandel en Nijverheid BES
Wfm BES	Wet financiële markten BES
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Wpg	Wet politiegegevens
Wwft BES	Wet witwassen en financiering terrorisme BES

Samenvatting

Aanleiding

Per 10 oktober 2010 is het land Nederlandse Antillen opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba, (Caribisch Nederland) maken sindsdien als openbare lichamen deel uit van Europees Nederland.

Doordat Caribisch Nederland onderdeel werd van Europees Nederland, werd ook de Nederlandse Grondwet daar van kracht. Onderdeel van de Grondwet is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast werd de werking van het Dataverdrag van Straatsburg en het Aanvullend protocol uitgebreid tot Caribisch Nederland. Deze wijzigingen maakten de invoer van een wettelijke regeling over de bescherming van persoonsgegevens en de rechten van betrokkenen noodzakelijk. Vanaf 10 oktober 2010 is daarom de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES) van toepassing op Caribisch Nederland.

De Wbp BES kent in artikel 55 een evaluatiebepaling die stelt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding moet worden geëvalueerd. Door de vertraagde instelling van de toezichthouder, de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES), is besloten dat de evaluatie vijf jaar na de instelling van de commissie, dus in 2019, zou worden afgerond. Met dit onderzoek is daaraan gevolg gegeven.

Onderzoeksvraag

Dit onderzoek beantwoordt de volgende hoofdvraag:

Hoe functioneren de Wbp BES en de CBP BES gelet op de uitgangspunten en doelstelling van de wet, welke knelpunten doen zich daarbij voor, wat betekent de implementatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) voor verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen en wat zijn aanbevelingen voor de toekomst gelet op de mogelijk geconstateerde knelpunten?

Onderzoeksmethoden

Om de geformuleerde hoofdvraag te beantwoorden zijn verschillende methoden van gegevensverzameling en –analyse ingezet:

- Om een helder beeld te krijgen van de ingevoerde wetgeving en de doelen en uitgangspunten van de Wbp BES zijn de wet en de bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd. Door middel van het bestuderen van relevante literatuur is onder-

zocht wat de rol is van het EU-recht in Caribisch Nederland en welke relevantie en mogelijke consequenties de introductie van de AVG in Europees Nederland heeft voor Caribisch Nederland.

- Bij de start van het onderzoek zijn oriënterende gesprekken gevoerd met (beleids-)ambtenaren van verschillende ministeries, de secretaris van de CBP BES, medewerkers van het Servicecentrum Privacy en Veiligheid, de Autoriteit Persoonsgegevens en het openbaar lichaam Bonaire.
- Op alle zes de Caribische eilanden zijn gesprekken gevoerd met de (plv.) gezaghebbers, betrokkenen van de uitvoerende diensten op de eilanden, medewerkers van de openbare lichamen, medewerkers van de Rijksdienst Caribisch Nederland en de Shared Service Organisatie en vertegenwoordigers van bedrijven (zoals luchthavens, utiliteitsvoorzieningen, telecomdienstverleners, banken en horecaorganisaties) en maatschappelijke organisaties en instellingen (op het terrein van werk, zorg en huisvesting). In de interviews stonden de ervaringen van betrokkenen met (de uitvoering van) de Wbp BES en de CBP BES centraal.
- Om het perspectief van de inwoners van Caribisch Nederland verder te betrekken in het onderzoek is een tweetal oproepen geplaatst op Facebook. Gevraagd werd naar voorbeelden van situaties waarin (te) veel informatie verstrekt moest worden, waarin gegevens zonder toestemming werden gedeeld of voorbeelden van situaties waarin privacy goed beschermd werd (anoniem) te delen met de onderzoekers.
- In Europees Nederland en op Bonaire zijn aanvullende gesprekken gevoerd. Gesproken is met onder andere Jacques van Eck (kwartiermaker en lid Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES), medewerkers van vakbondskoepel USIBO, van een advocatenkantoor te Bonaire en van Mental Health Caribbean Bonaire.
- De bevindingen van het onderzoek zijn besproken in een focusgroep. De focusgroep vond plaats via Skype met deelnemers op Bonaire, Saba en Aruba. De deelnemers waren (vertegenwoordigers van) de Liaison JenV, het Openbaar lichaam Bonaire, de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, een van de banken op Bonaire, een advocatenkantoor op Bonaire en Mental Health Caribbean Bonaire.
- Na afronding van het onderzoeken hebben onder andere de CBP BES en de Autoriteit Persoonsgegevens schriftelijk gereageerd op de in concept geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

De Wbp BES

De wetgever heeft met de invoering van de Wbp BES beoogd om bij de verwerking van persoonsgegevens te voldoen aan de Grondwet en een adequaat beschermingsniveau in te voeren. Onder een adequaat beschermingsniveau moet worden begrepen enerzijds een nomenkader dat de zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens voorschrijft en anderzijds de inrichting van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die toeziet op de waarborging van de normen.

Het hoofddoel, adequate bescherming van persoonsgegevens, is geoperationaliseerd door te kijken naar de manier waarop (overheids)instellingen en bedrijven de wettelijke vereisten implementeren, de voorlichting die over de wet wordt gegeven, bekendheid van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven in Caribisch Nederland met de (inhoud van de) Wbp BES en de manier waarin inwoners zich bewust zijn van hun rechten, de ervaringen van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven met de klacht- en rechtsbeschermingsmogelijkheden, de manier waarop het toezicht is geregeld en de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

Uitvoering van de wet

De uitvoering van de wet verschilt tussen sectoren en tussen de eilanden. Het algemene beeld is dat organisaties in de publieke en private sector op Bonaire en Saba over het algemeen wel stappen hebben gezet in de uitvoering van de wet, maar dat nog veel vooruitgang valt te boeken. Het is duidelijk dat de voorlichting over de wet vooral gestalte krijgt door activiteiten van de CBP BES. Organisaties en instellingen die deels gevestigd in zijn – of veel samenwerken met – Europees Nederland en de rest van de wereld zijn verder met de implementatie van de privacyregels dan vergelijkbare organisaties en instellingen zonder relatie met Europees Nederland en andere landen als de VS.

Kleinschaligheid

De kleinschaligheid en het bijzondere karakter van de eilanden vormen een bijzondere context en maken dat het beschermen van privacy soms erg moeilijk of zelfs ondoenlijk is. Tegelijkertijd zijn de kleinschaligheid en de lokale privacycultuur ook de belangrijkste argumenten voor de bescherming van persoonsgegevens.

CBP BES

De CBP BES heeft tot nu toe het accent gelegd op voorlichtende activiteiten om ervoor te zorgen dat de normen van de wet bij inwoners en de organisaties die ermee te maken hebben bekend zouden raken. Zichtbaar is dat de voorlichting en activiteiten van de commissie positief hebben bijgedragen aan de implementatie van de wetgeving. De beperkte capaciteit van de CBP BES en het accent op voorlichtingsactiviteiten leidt er echter toe dat niet of nauwelijks tijd beschikbaar is voor toezichthoudende acties. Ook voor het geven van advies is onvoldoende capaciteit beschikbaar. De bekostiging van de commissie is onvoldoende om een goede invulling aan de taken van de commissie te kunnen geven. Er is budget (en capaciteit) nodig voor de voorlichtingsrol, voor de advisering, voor toezicht (en handhaving) en voor vergunningverlening etc.

Derde landen en de AVG

Of het ingevoerde beschermingsniveau voldoende adequaat is voor uitwisseling van gegevens met Europees Nederland is de vraag. Er is namelijk een inhoudelijke lacune tussen de Wbp BES en de AVG. In dit verband wordt gewezen op het feit dat het beschermingsniveau in Europees Nederland is verhoogd door de AVG, terwijl tegelijkertijd vastgesteld is dat de Wbp BES minder compleet is dan de Nederlandse voorganger van de AVG, de Wbp. De Europese Commissie heeft zich (nog) niet uitgesproken over de passendheid van de bescherming en het niveau waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Er kan dus niet zonder meer verondersteld worden dat het niveau voldoende passend is voor het verkrijgen van een adequaatheids-beslissing (of een andere juridische grondslag voor de doorgifte met AVG-landen als passende waarborgen). Er lijkt op dit moment geen juridische grondslag te bestaan, zoals een vergunning, voor de uitwisseling van gegevens uit Europees Nederland en de overige EU-landen.

Caribische landen

Of in de Caribische landen sprake is van een ‘passend en adequaat’ beschermingsniveau is eveneens zeer de vraag. Een recente casus laat zien dat daaraan getwijfeld kan worden nu het beschermingsniveau van de regelgeving op een lager niveau lijkt te liggen en er geen sprake is van onafhankelijk toezicht. Dat levert ook problemen op voor de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens tussen Caribisch Nederland en de landen. Voor dit probleem is aandacht gevraagd tijdens het Justitieel Vierpartijenoverleg. Doordat sprake is van gegevensuitwisseling zonder passend beschermingsniveau of een vergunning van de AP en/of de CBP BES is de uitwisseling in een aantal gevallen aan te merken als onrechtmatig.

Eindconclusie

Met de invoering van de Wbp BES per 10-10-'10 is het doel van het tot stand brengen van een juridische regeling ter bescherming van de persoonsgegevens en de rechten van betrokkenen (om te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet en Europese verdragen) behaald.

Het paradoxaal verband tussen de kleinschaligheid en de cultuur van Caribisch Nederland en de bescherming van persoonsgegevens maakt dat de wet in de praktijk soms moeilijk uitvoerbaar is. Ook de implementatie van de wettelijke regels wordt hierdoor bemoeilijkt.

De CBP BES heeft nauwelijks tot geen invulling gegeven aan haar toezichthoudende taak. Wel heeft de commissie een grote inzet gepleegd op voorlichting en bewustwording. De voorlichting van de CBP BES heeft een grote bijdrage geleverd aan het begrip en de opvolging van de wet.

De regelingen van Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen lopen uiteen. Ook wordt het toezicht wisselend uitgevoerd en beschikken niet alle landen over een toezichthoudend orgaan. Daarmee is het uitwisselen van persoonsgegevens tussen de delen van het Koninkrijk niet zonder meer toegestaan, terwijl uitwisseling van gegevens tussen de landen en openbaar lichamen op grote schaal nodig is voor de uitvoering van publieke taken.

Door de invoering van de AVG is het beschermingsniveau in Europees Nederland verhoogd, terwijl de Wbp BES minder compleet is dan de Nederlandse voorganger van de AVG, de Wbp. Er kan niet zonder meer verondersteld worden dat het niveau voldoende passend is voor het verkrijgen van een adequaatheidsbeslissing (of een andere juridische grondslag voor de doorgifte met AVG-landen als passende waarborgen).

Het tweede doel van de wetgever was het invoeren van een adequaat beschermingsniveau. Hieronder moet worden begrepen enerzijds een normenkader dat de zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens voorschrijft en anderzijds de inrichting van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die toeziet op de waarborging van die normen. In de praktijk is nog onvoldoende aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens en de bijbehorende regels uit de Wbp BES. De wetgeving is zelfs niet overal bekend. Dit hoeft niet te verbazen; daar waar Europees Nederland al bekend was met de rechtsvoorganger van de Wbp, de Wet persoonsregistraties, kwam de Wbp BES in 2010 als geheel nieuwe regeling op de eilanden af. De privacyregels zijn in Europees Nederland pas echt onder de aandacht gekomen door de invoering van de AVG in 2018. Hoewel er in Caribisch Nederland veel veranderd en bereikt is worden de regels nog onvoldoende nageleefd. In de praktijk wordt ook geen toezicht gehouden door de aangewezen toezichthouder; zij houdt zich vooral met voorlichting bezig. Ook in de Europees Nederlandse situatie worden nog steeds aanvullende maatregelen genomen om het privacybewustzijn te vergroten. Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat in Caribisch Nederland een nog grotere inzet op voorlichting, toezicht en handhaving nodig is om het privacybewustzijn te vergroten en persoonsgegevens adequaat te beschermen.

Summary

Background
On 10 October 2010 the country of the Netherlands Antilles was abolished and the constitutional structure of the Kingdom of the Netherlands was changed. Curaçao, Aruba and Sint Maarten are now independent countries within the Kingdom. Bonaire, Sint Eustatius and Saba, (Caribbean Netherlands) have become part of the European Netherlands as public bodies.

When the Caribbean Netherlands became part of the European Netherlands, the Dutch Constitution also came into force there. Part of the Constitution is respect for personal privacy. The operation of the Strasbourg Data Convention and the Additional Protocol was also extended to the Caribbean Netherlands. These changes required the introduction of a legal regulation on the protection of personal data and the rights of data subjects. Therefore since 10 October 2010, the Personal Data Protection Act Bonaire, Sint Eustatius and Saba, or BES (Wbp BES) applies to the Caribbean Netherlands.

Article 55 of the Wbp BES contains an evaluation provision which states that the act must be evaluated five years after its entry into force. Due to the delayed establishment of the regulator, the BES Personal Data Protection Supervision Committee (CBP BES) decided that the evaluation would be completed five years after the commission was set up, i.e. in 2019. This is the reason for this research.

Research question
This research answers the following main question:

How do the Wbp BES and the CBP BES work in view of the principles and objectives set out in the Act, what problematic issues are involved, how does the implementation of the Dutch General Data Protection Regulation (AVG) affect the processing and exchange of personal data between the European Netherlands, Caribbean Netherlands and the Caribbean countries and what recommendations can be made for the future given the problematic issues that have been identified?

Research methods
To answer the main question, various methods of data collection and analysis were used:

- To obtain a clear picture of the legislation introduced and the aims and principles of the Wbp BES, the act and the accompanying parliamentary documents were studied. By studying relevant literature, we examined the role of EU law in the Caribbe-

an Netherlands and what relevance and possible consequences the introduction of the AVG in the European Netherlands has for the Caribbean Netherlands.

- At the start of the investigation, exploratory talks were held with (policy) officials from various ministries, the secretary of the CBP BES, employees of the Privacy and Security Service Centre, the Personal Data Authority and the public entity Bonaire.
- On all six Caribbean islands, discussions were held with the (deputy) governors, those involved in the executive services on the islands, employees of the public bodies, employees of the Department for the Netherlands in the Caribbean (Rijksdienst Caribisch Nederland), and the Shared Service Organisation and representatives of companies (such as airports), utilities, telecom service providers, banks and hospitality organisations) and social organisations and institutions (in the field of work, care and housing). The interviews focused on the experiences of those involved with (the implementation of) the Wbp BES and the CBP BES.
- To increase the involvement of the residents of the Dutch Caribbean in the research, two calls were posted on Facebook. These asked people to tell the researchers (anonymously) about examples of situations in which (too) much information had to be provided and data was shared without permission, or of situations in which privacy was well protected.
- Additional interviews were held in the European Netherlands and on Bonaire. Interviews were held with, among others, Jacques van Eck (quartermaster and member of the BES Personal Data Protection Supervision Committee), employees of the trade union umbrella organisation USIBO, a law firm in Bonaire and Mental Health Caribbean Bonaire.
- The findings of the research were discussed in a focus group. The focus group met via Skype with participants on Bonaire, Saba and Aruba. The participants were (representatives of) the Liaison JenV, the Public Entity Bonaire, the BES Personal Data Protection Supervision Committee, one of the banks on Bonaire, a law firm on Bonaire and Mental Health Caribbean Bonaire.
- After the research had been completed, the CBP BES and the Dutch Data Protection Authority, among others, responded in writing to the draft conclusions and recommendations.

The Personal Data Protection Act Bonaire, Sint Eustatius and Saba (Wbp BES)

With the introduction of the Wbp BES, the legislator intended to comply with the Constitution and to introduce an adequate level of protection during the processing of personal data. An adequate level of protection must on the one hand be understood to be a nomenclature that prescribes the careful handling of (special) personal data and, on the other hand, the establishment of an independent supervisory authority that supervises the safeguarding of the standards.

The main objective, adequate protection of personal data, has been operationalized by looking at how (government) institutions and companies implement the legal requirements, the information provided about the act, the familiarity of residents, (government) institutions and companies in the Caribbean Netherlands with regard to the (content of the) Wbp BES and how residents are aware of their rights, the experiences of residents, (government) institutions and companies with regard to complaints and legal protection, how supervision is arranged and how supervision is carried out.

Implementation of the act

How the act is implemented differs between sectors and between the islands. The general picture is that organisations in the public and private sector on Bonaire and Saba have largely taken steps to implement the act, but that there is still much to be done. It is clear that most information regarding the act comes from the activities of the CBP BES. Organisations and institutions that are partly established in (or frequently collaborate with) the European Netherlands and the rest of the world are further with the implementation of the privacy rules than comparable organisations and institutions that do not have a relationship with the European Netherlands and other countries such as the US.

Small scale

The small scale and special nature of the islands form a special context and make it sometimes very difficult or even impossible to protect privacy. At the same time, the small scale and local privacy culture are also the main arguments for the protection of personal data.

BES Personal Data Protection Supervision Committee (CBP BES)

The CBP BES has so far placed the emphasis on information activities to ensure that the standards set out in the act become known to residents and the organisations affected by it. It is clear that the information and activities of the committee have contributed positively to the implementation of the legislation. However, the limited capacity of the CBP BES and the emphasis on information activities means that little or no time is available for supervisory actions. There is also insufficient capacity available for advisory activities. The funding of the committee is very insufficient to allow it to properly fulfill the duties of the committee. Budget (and capacity) is needed for its role in providing information, its advisory and supervisory (and enforcement) roles and for granting licences, etc.

Third countries and the Dutch GDPR (AVG)

The question is whether the protection level introduced is sufficiently adequate for the exchange of data with the European Netherlands. The gap between the Wbp BES and the AVG is substantive. In this context, attention is drawn to the fact that the level of protection in the European Netherlands has been increased by the AVG, while at the same time it has been established that the Wbp BES is less complete than the Dutch predecessor of the AVG, the Personal Data Protection Act (Wbp). The European Commission has not (yet) commented on the appropriateness of the protection and the level at which supervision is carried out. So it cannot simply be assumed that the level is sufficiently appropriate for obtaining an adequacy decision (or some other legal basis for the transfer with GDPR countries as appropriate guarantees). At the moment there does not seem to be a legal basis, such as a licence, for the exchange of data from the European Netherlands and other EU countries.

Caribbean countries

Whether or not there is an ‘appropriate and adequate’ level of protection in the Caribbean countries is also very questionable. A recent case shows that this can be doubted since the level of protection of the legislation seems to be at a lower level and there is no question of independent supervision. This also causes problems for the exchange and processing of personal data between the Caribbean Netherlands and the Caribbean countries. Attention was requested for this problem during the Judicial Four-Party Consultation. Because there is an exchange of information without an appropriate level of protection or a licence from the Dutch Data Protection Authority (AP) and/or the CBP BES, the exchange can in some cases be regarded as unlawful.

Conclusion

With the introduction of the Wbp BES on 10 October 2010, the aim to establish a legal regulation for the protection of personal data and the rights of data subjects (to comply with Article 10 of the Constitution and European treaties) has been achieved.

The paradoxical link between the small-scale and culture of the Dutch Caribbean and the protection of personal data means that the act is sometimes difficult to implement in practice. This also complicates the implementation of the legal rules.

The CBP BES has fulfilled its supervisory role barely or not at all. The committee has, however, put a lot of effort into providing information and promoting awareness. The information provided by the CBP BES has made a major contribution to the understanding of and compliance with the act.

The regulations in the European Netherlands, the Caribbean Netherlands and the Caribbean countries differ. Supervision is also different and not all countries have a supervisory body. This means that the exchange of personal data between the parts of the Kingdom is not automatically permitted, while the exchange of data between countries and public bodies is necessary on a large scale for the performance of public duties.

The introduction of the AVG has increased the level of protection in the European Netherlands, while the Wbp BES is less complete than the Dutch predecessor of the AVG, the Wbp. It cannot simply be assumed that the level is sufficiently appropriate for obtaining an adequacy decision (or some other legal basis for the transfer with GDPR countries as appropriate guarantees).

The second objective of the legislator was to introduce an adequate level of protection. This must on the one hand be understood to be a nomenclature that prescribes the careful handling of (special) personal data and, on the other hand, the establishment of an independent supervisory authority that supervises the safeguarding of the standards. In practice, insufficient attention has been paid to the protection of personal data and the associated rules set out in the Wbp BES. Indeed, the legislation is not even known everywhere. This is not surprising; whereas the European Netherlands was already familiar with the legal predecessor of the Wbp, the Personal Registration Act, the Wbp BES came to the islands in 2010 as an entirely new regulation. The privacy rules in the European Netherlands only really came to the fore with the introduction of the AVG in 2018. Although much has been changed and achieved in the Caribbean Netherlands, the rules are still not being complied with sufficiently. What is more, in practice, the designated regulator does not supervise but focuses mainly on providing information. And additional measures are still being taken to increase privacy awareness in the European Netherlands situation as well. This justifies the conclusion that an even greater commitment to information, monitoring and enforcement is needed in the Caribbean Netherlands in order to increase privacy awareness and adequately protect personal data.

1

Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Per 10 oktober 2010 (10-10-'10) is het land Nederlandse Antillen opgeheven en is de staatkundige structuur van het Koninkrijk der Nederlanden gewijzigd. Curaçao, Aruba en Sint Maarten zijn zelfstandige landen binnen het Koninkrijk geworden. Bonaire, Sint Eustatius en Saba maken sindsdien als openbare lichamen deel uit van Nederland. De drie laatstgenoemde eilanden worden gezamenlijk ook wel aangeduid als Caribisch Nederland of de BES-eilanden.

De staatkundige hervormingen hadden een omvangrijke wetgevingsoperatie tot gevolg. De Nederlands-Antilliaanse wetgeving was volgens de wetgever namelijk niet zomaar toepasbaar binnen het Nederlandse rechtssysteem en de nieuwe staatsrechtelijke verhoudingen. En de Europees Nederlandse wetgeving zou vaak te veelomvattend of te complex zijn voor de eilanden. Bij de transitie moest dan ook goed worden gekeken of de toenmalige Nederlands Antilliaanse regelgeving van kracht kon blijven of dat er voor Caribisch Nederland specifieke regelgeving (ook wel BES-regelgeving genoemd) tot stand moest worden gebracht. Die BES-regelgeving kon gebaseerd zijn op een oude Antilliaanse regeling die voor de transitie op de eilanden gold, maar kon ook nieuwe op Nederlandse leest geschoeide wetgeving betreffen.

De Wet bescherming persoonsgegeven BES (Wbp BES) behoort tot de laatste categorie en is gebaseerd op de Wet bescherming persoonsgegevens die in Nederland gold tot de inwerkingtreding van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) op 25 mei 2018.

De Wbp BES kent in artikel 55 een evaluatiebepaling die stelt dat de wet vijf jaar na inwerkingtreding moet worden geëvalueerd. Door de vertraagde instelling van de toezichthouder, de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, is de evaluatie uitgesteld. Uitgangspunt is nu dat de evaluatie vijf jaar na de instelling van de commissie, dus in 2019 wordt afgerond. Met dit onderzoek wordt daaraan gevolg gegeven.

1.2 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

> *Hoe functioneren de Wbp BES en de CBP BES gelet op de uitgangspunten en doelstelling van de wet, welke knelpunten doen zich daarbij voor, wat betekent de implementatie van de AVG voor verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen en wat zijn aanbevelingen voor de toekomst gelet op de mogelijk geconstateerde knelpunten?*

Op basis van bovenstaande hoofdvragen zijn vijf deelonderzoeken onderscheiden:

1. Beleidsreconstructie: beleidstheorie/mechanismen;
2. Werking van de wet;
3. Functioneren van de CBP BES;
4. Verwerking en uitwisseling persoonsgegevens Europees en Caribisch Nederland en de landen;
5. Conclusies en aanbevelingen.

1.3 Onderzoeksmethoden

Oriënterende interviews

Aan het begin van het onderzoek is een aantal gesprekken gevoerd met betrokken (beleids-) ambtenaren van verschillende ministeries. Het ging hierbij om de ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast is gesproken met de secretaris van de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES en medewerkers van het Servicecentrum Privacy en Veiligheid (van het ministerie van JenV), van de Autoriteit Persoonsgegevens en van het openbaar lichaam Bonaire. De opbrengst van deze interviews is gebruikt bij het opstellen van itemlijsten voor de gesprekken die in Caribisch Nederland zijn gevoerd.

Deskresearch

Om een helder beeld te krijgen van de ingevoerde wetgeving en de doelen en uitgangspunten van de Wbp BES, zijn de wet en de bijbehorende parlementaire stukken bestudeerd. Ook de wetswijzigingen van 2011 en 2013 zijn hierin meegenomen. Er is hierbij gekeken naar de memorie van toelichting, verslagen, nota's naar aanleiding van verslagen, eindverslagen en de handelingen van de Tweede en de Eerste Kamer. Door middel van het bestuderen van relevante literatuur is onderzocht wat de rol is van het EU-recht in Caribisch Nederland en welke relevantie en mogelijke consequenties de introductie van de AVG in Europees Nederland heeft voor Caribisch Nederland.

Interviews Bonaire, Sint Eustatius, Saba, Aruba, Curaçao en Sint Maarten

In de week van 28 januari 2019 hebben we op Bonaire zestien gesprekken gevoerd. Aansluitend zijn er op Aruba drie gesprekken gevoerd en op Curaçao twee gesprekken.

In de week van 11 februari 2019 zijn op Saba zeven gesprekken gevoerd. Op Sint Maarten is gesproken met een ambtenaar van de overheid. Aansluitend zijn er nog zeven gesprekken op Sint Eustatius gevoerd.

De gesprekken zijn gevoerd met de (plv.) gezaghebbers, betrokkenen van de uitvoerende diensten op de eilanden, medewerkers van de openbare lichamen, medewerkers van de

Rijksdienst Caribisch Nederland en de Shared Service Organisatie en vertegenwoordigers van bedrijven (zoals luchthavens, utiliteitsvoorzieningen, telecomdienstverleners, banken en horecaorganisaties) en maatschappelijke organisaties en instellingen (op het terrein van werk, zorg en huisvesting). Voor een volledige lijst van de gesprekspartners verwijzen we naar bijlage 1.

In de interviews stonden de ervaringen van betrokkenen met (de uitvoering van) de Wbp BES centraal. De gesprekken waren gericht op de werking van de Wbp BES in de praktijk, de knelpunten die hierbij werden ervaren en de implicaties van de wet voor bedrijven, instellingen en de lokale samenlevingen van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Nadrukkelijk is in de gesprekken ook aandacht geweest voor de lokale cultuur en het perspectief en de ervaringen van degenen wiens belangen de wet beschermt. Ook is gevraagd naar de ervaringen met (het werk van) de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES.

Facebook-oproep

Om het perspectief van de inwoners van Caribisch Nederland verder te betrekken in het onderzoek is een tweetal oproepen geplaatst op Facebook. Gevraagd werd naar voorbeelden van situaties waarin (te) veel informatie verstrekt moest worden, waarin gegevens zonder toestemming werden gedeeld of voorbeelden van situaties waarin privacy goed beschermd werd (anoniem) te delen met de onderzoekers. Voor de exacte tekst van de oproepen zie bijlage 2. De oproep is geplaatst op de pagina ‘Durf te vragen Bonaire’ en (drietalig) op de pagina van de Rijksdienst Caribisch Nederland. Drie inwoners hebben een e-mail met hun reactie verzonden. Daarnaast zijn enkele korte reacties geplaatst onder het bericht op Facebook.

Aanvullende gesprekken

In Europees Nederland en op Bonaire zijn nog enkele aanvullende gesprekken gevoerd. Gesproken is met onder andere Jacques van Eck (kwartiermaker en lid Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES), medewerkers van vakbondskoepel USIBO, van een advocatenkantoor te Bonaire en van Mental Health Caribbean Bonaire. Het volledige overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 1.

Reflectie op onderzoeksbevindingen

De bevindingen van het onderzoek zijn besproken in een focusgroep. De focusgroep vond plaats via Skype met deelnemers op Bonaire, Saba en Aruba. De deelnemers waren (vertegenwoordigers van) de Liaison JenV, het Openbaar lichaam Bonaire, de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES, een van de banken op Bonaire, een advocatenkantoor op Bonaire en Mental Health Caribbean Bonaire. Tijdens deze bijeenkomst zijn de onderzoeksbevindingen in de vorm van stellingen voorgelegd aan de deelnemers.

Een tweede focusgroep zou op 7 juni plaats vinden in Den Haag. De beoogde deelnemers waren afkomstig van JenV/Directie Wetgeving en Juridische Zaken, JenV/Directie Rechtsbestel, Nationale ombudsman, Servicecentrum Privacy en Veiligheid, de CBP BES en de Autoriteit Persoonsgegevens. Door afmeldingen kon deze bijeenkomst niet doorgaan. Enkele beoogde deelnemers hebben naderhand schriftelijk gereageerd op de in concept geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

1.4 Leeswijzer

Het volgende hoofstuk bevat een beleidsreconstructie van de totstandkoming en de hoofdlijnen van de Wbp BES. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens aandacht besteed aan de Wbp BES in de praktijk van Caribisch Nederland. Het vierde hoofdstuk geeft inzicht in de wijze waarop het toezicht op de uitvoering van de wet is geregeld en functioneert. Hoofdstuk 5 besteedt aandacht aan de privacyregels die van toepassing zijn in Europees Nederland en de Carbische landen van het Koninkrijk. Het zesde hoofdstuk zet de conclusies en aanbevelingen op een rij.

2

De Wbp BES

2.1 Inleiding

Uitgangspunt voor een beleidsreconstructie is de veronderstelling dat aan wetgeving een beleidstheorie ten grondslag ligt. Dat wil zeggen dat de wetgever voor ogen heeft gehad wat met behulp van de regeling gerealiseerd dient te worden, en op welke manier de inzet van de in de wettelijke regeling opgenomen middelen zou leiden tot het realiseren van die doelstellingen. Met een beleidsreconstructie wordt beoogd het geheel aan gekozen doelstellingen en middelen en daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen zichtbaar te maken.

Voor de reconstructie van het beleid dat ten grondslag ligt aan de Wbp BES beginnen we met een beschrijving van de totstandkoming van de wettelijke regeling. De geschiedenis van een wettelijke regeling levert doorgaans veel informatie over de doelstellingen en instrumenten en de veronderstellingen over de werking daarvan (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we nader in op de hoofdlijnen van de Wbp BES, waarbij we ook de belangrijkste verschillen tussen die wet en de Wbp uiteenzetten (paragraaf 2.3). Daarbij blijven de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) buiten beschouwing. Gelet op het belang van het toezicht en de uitwisseling van gegevens met andere landen, besteden we daaraan in twee aparte hoofdstukken (hoofdstukken 4 en 5) wel uitgebreid aandacht.

2.2 Beleidsreconstructie: totstandkoming Wbp BES

De totstandkoming van de Wbp BES is terug te voeren op de staatkundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden zoals die per ’10-10-10’ van kracht zijn geworden. Een belangrijke afspraak en uitgangspunt was dat terughoudendheid zou worden betracht met het invoeren van (Europees) Nederlandse wetgeving:

> *‘Bij aanvang van de nieuwe staatsrechtelijke positie zal de Nederlands Antilliaanse wetgeving, die op de drie eilanden van kracht is, van kracht blijven. Geleidelijk zal deze wetgeving vervangen worden door de Nederlandse wetgeving.’*[1]

[1] Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, 9 (Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van de eilanden van 10 en 11 oktober 2006), p. 2. Later is deze afspraak nader uitgewerkt in die zin dat de wetgever na de

Daarnaast was een belangrijk uitgangspunt dat differentiatie tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland mogelijk was, gelet op de verschillen die tussen het Europese deel van Nederland en de openbare lichamen in Caribisch Nederland bestaan.

> *'Gezien onder meer de bevolkingsomvang van de drie eilanden, de grote afstand met Nederland en het insulaire karakter zullen echter van de Nederlandse wetgeving afwijkende voorzieningen worden getroffen.'*[2]

Beide uitgangspunten zijn door de wetgever bij de totstandkoming van de Wbp BES benadrukt.[3]

2.2.1. Doel wetgever

Voor de invoering van nieuwe (Europees) Nederlandse wetgeving op de eilanden diende een duidelijke noodzaak te bestaan. Ten aanzien van de Wbp BES was de noodzaak om nieuwe op Nederlandse leest geschoeide wetgeving voor Caribisch Nederland vast te stellen duidelijk aanwezig. De Staatsregeling (constitutie) van de Nederlandse Antillen kende namelijk geen opdracht tot het tot stand brengen van een algemene wettelijke regeling met betrekking tot persoonsgegevens. De enige regelgeving op dit gebied was de *Landsverordening overeenkomsten langs elektronische weg* (waarin twee bepalingen over de bescherming van vertrouwelijkheid en privacy waren opgenomen) en de *Landsverordening op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag*. Deze laatste Landsverordening had een zeer beperkte reikwijdte; de Landsverordening had alleen betrekking op de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard door de overheid. In Caribisch Nederland bestond voor de transitie dus geen algemene regelgeving op het terrein van de verwerking van persoonsgegevens.

De staatkundige hervormingen maakten echter de opstelling van een dergelijke wettelijke regeling voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba noodzakelijk. Doordat de eilanden per '10-10-10' als openbare lichamen deel uitmaken van Nederland, is met ingang van die datum de Nederlandse Grondwet – met daarin het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer – rechtstreeks van toepassing op Caribisch Nederland. Daarnaast is de werking van het Dataverdrag van Straatsburg en het Aanvullend protocol uitgebreid tot de drie eilanden.[4] Volgens dit Aanvullend protocol zijn verdragspartijen verplicht een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in te stellen.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (privé-, familie en gezinsleven) is in Europese verdragen en artikel 10 van de Nederlandse Grondwet neergelegd. Dat recht omvat ook het recht op bescherming van persoonsgegevens. Beperkingen op de bescherming van persoonsgegevens mogen slechts bij wet in formele zin worden gesteld. Daarom is in het tweede lid van artikel 10 van de Nederlandse Grondwet vastgelegd dat het aan de formele wetgever (de regering en Staten-Generaal gezamenlijk) is om nadere regels te stellen over de wijze waarop met persoonsgegevens moet worden omgegaan. Die nadere regels waren voor het Europese deel van Nederland tot 25 mei 2018 neergelegd in de Wbp.

transitie gedurende vijf jaren een periode van legislatieve rust in acht neemt. Zie ook *Kamerstukken I* 2009/10, 31 954, C, p. 4 en *Handelingen I* 2009/10, nr. 28, p. 1162 e.v.

[2] *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 IV, nr. 5.

[3] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 2 en 3.

[4] Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens inzake toezichthoudende autoriteiten en grensoverschrijdend verkeer van gegevens, Straatsburg: 8 november 2001, Trb. 2003, 122.

Het was dan ook noodzakelijk dat er voor Caribisch Nederland een wettelijke regeling over de bescherming van persoonsgegevens en de rechten van betrokkenen tot stand kwam.[5] De wetgever had met de invoering van de Wbp BES dan ook tot doel om te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet en Europese verdragen; 'het is juridisch noodzakelijk om een regeling te treffen.'[6]

2.2.2. De Wbp en het specifieke karakter van de eilanden

Bij de totstandkoming van de Wbp BES is met het oog op uniformiteit en eenduidige wetsuitleg het merendeel van de bepalingen letterlijk overgenomen uit de Wbp.[7] In de artikelsgewijze toelichting op de Wbp BES wordt dan ook op verschillende plaatsen verwezen naar de MvT van de Wbp. Daarbij is van belang dat het niet de bedoeling van de wetgever was een samenvatting van de parlementaire geschiedenis van de Wbp te geven. In de artikelsgewijze toelichting wordt alleen naar de MvT van de Wbp verwezen, als dit mogelijk is en niet tot misverstanden kan leiden.

> *'In de loop van de parlementaire behandeling zijn er (…), bij amendement of nota van wijziging, al nuanceringen of aanpassingen aangebracht in bepaalde artikelen. Hoewel deze nuanceringen of aanpassingen relatief beperkt zijn, is het enkel overnemen van de artikelsgewijze toelichting (…) dan niet volledig. Ook de andere parlementaire stukken zouden dan moeten worden weergegeven. Er moet worden opgemerkt dat de (…) stukken van zodanige omvang zijn dat letterlijke weergave daarvan niet in de rede ligt. Verwijzing is in dat geval doelmatiger.'*

Dit ook omdat de wetgever zich ervan bewust is dat er tussen Caribisch Nederland en Europees Nederland duidelijke verschillen bestaan:

> *'Bovenal is de memorie van toelichting bij de Nederlandse Wbp sterk gestoeld op de situatie in het Europese deel van Nederland. Gelet op het eigen karakter van de openbare lichamen, met name de kleinschaligheid, kan er aanleiding zijn om [op] een andere wijze invulling te geven aan de bepalingen uit de wet. De uitleg die in de memorie van toelichting van de Nederlandse Wbp is gegeven, kan daardoor onbedoeld een vertekend beeld schetsen.'*[8]

In de MvT van de Wbp BES is niet aangegeven waarom de kleinschaligheid aanleiding geeft om de wet anders in te vullen. Kleinschaligheid op zich is geen reden om de wet te beperken, hetgeen het geval is. Integendeel, de kleinschaligheid zou zelfs aanleiding kunnen zijn om extra waarde te hechten aan de bescherming van persoonsgegevens.

De Raad van State heeft naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen gemaakt over de keuze voor het stelsel van de Wbp als zodanig, waarbij op enkele onderdelen wordt afgeweken van de Wbp. Volgens de Raad van State belemmert het ontbreken van informatie op dit punt een goede beoordeling:[9]

> *'Het trok de aandacht van de Raad dat de memorie van toelichting (…) geen enkel inzicht geeft in de lokale situatie van (…) de BES-eilanden, bezien uit een oogpunt van de invoering van een voor deze eilanden nieuw wettelijk regime voor de verwerking van persoonsgegevens. De Raad acht (…) voldoende aannemelijk dat de si-*

[5] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 2 en 3..
[6] *Kamerstukken II* 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 3.
[7] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 3.
[8] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 5.
[9] *Kamerstukken II* 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 2.

tuatie op de BES-eilanden niet zal overeenkomen met de praktijk zoals deze zich in de loop van een reeks van jaren in Nederland heeft kunnen ontwikkelen (…). Het ontbreken van informatie op dit punt belemmert echter een goede beoordeling of invoering van het stelsel van de Wbp als zodanig op elk van de BES-eilanden op dit moment mogelijk en verantwoord is. Vervolgens, en meer specifiek, maakt dit het moeilijk om de vraag te beantwoorden of de nu voorgestelde afwijkingen van de Wbp inderdaad niet alleen geboden, maar ook toereikend zijn te achten uit een oogpunt van een goede invoering en uitvoering.'

De opmerkingen van de Raad van State hebben echter niet geleid tot een verduidelijking op dit punt. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is de regering gevraagd de afwijkingen in verband met geografische omstandigheden en andere factoren te verduidelijken.

'Naar aanleiding van geografische omstandigheden en andere factoren wijkt de wet bescherming persoonsgegevens BES-eilanden af van de Wbp. De leden (…) vragen welke geografische omstandigheden hier worden bedoeld? Kan de regering dit toelichten en daarin meenemen om welke afwijkingen van de Wbp het gaat en waarom juist in die gevallen niet de privacy of een goede privacybeschermende wetgeving prevaleren maar de geografische omstandigheden?'[10]

De regering gaf in een reactie aan dat de afwijkingen van de Wbp vooral verband houden met het specifieke karakter van de eilanden, zoals de grote afstand tot het Europese deel van Nederland en de kleinschaligheid en de beperkte capaciteit bij bestuur en bedrijfsleven.[11]

'Een goede invoering en naleving van de Wbp BES heeft onzes inziens de voorkeur boven een snelle uitbreiding van de wet met nieuwe verplichtingen en bevoegdheden die wellicht niet of onvoldoende kunnen worden nageleefd. De invoering en de naleving van de nu voorgestelde regels over de bescherming van persoonsgegevens zullen namelijk al veel van burger, bedrijfsleven en bestuur vergen omdat de eilanden voor het eerst daarmee worden geconfronteerd.'[12]

'Een belangrijke geografische omstandigheid is de grote afstand tot het Europese deel van Nederland. Om deze reden is er voorlopig de voorkeur gegeven aan het instellen van een lokale toezichthouder in plaats van uitbreiding van het werkterrein van het Cbp. Andere relevante geografische omstandigheden zijn de kleinschaligheid van de eilanden en de ligging in de Caribische regio. De Europees Nederlandse wetgeving is niet altijd zonder meer geschikt om toegepast te worden op een klein Caribisch eiland met een andere sociaaleconomische infrastructuur dan het Europese deel van Nederland[1]. Door de kleinschaligheid is er ook beperktere capaciteit bij bestuur en bedrijfsleven dan in het Europese deel van Nederland. Dit laatste is ook de reden waarom de meldplicht niet is opgenomen in het wetsvoorstel.'[13]

In subparagraaf 2.3.4 wordt nader ingegaan op de argumenten die de wetgever geeft voor het aanbrengen van een beperkt aantal, maar niet onbelangrijke verschillen met de Wbp.

[10] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 5 (Verslag), p. 2.
[11] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 1.
[12] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 2.
[13] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 4.

2.2.3. Consultatie en afstemming

Het wetsvoorstel van de Wbp BES is ter consultatie voorgelegd aan de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba, die met het voorstel hebben ingestemd. Het wetsvoorstel is ook voorgelegd aan de Raad van State en het College bescherming persoonsgegevens (Cbp). Het Cbp heeft onder meer opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de Wbp is overgenomen in het wetsvoorstel en de belangrijkste punten waarop de WBP BES afwijkt ten opzichte van de Wbp (zie voor deze verschillen subparagraaf 2.3.5). Mede naar aanleiding van die opmerkingen is een aantal aanpassingen aangebracht in de MvT van de Wbp BES.[14]

2.3 Beleidsreconstructie: hoofdlijnen Wbp BES

2.3.1. Inleiding

De Wbp BES is gericht op de vormgeving van een grondrecht. De wet bevat regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door zowel de publieke als de private sector in Caribisch Nederland. Vanwege het ruime toepassingsgebied van de wet en de zich snel ontwikkelende ICT-technologie heeft de wetgever ervoor gekozen in de wet veel open normen te stellen. Daarbij streeft de wetgever naar zelfregulering: branches moeten invulling geven aan de open normen door het opstellen van gedragscodes. We spreken van een ‘kaderregeling’ aangezien de regeling uitgaat van ‘zelfregulering’, binnen de kaders van de wet.

In de volgende subparagrafen wordt aandacht besteed aan de belangrijkste begrippen en de reikwijdte van de Wbp BES, de voorwaarden voor een rechtmatige verwerking op grond van die wet en een aantal belangrijke verschillen tussen de Wbp BES en de Wbp.

2.3.2. Belangrijke begrippen

De Wbp Bes kent net als de Wbp een aantal centrale begrippen, namelijk de begrippen ‘persoonsgegevens’, de ‘verantwoordelijke’ en de ‘verwerking’. Een ‘persoonsgegeven’ is elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon (artikel 1, sub a van de Wbp BES). Onder ‘verwerking van persoonsgegevens’ wordt verstaan elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen en vernietigen etc. (artikel 1, sub b Wbp BES).[15] Belangrijk is dat de gegevens betrekking moeten hebben op natuurlijke personen, maar dat onder omstandigheden gegevens van rechtspersonen (ondernemingen en organisaties) ook als persoonsgegevens kunnen worden aangemerkt. Daarnaast is van belang dat het geïdentificeerde of identificeerbare personen betreft. Dat betekent dat de identiteit van de betrokkenen redelijkerwijs, zonder onevenredige inspanning, moet kunnen worden vastgesteld of worden achterhaald.

‘Verantwoordelijk’ is de natuurlijke persoon, rechtspersoon of ieder ander die of het bestuursorgaan dat zeggenschap heeft over doel en wijze van verwerking van persoonsgegevens (artikel 1, sub d Wbp BES). Naast het begrip ‘verantwoordelijke’ kent de Wbp BES ook de figuur van ‘bewerker’. Dat is degene die ten behoeve van de verantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt zonder aan zijn rechtstreeks gezag te zijn onderworpen (artikel 1, sub f van de Wbp BES).

[14] Zie voor de opmerkingen van het Cbp het advies van 13 februari 2009 aan de Minister van Justitie, z2008-01615.
[15] Zie artikel 1, sub b, van de Wbp BES.

De Wbp BES onderscheidt – net als de Europees Nederlandse wetgeving – in artikel 16 van de wet een categorie bijzondere persoonsgegevens. Het gaat dan om persoonsgegevens over iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven en het lidmaatschap van een vakvereniging. De verwerking van deze persoonsgegevens is verboden, tenzij één van de gronden voor verwerking uit paragraaf 2 van de Wbp BES van toepassing is. Zowel in het Europese deel van Nederland als in Caribisch Nederland geldt voor de verwerking van bijzondere persoonsgegevens dus een stringenter regime. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijke persoonsgegevens en persoonsgegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag in verband met een opgelegd verbod naar aanleiding van dat gedrag.

2.3.3. Reikwijdte Wbp BES

In artikel 2 van de Wbp BES is de reikwijdte van de wet neergelegd. De wet is van toepassing op de al of niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens. Alsmede op gegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om in een bestand te worden opgenomen.[16]

De wet is, net als de Wbp, op een aantal terreinen niet van toepassing. Uitgezonderd zijn onder meer de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van activiteiten met uitsluitend persoonlijke of huishoudelijke doeleinden (art. 2, sub a Wbp BES), door inlichtingen- en veiligheidsdiensten (art. 2, sub b Wbp BES) of ten behoeve van de uitvoering van de politietaak (art. 2, sub c Wbp BES). In artikel 3 Wbp BES is bepaald dat de wet niet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke en literaire doeleinden. Bij veel overheidstaken geldt specifieke wetgeving, bijvoorbeeld de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES.

2.3.4. Voorwaarden voor een rechtmatige verwerking

In hoofdstuk 2 van de Wbp BES zijn de voorwaarden voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens opgenomen. Ten aanzien hiervan merkt de wetgever op dat de verwerking van persoonsgegevens aan bepaalde eisen en voorwaarden moet voldoen, ongeacht of het regime volledig of gedeeltelijk van toepassing is.[17] Voor een rechtmatige verwerking is allereerst vereist dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet worden verwerkt (artikel 6 Wbp BES). Het gaat dan niet alleen om de Wbp BES zelf, maar ook om bijzondere wetgeving zoals de hierboven genoemde wet omtrent het instellen en voeren van een basisadministratie. Daarnaast is vereist dat persoonsgegevens op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt (artikel 6 Wbp BES). Als persoonsgegevens onbehoorlijk of onzorgvuldig worden verwerkt, kan sprake zijn van strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur of onrechtmatig handelen.

Een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens houdt ook in dat die gegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (artikel 7 Wbp BES). Het gaat hier om het zogenaamde doelbindingsprincipe. Dat principe houdt in dat voordat begonnen wordt met het verzamelen van gegevens, het doel duidelijk moet zijn bepaald c.q. vastgelegd. Het doel mag niet zo vaag of ruim zijn dat het geen toetsingskader biedt en hoofd- en nevendoelen moeten met elkaar verenigbaar zijn. Tijdens het verwerkingsproces mag het doel ook niet zomaar worden veranderd. Daarnaast geldt dat persoonsgegevens alleen voor ‘gerechtvaardigde doeleinden’ mogen worden verwerkt.

[16] Een bestand is elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens, ongeacht of dit geheel van gegevens gecentraliseerd is of verspreid is op een functioneel of geografisch bepaalde wijze, dat volgens bepaalde criteria toegankelijk is en betrekking heeft op verschillende personen (artikel 1, sub c, van de Wbp BES).
[17] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 8.

In artikel 8 van de Wbp BES zijn limitatief de zes voorwaarden opgenomen waaronder persoonsgegevens 'gerechtvaardigd' mogen worden verwerkt (de verwerkingsgrondslagen). De verwerking van persoonsgegevens moet steeds kunnen worden gebaseerd op één of meer van de in dat artikel genoemde gronden. In sommige gevallen is verwerking alleen mogelijk wanneer de betrokkene daartoe ondubbelzinnig toestemming heeft verleend (artikel 8, sub a, Wbp BES). In andere gevallen is verwerking mogelijk als dat noodzakelijk is ter uitvoering van een overeenkomst of de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak (artikel 8, sub b en e, Wbp BES). In onder meer deze bepaling komen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit tot uitdrukking: de inbreuk op de privacy mag niet onevenredig zijn in verhouding met het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt en de verwerking is slechts toegestaan wanneer het doel niet op een andere, minder belastende wijze, kan worden gerealiseerd. Als sprake is van bijzondere persoonsgegevens, is bovendien het strengere regime van de tweede paragraaf van hoofdstuk 2 (de artikelen 16 tot en met 24 van de Wbp BES) van toepassing.

In aansluiting op de voorwaarden waaronder de gegevens mogen worden verwerkt, is in artikel 9 van de Wbp BES als uitgangspunt het verenigbaar gebruik geregeld. Persoonsgegevens mogen niet verder verwerkt worden op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. In het artikel heeft de wetgever een aantal aanknopingspunten voor de verantwoordelijke opgenomen om te beoordelen of sprake is van onverenigbaarheid.

Persoonsgegevens mogen niet langer worden bewaard dan strikt noodzakelijk is voor het doel van de verwerking, althans niet in de vorm dat zij tot personen herleidbaar zijn (artikel 10, lid 1, Wbp BES). Voor de verwerking voor historische, statistische en wetenschappelijke doeleinden geldt een bijzondere regeling (zie artikel 10, lid 2, Wbp BES). Voorts geldt dat geen overbodige gegevens mogen worden verwerkt (artikel 11 Wbp BES) en rust op de verantwoordelijke de plicht om passende technische en organisatorische maatregelen te treffen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of onrechtmatige verwerking (artikel 13 Wbp BES). Deze voorwaarden zijn identiek aan de voorwaarden die de Wbp aan de verwerking van persoonsgegevens stelde.

2.3.5. Verschillen met de Wbp

De wetgever heeft er uitdrukkelijk voor gekozen om de bepalingen uit de Wbp zoveel mogelijk over te nemen. Op enkele punten zijn echter afwijkende regelingen getroffen. De wetgever noemt een tweetal redenen voor het – in ieder geval voorlopig – aanbrengen van verschillen tussen Caribisch Nederland en het Europese deel van Nederland:[18]

- het niet onevenredig belasten van bestuursorganen en het bedrijfsleven van de eilanden, omdat in Caribisch Nederland voor het eerst een dergelijke wettelijke regeling zal gelden;
- het eigen karakter van de eilanden, in het bijzonder de kleinschaligheid.

In de volgende tabel zijn de belangrijkste verschillen tussen de Wbp BES en de Wbp (zoals die gold tot 25 mei 2018) weergegeven. Die verschillen en de daaraan ten grondslag liggende veronderstellingen van de wetgever worden onder de tabel beschreven.

[18] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 3.

TABEL 2.1: OVERZICHT BELANGRIJKSTE VERSCHILLEN WBP BES EN WBP

	WBP BES	WBP
Van toepassing in Caribisch Nederland	Ja	Nee
Meldplicht i.v.m. verwerking persoonsgegevens	Nee	Ja
Vooronderzoek bij niet geautomatiseerde verwerking	Nee	Ja
Meldplicht i.v.m. datalekken	Nee	Ja (per 2016)
Bestuurlijke boete	Nee	Ja
Regeling omtrent gedragscodes	Nee	Ja
Functionaris gegevensbescherming (FG)	Nee	Ja
Vergunning i.v.m. doorgeven persoonsgegevens	Ja, afgegeven door CBP BES	Ja, afgegeven door Minister van Justitie
Toezicht	CBP BES (voornamelijk repressief)	Cbp (preventief en repressief)

Geen meldplicht, voorafgaand onderzoek en bijbehorende sanctiemogelijkheden

Op grond van de Wbp BES is de verantwoordelijke onder meer verplicht om zijn identiteit bekend te maken en betrokkene te informeren over de doeleinden van de verwerking, tenzij de betrokkene daarvan al op de hoogte is. De informatieverstrekking moet gebeuren voordat de persoonsgegevens worden verkregen, of als de persoonsgegevens van anderen dan de betrokkene zijn verkregen, voordat deze worden vastgelegd door de verantwoordelijke. Indien persoonsgegevens buiten de betrokkene om worden verkregen moet ook informatieverstrekking plaatsvinden. Alleen wanneer informatieverstrekking onmogelijk is of onevenredige inspanning vergt, mag deze achterwege blijven.[19]

In artikel 27 van de Wbp was de zogenaamde meldplicht opgenomen. Op basis van dat artikel moest de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens bij het Cbp of bij de functionaris voor de gegevensbescherming worden gemeld. Een niet geautomatiseerde verwerking moest worden gemeld als die verwerking was onderworpen aan een voorafgaand onderzoek. De meldplicht uit artikel 27 van de Wbp had tot doel de bevordering van transparantie van gegevensverwerking; voor de betrokkene moet duidelijk zijn welke gegevens van hem worden verzameld en wat er met die gegevens gebeurt.

De wetgever heeft er bij de invoering van de Wbp BES bewust voor gekozen om twee bepalingen over de informatieverstrekking aan de betrokkene op te nemen, maar de meldplicht zoals bedoeld in artikel 27 van de Wbp juist niet over te nemen. Als gevolg daarvan kan ook geen voorafgaand onderzoek naar de gegevensverwerking plaatsvinden (in de woorden van de wetgever: preventief toezicht). Het Cbp heeft tijdens de consultatiefase dan ook opgemerkt dat de informatieplicht die wel in de Wbp BES is opgenomen erg belangrijk is en dat dit in de toelichting extra moet worden benadrukt, onder meer door hier uitgebreider bij stil te staan in de MvT bij de Wbp BES. De artikelsgewijze toelichting is daarop aangepast, maar in de MvT is niet gemotiveerd waarom de meldplicht nog niet werd ingevoerd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de regering die keuze wel nader toegelicht.[20]

> *'Deze informatieplicht is een van de belangrijkste instrumenten uit deze wet, temeer omdat in het onderhavige geval de meldplicht aan de toezichthoudende in-*

[19] Bij onevenredige inspanning kan gedacht worden aan gevallen waarin het bijzonder tijdrovend is om het adres van de betrokkene te achterhalen. In die gevallen moet de herkomst van de gegevens worden vastgelegd, zodat een betrokkene eventueel achteraf kan controleren wat met zijn gegevens is gebeurd. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 11.
[20] Dit naar aanleiding van vragen van fractieleden. Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 5 (Verslag), p. 2 en 3.

stantie nog niet wordt ingevoerd waardoor ook geen voorafgaand onderzoek als bedoeld in artikel 31 en 32 van de Nederlandse Wbp zal plaatsvinden. De toezichthoudende instantie zal in de opzet van dit wetvoorstel vooralsnog vooral repressief optreden.'[21]

'Door de kleinschaligheid is er ook beperktere capaciteit bij bestuur en bedrijfsleven dan in het Europese deel van Nederland. Dit laatste is ook de reden waarom de meldplicht niet is opgenomen in het wetsvoorstel.'[22]

De gedachte van de wetgever achter het niet overnemen van de meldplicht is dus dat hij verwacht dat de invoering daarvan tijdens de overgangsperiode tot een onevenredige belasting van de bestuursorganen en het bedrijfsleven zou leiden. Dit mede gelet op de kleinschaligheid van de eilanden. Daarnaast speelden de uitkomsten van de evaluatie van de Wbp bij het maken van die keuze ook een rol.[23] In dat evaluatieonderzoek is de bijdrage van de meldplicht aan de daadwerkelijke bescherming van persoonsgegevens namelijk in twijfel getrokken. Overigens is deze meldplicht in de AVG niet opgenomen.

Het niet overnemen van de meldplicht uit de Wbp had tot gevolg dat ook de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete niet in de wet is opgenomen. Daarnaast is het op grond van de Wbp BES onmogelijk om het niet-voldoen aan de overgangsbepaling van een jaar voor bestaande gegevensverwerkingen te beboeten en ontbreekt een wettelijke bepaling die het mogelijk maakt om later nadere regelgeving over het opleggen van boetes op te stellen.

Geen regeling omtrent gedragscodes

Overheden en andere organisaties konden op grond van de Wbp voor een specifieke sector, gelet op de bijzondere kenmerken van de sector of sectoren van de samenleving, een gedragscode opstellen.[24] Een organisatie die voornemens was een dergelijke gedragscode vast te stellen kon het Cbp verzoeken te verklaren dat de daarin opgenomen regels een juiste uitwerking vormen van de geldende wet- en regelgeving over de verwerking van persoonsgegevens. Voor de organisaties in Caribisch Nederland is dit echter niet mogelijk, omdat in de Wbp BES geen bepalingen over het vaststellen van gedragscodes is opgenomen. De regering heeft het niet opnemen van een regeling over gedragscodes in het wetsvoorstel als volgt beargumenteerd:

'Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een regeling te treffen die voor burger, bedrijfsleven en bestuur het minst belastend is in een periode waarin zich veel nieuwe ontwikkelingen voltrekken. (…) Gelet op dit uitgangspunt is een aantal verplichtingen waarvan verwacht wordt dat zij een onevenredige belasting zouden kunnen vormen niet overgenomen. Aan de hand van de praktische ervaringen met de voorgestelde regeling kan dan worden bezien of bepaalde verplichtingen, zoals de bepalingen over de gedragscodes, gaandeweg kunnen worden ingevoerd.'[25]

Geen wettelijke grondslag voor een functionaris voor de gegevensbescherming

Op grond van artikel 62 van de Wbp kan een verantwoordelijke of een organisatie waarbij verantwoordelijken zijn aangesloten een eigen functionaris voor de gegevensbescherming benoemen. De functionaris voor de gegevensbescherming dient toe te zien op de naleving

[21] Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 10.
[22] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 4.
[23] Idem.
[24] In hoofdstuk drie van de Wbp was hiervoor een regeling opgenomen.
[25] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 5 (Verslag), p. 2 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p.3.

van de Wbp. Het toezicht strekt zich uit tot de verwerking van persoonsgegevens door de verantwoordelijke of de organisatie waarbij de verantwoordelijken zijn aangesloten. De wetgever heeft de bepalingen uit de Wbp over het instellen van een functionaris voor de gegevensbescherming niet overgenomen in de Wbp BES. Dat betekent niet dat in Caribisch Nederland geen functionaris voor de gegevensbescherming kan worden aangesteld. Wanneer daartoe wordt overgegaan heeft dat echter geen juridische consequenties, anders dan onder het stelsel van de Wbp ten aanzien van de meldplicht wel het geval was.

Verschillen op het gebied van toezicht

In het oorspronkelijke voorstel van de regering kende de Wbp BES geen uitgewerkte regeling van het toezicht. De toelichting stelde dat een definitieve keuze voor de wijze waarop het toezicht dient te worden ingericht, zal worden gemaakt nadat enige ervaring zal zijn opgedaan met de werking van de wet. Als motivering voor deze afwijking van de Wbp gaf de wetgever dat de BES-eilanden voor het eerst zullen gaan werken met algemene regels over de verwerking van persoonsgegevens.[26] De Raad van State kon zich hier niet in vinden en maakte hierover duidelijke opmerkingen.

> *Tegen de achtergrond van hetgeen hiervoor (…) acht de Raad deze enkele stelling onvoldoende om inzichtelijk te maken waarom in dit stadium een meer uitgewerkte regeling voor het toezicht, en in elk geval het instellen van een onafhankelijke toezichthouder, nog niet passend zou zijn. Voorshands kan hij niet inzien waarom een dergelijke toezichthouder nog een brug te ver zou zijn. Daar komt bij dat zo'n toezichthouder mede tot taak zou kunnen krijgen om de betrokken actoren op de eilanden te ondersteunen bij de invoering van het nieuwe regime. Voor het voorgaande is mede van belang dat de regering (…) voornemens is de werking van het aanvullend protocol bij het Dataprotectieverdrag van de Raad van Europa uit te breiden tot de BES-eilanden. Dit protocol eist instelling van een dergelijke onafhankelijke toezichthouder.*[27]

Ook het Cbp heeft zich duidelijk uitgelaten over het ontbreken van onafhankelijk extern toezicht in het wetsvoorstel:

> *Vooralsnog wordt er geen onafhankelijk extern toezicht ingesteld. In artikel 44 van het wetsvoorstel BES is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde. Het Cbp is van oordeel dat deze tijdelijke vorm van toezicht zo spoedig mogelijk dient te worden geregeld.*[28]

De regering heeft op basis van deze opmerkingen en adviezen in hoofdlijnen een regeling van het toezicht in de wet vastgelegd.[29] In verband met de grote afstand tussen de eilanden en het Europese deel van Nederland is ervoor gekozen om het Cbp geen extra taken toe te kennen, maar een lokale toezichthouder in te stellen. Die lokale toezichthouder is de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES (CBP BES).

> *'De vraag of de eilanden de bestuurlijke last aankunnen, heeft bij het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel een belangrijke rol gespeeld. Mede gelet op de be-*

[26] *Kamerstukken II* 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 3 en 4.
[27] *Kamerstukken II* 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 4.
[28] Zie de brief van 13 februari 2009 met kenmerk z2008-01615, p. 2.
[29] Zie onder meer Kamerstukken II 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 4 en 5.

> *schikbare capaciteit is er niet gekozen voor het onverkort van toepassing verklaren van de Wbp maar voor een eigen wettelijke regeling voor de eilanden, die – zoals eerder opgemerkt – in hoge mate overeenkomt met de Wbp. Wij zijn ervan overtuigd dat er voldoende gekwalificeerde personen zijn voor de betrokken toezichtcommissie en andere toezichtcommissies.'*[30]

De CBP BES is een onafhankelijke commissie.[31] De voornaamste taak van de commissie is toe te zien op naleving van de wet. Daartoe heeft de CBP BES onder meer de bevoegdheid om:[32]

- ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende onderzoek te verrichten naar de toepassing van de Wbp BES;
- binnen te treden;
- inlichtingen en inzage te vorderen;
- medewerking af te dwingen;
- een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te leggen;
- klachten te behandelen.

Het wettelijke takenpakket en de bevoegdheden van de CBP BES komen grotendeels overeen met die van het Cbp. De wetgever heeft tussen beide toezichthoudende instanties wel een aantal verschillen aangebracht, zonder deze in de MvT te hebben gemotiveerd. Een belangrijk verschil is dat de CBP BES vooral repressief toezicht dient te houden. Dit in tegenstelling tot het Cbp dat bijvoorbeeld ook bij niet geautomatiseerde verwerkingen van persoonsgegevens vooronderzoek dient te verrichten. Ook kent de CBP BES geen bemiddelingsbevoegdheid, terwijl een betrokkene die een geschil heeft met de verantwoordelijke het Cbp kan verzoeken om te bemiddelen of te adviseren (artikel 47 Wbp).

> *'Over het ontbreken van deze mogelijkheid, merken wij op dat er vanwege de beperktere capaciteit gekozen is om desbetreffende taak, evenals een aantal andere taken van het Cbp overigens, vooralsnog niet over te nemen voor de commissie. De verwachting is namelijk dat alle capaciteit van de commissie in het begin zal moeten worden aangewend voor de deugdelijke invoering van de Wbp BES. Wij zullen bij de evaluatie zeker aandacht besteden aan de mogelijkheid tot bemiddeling.'*[33]

Daarnaast is het in het Europese deel van Nederland verplicht om het Cbp om advies te vragen over wetsvoorstellen en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens (artikel 51, lid 2, Wbp). De Wbp BES bevat voor Caribisch Nederland niet zo'n verplichting, maar kent de lokale toezichthouder wel een adviserende rol toe. De Minister van Justitie kan namelijk bij de CBP BES advies in winnen over voorstellen van wet en ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur die geheel of voor een belangrijk deel betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens in de openbare lichamen (artikel 49 Wbp BES).

CBP BES

Het toezicht op de Wbp BES is vastgelegd in hoofdstuk 8 van de wet. In artikel 44 Wbp BES is bepaald dat er een Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES is die tot taak heeft toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krach-

[30] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 3.
[31] Zie de artikelen 44, lid 1, jo. 45 van de Wbp BES. Voor de voorzitter geldt als extra eis dat diegene moet voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.
[32] Verschillende bepalingen van de voor het Europese deel van Nederland geldende Algemene wet bestuursrecht zijn voor Caribisch Nederland van overeenkomstige toepassing verklaard. Zie artikel 51 van de Wbp BES.
[33] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 6 (Nota n.a.v. het verslag), p. 3.

tens de wet bepaalde. Ook vervult de commissie de taken die haar bij wet en ingevolge verdragen zijn opgedragen.

Inrichting en organisatie

De CBP BES is een onafhankelijke commissie, bestaande uit drie leden die bij koninklijk besluit door de Minister van Justitie zijn benoemd.[34] In de commissie moet kennis bestaan van zowel de private als de publieke sector van de eilanden als van de bescherming van persoonsgegevens. Bij de werving van de leden was bezit van die kennis dan ook een belangrijk criterium.[35] Per 1 april 2014 zijn bij Koninklijk Besluit Glenn Thodé, Esther Pourier-Thodé en Jacques van Eck benoemd als voorzitter resp. leden benoemd. De benoeming geldt voor zes jaren.[36]

De commissie wordt ondersteund door een secretariaat dat door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Justitie, gehoord de voorzitter van de commissie, wordt benoemd.[37]

Taken en verantwoordelijken

De voornaamste taak van de commissie is om toe te zien op naleving van de wet. Daartoe heeft de CBP BES onder meer de bevoegdheid om ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende[38] onderzoek te verrichten naar de toepassing van de Wbp BES. Indien de bevindingen betrekking hebben op de uitvoering van de wet worden die ter kennis van de Minister van Justitie gebracht. Ook moet de commissie een algemeen verkrijgbaar jaarverslag uitbrengen. [39]

Om het toezicht op de naleving te kunnen realiseren is de commissie toegerust met de bevoegdheid om binnen te treden, om inlichtingen en inzage te vorderen en om medewerking af te dwingen, al dan niet onder oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Verschillende bepalingen van de voor Europees Nederland geldende Algemene wet bestuursrecht zijn voor Caribisch Nederland van overeenkomstige toepassing verklaard.[40] Deze bevoegdheden worden geacht effectieve hulpmiddelen te zijn.[41]

Wanneer het noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend algemeen belang en indien passende waarborgen worden geboden ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan de commissie ontheffing verlenen van het verbod op het verwerken van persoonsgegevens (artikel 23, eerste lid, aanhef en onder e Wbp BES). De commissie kan bij de verlening van ontheffing beperkingen en voorschriften opleggen.

De Wet administratieve rechtspraak BES (War BES) is van toepassing op besluiten van de CBP BES, mits deze besluiten als beschikking in de zin van de War BES kunnen worden aangemerkt.[42]

[34] Zie de artikelen 44, lid 1, jo. 45 van de Wbp BES. Voor de voorzitter geldt als extra eis dat diegene moet voldoen aan de vereisten voor benoembaarheid tot rechter in het Gemeenschappelijk Hof van Justitie.
[35] MvT, p. 14.
[36] Artikel 45 lid 3 Wbp BES.
[37] Artikel 48 Wbp BES. Deze wijze van benoeming houdt verband met het feit dat het secretariaat wordt ondergebracht bij het Regionaal Service Centrum. De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is rechtspositioneel gezien het bevoegd gezag van het personeel werkzaam bij het Regionaal Service Centrum. (MvT p. 14)
[38] Ook wel 'klachtenbehandeling' genoemd.
[39] Artikelen 50-52 Wbp BES, MvT p. 13
[40] Zie artikel 51 van de Wbp BES.
[41] MvT, p. 13.
[42] Onder 'beschikking' in de zin van de War BES dient te worden verstaan: een schriftelijk besluit van een bestuursorgaan inhoudende een publiekrechtelijke handeling die niet van algemene strekking is. Zie artikel 3, lid 1, van de War BES. Een weigering om een beschikking af te geven wordt in het tweede lid van dat artikel gelijkgesteld met een beschikking.

De commissie is, naast haar taken op grond van de Wbp BES, ook belast met het toezicht op de verwerking van politiegegevens[43] en de basisadministratie persoonsgegevens[44] in Caribisch Nederland.

Voor de verwerking van justitiële gegevens bestaat geen aparte (wettelijke) regeling in Caribisch Nederland. In Europees Nederland bestaat hiervoor de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) waarop de Autoriteit Persoonsgegevens toezicht houdt. Deze wet is anders dan de Wet politiegegevens niet van toepassing in Caribisch Nederland.

Gegevensverkeer met derde landen

Organisaties (met name overheidsorganisaties) wisselen regelmatig persoonsgegevens uit met andere landen. Die gegevensuitwisseling dient uiteraard, gelet op het gevoelige karakter van de gegevens, met voldoende waarborgen te zijn omkleed. Met andere woorden: de gegevens dienen zodanig beschermd te zijn, zodat het onbehoorlijk, onzorgvuldig of onrechtmatig verwerken van persoonsgegevens zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Binnen de Europese Unie zijn verschillende richtlijnen tot stand gebracht met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens. Eén van die richtlijnen, de EG-richtlijn bescherming persoonsgegevens[45], had tot doel vrij verkeer van persoonsgegevens binnen de Europese Unie mogelijk te maken. In alle lidstaten moest een goed en hoog niveau van bescherming van persoonsgegevens tot stand worden gebracht. Deze richtlijn is in (het Europese deel van) Nederland geïmplementeerd door tot stand brenging van de Wbp. Met de Wbp BES is eenzelfde niveau van bescherming beoogd.

Ten aanzien van het gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie (ook wel derde landen genoemd), zijn in de Wbp bepalingen opgenomen met het oog op een passend beschermingsniveau.[46] Die bepalingen zijn overgenomen in de Wbp BES.

De hervormingen op 10 oktober 2010 hadden gevolgen voor de staatkundige verhoudingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden. Tussen Caribisch Nederland, Curaçao, Aruba en Sint Maarten zullen altijd nauwe banden blijven bestaan, waarbij gegevensuitwisseling onvermijdelijk is. De bevolking van de BES-eilanden zal voor een aantal voorzieningen, zoals medische zorg en onderwijs, ook gericht blijven op de grotere buureilanden. Die verbondenheid kan ertoe leiden dat ook regelmatig gegevens uitgewisseld zullen worden over de nieuwe landsgrenzen heen.[47]

Belangrijk is dat Curaçao, Aruba en Sint Maarten bij de uitwisseling van persoonsgegevens als derde landen moeten worden beschouwd. Gegevensuitwisseling is dan alleen mogelijk als de wettelijke regelingen (Landsverordeningen) van beide landen ook een passend beschermingsniveau bieden. De wetgever heeft hier rekening mee gehouden:

'Om te waarborgen dat gegevensuitwisseling kan plaatsvinden, zijn wij via overleg

[43] Artikel 36g, eerste lid van de Wet politiegegevens bepaalt dat de commissie toeziet op de verwerking van politiegegevens in Bonaire, Sint Eustatius en Saba overeenkomstig het bij en krachtens deze wet bepaalde.
[44] Artikel 30, derde lid van de Wet basisadministratie persoonsgegevens BES bepaalt dat de commissie, in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, toeziet op de uitvoering van deze wet.
[45] De Europese Gemeenschapsrichtlijn nr. 95/46/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van gegevens (Pb EG L 281).
[46] Artikelen 76, 76 en 78 van de Wbp.
[47] *Kamerstukken II* 2009/10 32 161, nr. 4 (advies van 30 juli 2009, nr. W03.090162/II), p. 2.

betrokken bij de totstandkoming van de nieuwe regelingen'.[48]

Indien een derde land geen waarborgen biedt voor een passend beschermingsniveau, kunnen persoonsgegevens alleen worden doorgegeven als het doorgeven van die gegevens kan worden gebaseerd op één of meer van de in de wet genoemde gronden (artikel 43, lid 1, Wbp BES). De CBP BES kan een vergunning geven voor een doorgifte of een categorie doorgiften van persoonsgegevens naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt (artikel 43, lid 2, Wbp BES). Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid. Onder de Wbp was de Cbp bevoegd om een dergelijke vergunning te verlenen. Aan de vergunning worden de nadere voorschriften verbonden die nodig zijn om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de fundamentele rechten en vrijheden van personen, alsmede de uitoefening van de daarmee verband houdende rechten te waarborgen.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de uitwisseling van (bijzondere) persoonsgegevens tussen Caribisch Nederland en andere, derde, landen.

2.3.6. Wijzigingen Wbp BES

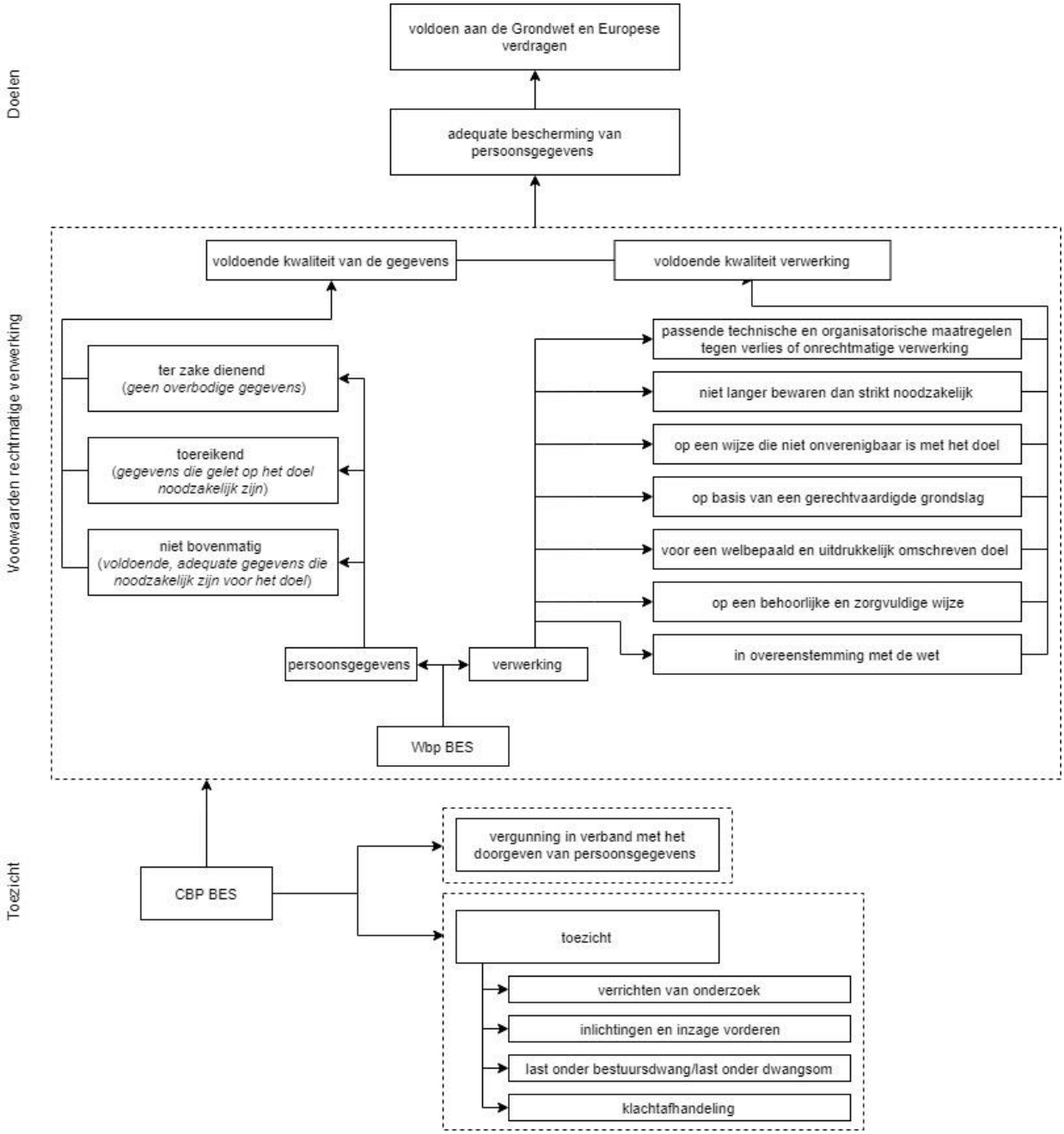
De Wbp BES is nadat de wet in werking is getreden tweemaal gewijzigd. Opgemerkt wordt dat het geen ingrijpende wijzingen betrof, maar slechts wetstechnische en/of redactionele verbeteringen. In 2011 zijn in diverse wetten op het beleidsterrein van Veiligheid en Justitie verbeteringen aangebracht. In de Wbp BES is toen het vierde lid van artikel 38 komen te vervallen. In dat artikellid was geregeld dat de indiening van een verzoekschrift niet door een procureur behoeft te geschieden. Aangezien Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen verplichte procesvertegenwoordiging kennen, was dit artikellid overbodig.[49] In 2013 is wederom een verzamelwet tot stand gebracht om wetstechnische onvolkomenheden (zoals verschrijvingen, foutieve verwijzingen, terminologische onzuiverheden) uit verschillende wetten te halen. In de Wbp BES is toen met ingang van 1 januari 2015 'artikel 23' vervangen door 'artikel 24'.[50]

2.3.7. Doelboom

Hierboven zijn de belangrijkste uitgangspunten en keuzes die de wetgever bij de totstandkoming van de Wbp BES heeft gemaakt beschreven. Daaruit blijkt dat de wetgever met de invoering van de Wbp BES beoogd heeft om bij de verwerking van persoonsgegevens te voldoen aan de Grondwet en een adequaat beschermingsniveau in te voeren. Daarbij is het op grond van het Aanvullend protocol bij het Dataverdrag van Straatsburg verplicht een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit in te stellen. In de wetsgeschiedenis van de Wbp BES is vaak verwezen naar de parlementaire behandeling van de Wbp. In het kader van dit onderzoek gaat het te ver om de gehele parlementaire geschiedenis van de Wbp te onderzoeken. Daarom zijn in onderstaand schema de twee hierboven genoemde doelstellingen en de randvoorwaarden voor een rechtmatige verwerking van persoonsgegevens opgenomen. Onder een 'adequaat beschermingsniveau' moet worden begrepen enerzijds een normenkader dat de zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens voorschrijft en anderzijds de inrichting van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit, die toeziet op de waarborging van die normen. In de doelboom wordt hierna nader invulling gegeven aan de doelen van de wet, de instrumenten en de randvoorwaarden waarbinnen die hebben te gelden.

[48] *Kamerstukken II* 2009/10, 32 161, nr. 3 (MvT), p. 5.
[49] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32 863, nr. 3 (MvT), p. 3 en *Stb.* 2011, 500.
[50] Kamerstukken II 2013/14, 33771, nr. 2, p. 14 en *Stb.* 2014, 540.

DOELBOOM



Operationalisatie

In de empirische hoofdstukken hierna fungeert deze doelboom als 'kapstok'. Daarvoor is het nodig de doelen en instrumenten van de wet te operationaliseren. Het hoofddoel, adequate bescherming van persoonsgegevens, operationaliseren we door te kijken naar:

- de manier waarop (overheids)instellingen en bedrijven de wettelijke vereisten implementeren;
- de voorlichting die over de wet wordt gegeven;
- bekendheid van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven in Caribisch Nederland met de (inhoud van de) Wbp BES en de mate waarin inwoners zich bewust zijn van hun rechten;

- de ervaringen van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven met de klacht- en rechtsbeschermingsmogelijkheden;
- de manier waarop het toezicht is geregeld;
- de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

3

De Wbp BES in de praktijk

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen besproken van het empirisch onderzoek dat grotendeels is uitgevoerd op Bonaire, Sint Eustatius en Saba over de uitvoering van en de ervaringen met de Wbp BES. In het empirisch onderzoek is gekeken of het hoofddoel van de Wbp BES – zorgdragen voor een adequate bescherming van persoonsgegevens – bereikt is sinds de invoering van de wet in 2010. Om een oordeel te kunnen geven over de mate waarin het hoofddoel wordt bereikt is gekeken naar:

- uitvoering van de wet door (overheids)instellingen en bedrijven (paragraaf 3.2);
- de voorlichting over de wet (paragraaf 3.3);
- bekendheid met de wet en het privacybewustzijn (paragraaf 3.4);
- klachten en rechtsbescherming (paragraaf 3.5).

In hoofdstuk 4 komt de manier waarop het toezicht is ingericht en wordt uitgevoerd aan de orde.

De juridische analyse van de al dan niet adequate bescherming van persoonsgegevens is opgenomen in hoofdstuk 5.

3.2 Uitvoering van de wet

Algemeen

Zowel de openbaar lichamen als bedrijven en organisaties spannen zich in voor meer bewustwording rondom privacy en zijn bereid aanpassingen te doen in hun eigen werkwijzen. De wetgeving en de CBP BES zijn bekend; dat geldt ook voor de secretaris van het CBP BES, Roëlla Pourier. Dat geldt zowel voor de publieke sector (openbare lichamen, RCN, scholen en zorginstellingen) als voor de private sector (o.a. banken, telecommunicatie, horeca, KvK). Opvallend is echter dat de gesprekspartners voornamelijk bekend zijn met die onderdelen van de wet waarover de voorlichting van de CBP BES is gegaan. Bij veel gesprekspartners is bijvoorbeeld onbekend dat er een mogelijkheid is om een verantwoordelijke te verzoeken persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen, of af te schermen indien deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden

verwerkt. Meerdere instellingen en bedrijven hebben, naar aanleiding van voorlichtingsbijeenkomsten van de commissie, aanpassingen gedaan in hun bedrijfsvoering of zijn voornemens dat te gaan doen. Zo kopieert een Sabaanse utiliteitsorganisatie geen ID-kaarten en/of paspoorten van haar klanten meer. Tegelijkertijd lopen de ervaringen hierover erg uiteen. Een van de managers van de utiliteitsorganisatie verbaast zich er openlijk over dat zij geen kopieën meer maken maar dat een kopie ID nog steeds wel voorwaarde is om op Saba een bloedonderzoek te kunnen laten uitvoeren; zonder kopie wordt er geen bloed afgenomen. Er zijn uiteraard wel verschillen die veel te maken lijken te hebben met het belang dat aan privacy gehecht wordt en de beschikbare capaciteit om daadwerkelijk aanpassingen te doen.

Veelal wordt in algemene zin wel aangegeven dat de wetgeving niet is geschreven voor de eilanden in het Caribisch gebied, maar voor Europees Nederland. De kleinschaligheid en het bijzondere karakter van de eilanden maakt dat het beschermen van privacy soms erg moeilijk of zelfs ondoenlijk is.

Er zijn wel verschillen tussen de eilanden. Daar waar op Bonaire en Saba privacybescherming aandacht heeft en ook zichtbaar is, bijvoorbeeld door waarschuwingsborden over cameratoezicht en de aanwezigheid van folders en posters van de CBP BES, is dat op Sint Eustatius nauwelijks het geval. De folders liggen niet in de folderrekken, de wetgeving is niet of nauwelijks bekend en de (leden van) de CBP BES evenmin. Gevraagd naar de Wbp BES kent een aantal gesprekspartners het bestaan van ‘een privacywet’ maar men is niet bekend met strekking en inhoud ervan. Vooral directeuren, managers en HR-medewerkers hebben aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens, maar bij medewerkers die direct contact hebben met cliënten en inwoners leeft het onderwerp minder.

Overheid

Binnen de overheid is er zeker aandacht voor de wetgeving op het gebied van privacy. De organisaties hebben zoveel mogelijk wettelijke maatregelen al genomen, maar zijn op het vlak van privacybescherming ook nog steeds in ontwikkeling en moeten nog stevige stappen zetten. Volgens gesprekspartners stellen zij en hun collega’s zichzelf bijvoorbeeld steeds meer de vraag of het nodig is dat bepaalde gegevens verstrekt moeten worden. De implementatie van de privacyregels en procedures wordt bemoeilijkt door de gebrekkige privacycultuur op de eilanden. Omgaan met privacy vraagt daarom niet alleen om procedurele veranderingen maar ook om gedragsveranderingen.

Het functioneren van de wet binnen het publieke domein verschilt sterk tussen organisaties. Het algemene beeld is dat de wet binnen de RCN goed is geïmplementeerd, maar ook hier zijn er voorlopers (Belastingdienst, Zorgkantoor) en achterblijvers.

Binnen de openbare lichamen is de algemene indruk dat toepassing van de wet geen hoge prioriteit heeft. Het privacybewustzijn is beperkt. Leidinggevenden blijven veelal achter als het gaat om de bekendheid met de normstelling en het geven van prioriteit aan de implementatie daarvan. Er is geen beleid, richtlijn of prioriteit bepaald. Als er iets gebeurt is dat op de afdelingen zelf. Uit eigen waarneming stellen we vast dat de omgang met persoonsgegevens niet altijd voldoet aan de te stellen normen. Een ‘clean desk policy’ is soms ver te zoeken. Tegelijktijdig zijn er ook voorbeelden van een groter privacybewustzijn, ook zonder bekendheid met de wet of de CBP BES. Vanwege een ervaren grote verantwoordelijkheid voor de aan hen toevertrouwde informatie wordt dan uiterst zorgvuldig omgegaan met persoonsgegevens. Deze aandacht voor de bescherming van gegevens is niet binnen alle onderdelen van de openbaar lichamen gangbaar. De mate waarin afdelingen te maken heb-

ben met de verwerking van persoonsgegevens zou hiervoor een verklaring kunnen zijn. Ook de voorlichting van de CBP BES speelt hierbij een rol; zo heeft de afdeling Vergunningen en Arbeid van het openbaar lichaam Bonaire veel van zijn procedures aangepast na uitleg door de commissie.

Private domein

Ook in het private domein is de doorwerking van de wet niet overal even sterk verzekerd. Sommige commerciële partijen geven aan een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens een onderscheidend kwaliteitsaspect te vinden. Medewerkers worden dan regelmatig getraind op de omgang met persoonsgegevens. Er zijn ook voorbeelden van internationaal of in het uitgebreidere Caribisch gebied opererende bedrijven die de AVG hanteren omdat die regeling internationaal de strengste normen kent en wereldwijd de standaard lijkt te worden. Anderen zijn er minder sterk van doordrongen dat het een relevant punt is. In de horecasector lijkt zorgvuldige omgang met persoonsgegevens minder hoog op de prioriteitenlijst te staan.

De kleinschaligheid van de drie eilanden vormt een bijzondere context maar ook een obstakel voor de bescherming van persoonsgegevens. Als voorbeeld wordt het recent verbouwde ziekenhuis op Saba genoemd. Als er een ambulance uitrukt op het eiland is via de social media zeer snel duidelijk wie de patiënt is (en wat hem of haar mankeert). Omdat het ziekenhuis niet alle complexe vormen van zorg kan leveren wordt door de inzet van de helikopter al snel duidelijk dat sprake is van vervoer naar Sint Maarten en dus van een zorgelijke situatie. Het is voor het ziekenhuis vrijwel ondoenlijk te voorkomen dat bekend wordt wat er aan de hand is. Tegelijkertijd zijn het ziekenhuis en vele medewerkers zich erg bewust van het beroepsgeheim en dus beducht voor het verstrekken van informatie. Voor de recente (ingrijpende) verbouwing van het ziekenhuis stond de wachtruimte bekend als ‘the Bar’. Er werd in de publieke ruimte veel informatie gewisseld tussen zorgverleners en patiënten waardoor de privacy meer dan eens in het geding kwam. Na de verbouwing is hiervan geen sprake meer. De patiënten geven aan wél behoefte te hebben aan privacy en zijn er dus erg tevreden over. Tegelijkertijd maakt de Sabaanse cultuur ook dat het gewoon is om een arts in de supermarkt te vragen of de eigen onderzoeksuitslagen al bekend zijn. Hierbij is er, net als bij het gebruik van social media, niet of nauwelijks inzicht in de eigen openheid en de mogelijke gevolgen daarvan.

In de zorg heeft de privacy in het bijzonder de aandacht. Naast het beroepsgeheim zijn de professionals in deze sector allen overtuigd van het belang van privacy; schending of inbreuk leidt onherroepelijk tot een, niet makkelijk te herstellen, vertrouwensbreuk met cliënten. Vertrouwen is essentieel voor goede zorg. Maar ook hier is de ervaring dat, hoewel hard gewerkt wordt aan het borgen van privacy, de cultuur van de eilanden de bescherming bemoeilijkt. Het is gewoonte om artsen, zorgverleners, medewerkers van het openbaar lichaam in de openbare ruimte (zoals in de supermarkt, op straat en in de bibliotheek) te vragen naar privésituaties. Bovendien is niemand onbekend in de kleine gemeenschappen; zonder namen te noemen weet toch vrijwel iedereen direct over wie het gaat. Dat is bijvoorbeeld te merken tijdens anoniem bedoelde casusoverleggen waarin vrijwel direct een hulpverlener zal aangeven te weten over wie het gaat. De zorgverlening en politie zijn ook verstrengeld in het private leven; over het algemeen zijn ze altijd familie, vrienden of bekenden van de betrokkenen.

Financiële sector

De Nederlandse Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) houden, in samenwerking met onder andere de Centrale Bank van Aruba (CBA) en de Centrale Bank van Cura-

çao en Sint Maarten (CBCS), toezicht op de financiële instellingen in Caribisch Nederland. Het gaat om drie soorten toezicht: prudentieel toezicht (solvabiliteit en liquiditeit), integriteitstoezicht en gedragstoezicht. De AFM en DNB houden toezicht op basis van de Wet financiële markten BES (Wfm BES), het Besluit financiële markten BES (Bfm BES) en verdere nadere regelgeving. Daarnaast heeft de financiële sector te maken met de Wet witwassen en financiering terrorisme BES (Wwft BES) en veel internationale en Europese wet- en regelgeving. Op de BES-eilanden is de Amerikaanse dollar de wettige munteenheid; hierdoor hebben banken ook te maken met wet- en regelgeving vanuit de Verenigde Staten.[51] Om te voldoen aan al deze wet- en regelgeving zijn instellingen als banken gedwongen om persoonsgegevens op te vragen bij hun cliënten. De bankiersvereniging Bonaire geeft hierover aan dat de toepasselijke financiële regelgeving mogelijk op onderdelen conflicteert met de Wbp BES; tussen de toezichthouders, AFM en DNB enerzijds en de CBP BES anderzijds zou verschil van inzicht bestaan over de verschillende regelingen. Hierdoor is voor Caribische instellingen niet altijd even duidelijk welke eisen gesteld worden en hoe zij hieraan kunnen voldoen. Als voorbeeld noemen zij de opdracht van DNB en AFM de cliëntdossiers te actualiseren met aanvullende gegevens. Hierbij werden klanten verzocht bepaalde informatie aan te leveren. Zouden zij dat niet doen, dan waren de banken genoodzaakt de bankrekeningen te blokkeren of te sluiten. Vervolgens hoorden de banken van de CBP BES dat het beleid teveel geënt is op de Wfm BES en dat de werkwijze in strijd is met de Wbp BES.[52] Daarnaast geldt ook hier dat regels uit Europees Nederland niet zonder meer ook (kunnen) werken op de BES-eilanden. Bij banken in Nederland is veel sprake van selfservice, maar op de eilanden voert een bankmedewerker vrijwel alle transacties voor de klanten uit. Dat betekent dat de klant zich vaak zal moeten identificeren en er dus om persoonsgegevens gevraagd zal worden.

Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES

De Wet op de Kamers van Koophandel en Nijverheid BES (Wet KvK BES) bepaalt in artikel 4 dat de Kamers kiezerslijsten opmaken van de kiezers die gerechtigd zijn hun stem uit te brengen bij de verkiezingen voor leden van de Kamers. Deze lijsten worden verplicht openbaar gemaakt. Deze openbaarmaking van namen, adressen, geboortedata en zakelijke verbindingen staat op gespannen voet met de bescherming van de privacy. Hierover werden door de Kamer ook klachten ontvangen De Kamer van Bonaire heeft contact gehad met de CBP BES. Na dit overleg heeft de Kamer van Bonaire besloten een beperkte versie met alleen namen en geboortedata te publiceren in de dagbladen. Per 1 januari 2020 wordt de Wet KvK BES gemoderniseerd.

Administratieve lasten

Vrijwel nergens wordt – als een voor de hand liggend bezwaar tegen de wet – melding gemaakt van (te) hoge administratieve lasten. Dit is mogelijk te verklaren vanuit het ontbreken van de meldingsplicht en doordat betrokkenen niet of nauwelijk gebruik maken van de hun toegekende rechten over aanpassing of vernietiging van persoonsgegevens.

3.3 Voorlichting over de wet

De CBP BES heeft veel geïnvesteerd in voorlichting over de Wbp BES. Dit heeft de commissie gedaan aan de hand van een aantal concrete thema's, zoals cameratoezicht, kopiëren en bewaren van identiteitsbewijzen en personeelsdossiers (zie hiervoor ook hoofdstuk 4). Dit is

[51] Wet geldstelsel BES.

[52] CBP BES heeft de procedureregels van de banken opgevraagd en toegezegd op dit onderwerp terug te komen MCB heeft gesprekken gehad met de CBP BES, maar vindt dat de commissie haar bevoegdheid overschrijdt.

merkbaar in de wijze waarop in vrijwel alle sectoren uitvoering gegeven wordt aan de Wbp BES. Tijdens de gesprekken wordt direct verwezen naar een bezoek of voorlichtingsbijeenkomst van de commissie en naar de concrete aanbevelingen die daar zijn gedaan. Vrijwel altijd zijn deze aanbevelingen ter harte genomen en opgevolgd. Er zijn borden geplaatst over cameratoezicht, personeelsdossiers zijn opgeschoond, identiteitsbewijzen van klanten en personeel worden niet of minder gekopieerd en aanvraagformulieren zijn bekeken op 'need to know and nice to know'. Bij doorvragen blijkt dat de gesprekspartners niet bekend zijn met de overige regels, rechten en plichten van de Wbp BES. De Wbp BES is een specialistische regeling maar vrijwel geen enkele organisatie heeft een privacy officer of aandachtsfunctionaris (of Functionaris Gegevensbescherming) aangewezen. Ook het leggen van hulplijnen met bijvoorbeeld de AP of andere organisaties in Europees Nederland komt bijna niet voor.[53] De voorlichting van de CBP BES levert daarmee een grote bijdrage aan het begrip en de opvolging van de wet. Het naleven van de wet beperkt zich tegelijkertijd daarmee wel tot de concrete voorbeelden en onderwerpen die door de commissie worden aangedragen. Dit uit zich ook in de afwezigheid van be- of verwerkersovereenkomsten; vrijwel geen van de gesprekspartners is bekend met het bestaan daarvan en de regels over deze overeenkomsten.

Opvallend is dat voorlichting over de wet in de eerste plaats door de CBP BES geschiedt; de openbaar lichamen hebben een minder uitgesproken rol bij het bevorderen van de bekendheid en de bewustwording van de wet. De afgelopen jaren nam de CBP BES nadrukkelijk het voortouw.

3.4 Bekendheid en bewustzijn

De meest gehoorde termen in de gesprekken over het (gebrek aan) privacybewustzijn op de eilanden zijn 'awareness' (en het gebrek daaraan), kleinschaligheid en 'Facebook-cultuur'. Gesteld kan worden dat de inwoners van de eilanden zich nauwelijks of slechts zeer beperkt bewust zijn van het gegeven dat hun persoonsgegevens beschermd dienen te worden en dat zij op deze rechten een beroep kunnen doen. Het paspoort en Sédula, de lokale identiteitskaart die tevens zorgpas is, worden zonder probleem afgegeven aan bedrijven en overheden; een kopie maken vinden de meeste inwoners geen enkel probleem. Op de kleine eilanden is sprake van een marginale privacy in het dagelijkse leven; 'ons kent ons' maakt dat vrijwel iedereen op het eiland van elkaars leven op de hoogte is. Een gesprekpartner zegt hierover:

> *'Facebook is het openbare dagboek van het eiland.'*

Het is dé manier (samen met andere social media) om te informeren maar vooral om geïnformeerd te worden over het leven van de eilanders en alle andere zaken. Dit wordt het meest zichtbaar in de communicatie van de openbaar lichamen. Zij kiezen voor een statische website waarop vrijwel geen nieuwsberichten worden gedeeld. Dat wat het openbaar lichaam wil communiceren wordt op Facebook geplaatst. Een voorbeeld in de vorm van een citaat van een medewerker van een openbaar lichaam:

> *'Er wordt momenteel gewerkt aan het actualiseren van de basisadministratie. Wij vermoeden dat een groot aantal ingeschrevenen elders verblijft. Dus plaatsen we*

[53] De belastingdienst doet dat wel met het departement van financiën en het lokale zorgkantoor met VWS; beide organisaties beschikken over een min of meer gespecialiseerde jurist.

> *een bericht op Facebook; 'Wie weet waar <X> is?'. Hier wordt massaal op gereageerd, mensen melden zich ook zelf bij de balie. Niemand die dat raar vindt of er boos over wordt. Facebook is voor het openbaar lichaam echt de enige manier om mensen te bereiken; onze site wordt niet of nauwelijks gelezen.'*

Ook instanties als scholen kiezen voor communicatie via Facebook; vanwege het grote bereik en omdat het aansluit (en dus passend is) bij de lokale cultuur.

Het is duidelijk dat Facebook (en andere social media als Snapchat) een grote rol spelen op de eilanden. Vrijwel alle gesprekspartners plaatsen daarbij een kritische kanttekening; de gebruikers zijn zich niet of nauwelijks bewust van de gevolgen en de risico's van het delen van persoonlijke informatie en foto's op social media. Bij de openbaar lichamen is (beperkt) aandacht voor dit risico en wordt geprobeerd de bewustwording hiervan te verhogen. Zo heeft het openbaar lichaam Saba brieven verzonden over de risico's van het gebruik van social media. Tegelijkertijd staat dat signaal haaks op het eigen gebruik van Facebook als primaire bron van overheidsinformatie.

Hoewel de 'Facebook-cultuur' aanwezig is op alle drie de eilanden zijn ook verschillen zichtbaar in hoe privacy(bescherming) ervaren wordt. Op basis van de op Saba gevoerde gesprekken en waarnemingen aldaar is de conclusie van de onderzoekers dat het privacybewustzijn in verhouding met de andere eilanden op Saba het grootst is.

Tegelijkertijd zijn vrijwel alle betrokkenen het erover eens dat de privacy een groot goed is dat zeker bescherming verdient, wellicht juist vanwege de kleinschaligheid en het bijzondere karakter van de eilanden. Dit blijkt ook uit reacties van inwoners op onze oproep op Facebook. Een van de inwoners reageert op het project 'uitgifte nummerplaat' dat op 19 juni jl. gestart is op Bonaire:

> *'Die kentekenplaat krijg je pas na afgifte van kopieën van Sédula, rijbewijs, contracten met Telbo of Web, bewijs van betaling motorrijtuigenbelasting etc. Ik vraag mij echt af wat ze met de gegevens moeten of doen. Dat ze inzage willen, kan ik beperkt begrijpen maar waarom moet ik die gegevens achterlaten? Een goed functionerende overheid kan zo nagaan of er motorrijtuigenbelasting is betaald en of een auto verzekerd is. Nota bene de overheid overtreedt m.i. de wettelijke regels. Dan kan toch nooit de bedoeling zijn.'*[54]

De praktische knelpunten bij de uitvoering van de Wbp BES, de kleinschaligheid en de lokale privacycultuur, zijn tegelijkertijd de belangrijkste argumenten voor de bescherming van persoonsgegevens. Het gebrek aan bewustzijn over privacy en de risico's van schending daarvan zijn een gedeelde zorg van de gesprekspartners; wetgeving kan alleen werken als sprake is van bewustzijn van (eigen) handelen. Het 'omdat we dat altijd zo doen' moet omgebogen worden in een bewustwording over nut en noodzaak van het opvragen, delen, opslaan en kopiëren van persoonsgegevens.

[54] Begin juni 2019 heeft het Bestuurscollege van Bonaire besloten, mogelijk vanwege de vele klachten, de voorwaarden voor de nieuwe kentekenplaten aan te passen: https://www.bonaire.nu/2019/06/05/bc-luistert-minder-hobbels-bij-ophalen-nieuwe-nummerplaten/.

3.5 Klachten en rechtsbescherming

Klachten

Vrijwel geen van de gesprekspartners in de publieke en private sector heeft ervaring met ingediende klachten of signalen van burgers over (de schending van) privacy. Daarop hebben we meer specifiek navraag gedaan naar de ervaringen van de klant, cliënt, patiënt en medewerker door verder te spreken met (vertegenwoordigers van) de ABVO (ambtenarenbond) en Bonhata (toerismekantoor Bonaire), de klachtenfunctionaris van Mental Health Caribbean en een advocaat van Van Eps Kunneman Advocaten. Geen van de genoemde organisaties gaf aan te maken hebben gehad met klachten of anderszins meldingen van schending van privacy.

De Nationale ombudsman bezoekt de eilanden met enige regelmaat. Hij houdt spreekuren, komt bij mensen thuis om de problemen te bespreken en legt die, als dat kan, direct voor aan de overheid om ze op te lossen. Het laatst zijn in december 2018 en april 2019 alle drie de eilanden bezocht. De contactpersoon voor Caribisch Nederland van het bureau Nationale ombudsman kon geen voorbeelden geven van ingediende klachten of gesprekken die direct gerelateerd zijn aan de wijze waarop op de eilanden omgegaan wordt met persoonsgegevens. Recent zijn wel vijf klachten met privacyaspecten ingediend. Op Bonaire is gestart met een project om de straatnummering te veranderen; er zijn dubbele huisnummers ontstaan omdat halverwege met het project is gestopt. Daardoor krijgen mensen soms post die niet voor de ontvanger is bedoeld en er komt post soms elders terecht en hierover is geklaagd.

Vanuit USIBO, een overkoepelend orgaan voor negen vakbonden, wordt aangegeven dat het thema ‘privacy’ nauwelijks leeft. Over het algemeen ontvangen de vakbonden niet of nauwelijks klachten over de omgang met personeelsdossiers etc.; incidenteel zijn klachten ingediend over de wijze waarop er wordt omgegaan met de informatie in het dossier, namelijk dat anderen te weten komen wat er in het dossier staat.

Dat weinig klachten ingediend worden betekent natuurlijk niet direct dat niets mis gaat en dat inwoners en werknemers niet ontevreden kunnen zijn. Op Facebook zegt een inwoner als antwoord op de vraag naar voorbeelden van de schending van privacy bijvoorbeeld:

> *‘Bij het overschrijven van nummerplaten op mijn naam was de eigenaresse al van het eiland. Ik kreeg bij de belastingdienst alle gegevens van de vorige eigenaar. Crib, adres, telefoon. Was wel makkelijk, scheelde me nieuwe platen kopen.’*

Het is op de eilanden niet gebruikelijk te klagen en een uitdrukking als ‘don’t ask, don’t tell’ is meerdere malen gehoord tijdens de gesprekken op de eilanden.

Rechtsbescherming

In een aantal gevallen is het mogelijk om tegen een op grond van de Wbp BES genomen besluit rechtsmiddelen aan te wenden (hoofdstuk 6 Wbp BES). Zo wordt de beslissing van een bestuursorgaan gelijkgesteld aan een beschikking als bedoeld in artikel 3 van de Wet administratieve rechtspraak BES (artikel 37 Wbp BES) en is er dus de mogelijkheid een bezwaarschrift in te dienen. Tegen de beslissing op het bezwaarschrift kan beroep worden aangetekend bij het Gerecht in eerste aanleg van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Gerecht). Vervolgens kan hoger beroep ingediend worden bij het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (het Hof). Ook tegen besluiten en handelingen van verantwoordelijken en bewerkers (zoals werkgevers en utiliteitsorganisaties) kan (hoger) beroep aangetekend worden en/of om een scha-

devergoeding verzocht worden (artikelen 38 e.v. Wbp BES). Overtreding van de Wbp BES door een verantwoordelijke die geen vestiging heeft in de openbare lichamen is strafbaar gesteld (artikel 41 jo. 4 Wbp BES). Er zijn geen voorbeelden gevonden van bezwaar- en/of (hoger) beroepszaken die zien op de Wbp BES of op een (vermeende) schending van privacy. Ook op rechtspraak.nl zijn geen door Gerecht of Hof gepubliceerde uitspraken gevonden die betrekking hebben op de bescherming van persoonsgegevens.[55]

[55] Zaken met betrekking tot de Wet basisadministraties persoonsgegevens BES zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

4

Het toezicht

In dit hoofdstuk wordt besproken hoe het toezicht is ingericht en hoe de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens, de CBP BES, de werkzaamheden uitvoert.

4.1 Chronologisch overzicht

De CBP BES is per 1 april 2014 gestart na de benoeming van de leden. Bij de aanvang van de werkzaamheden was er geen beleidsplan of doelenoverzicht. Wel zijn jaarplannen en begrotingen geschreven. Hieronder wordt een chronologisch overzicht van de plannen van de CBP BES geschetst.

2014-2015

De CBP BES heeft in haar vergadering van 15 september 2014 besloten zich gedurende twee à drie jaren vooral te richten op het geven van voorlichting en het stimuleren van bewustwording omtrent de bescherming van persoonsgegevens.

> *'Na verloop van de voorlichtings- en bewustwordingsfase van maximaal drie jaar verwacht de Commissie te starten met de toezicht fase, waarbij audits uitgevoerd kunnen worden. De Commissie werkt toe naar een gevoelde verantwoordelijkheid van mensen en organisaties op de eilanden om zorgvuldig met persoonsgegevens om te gaan. Dit is een conditio sine qua non voor de naleving van de wettelijke normen in de praktijk. Vanuit voorlichting en bekendheid kan pas gewerkt gaan worden aan toezicht en handhaving. (…) Vanuit de verantwoordelijken is tijdens de pioniersactiviteiten van het projectteam naar voren gebracht dat het duidelijk moet zijn wat het toezichtskader van de Commissie zal inhouden. De Commissie zal zich in de toekomst dan ook gaan richten op het opzetten van een toetsingskader waaraan de verantwoordelijken zich te zijner tijd zullen moeten houden.'*[56]

[56] Activiteitenplan en begroting 2015 (2 oktober 2014).

Op basis van een belangenafweging worden in 2015 twee doelgroepen benaderd: gezondheidszorg en arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer.

> *'**Gezondheidszorg**: De adequate bescherming van medische gegevens zal een van de speerpunten van de Commissie zijn. Allereerst hangt dit samen met het gegeven dat de Commissie geluiden hebben bereikt dat in Caribisch Nederland niet altijd zorgvuldig met medische gegevens wordt omgegaan. (…) Bovendien kwalificeren medische gegevens als bijzondere persoonsgegevens in de zin van de Wbp BES. (…) Dit thema raakt alle lagen van de bevolking. De Commissie ziet hier een kans om haar profiel en draagvlak te vergroten. Dit zal bijdragen aan het gezag van de Commissie.'*

> *'**Arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer**: Het grondrecht op de bescherming van persoonsgegevens geldt namelijk ook op de werkvloer. Bedrijven gaan evenwel niet altijd zorgvuldig om met de persoonsgegevens van hun werknemers. (…) Ook dit onderwerp raakt alle lagen van de bevolking. Werknemers en werkgevers in alle lagen van de gemeenschappen op de eilanden verkeren immers wederzijds in een nauwe en ingewikkelde informatieverhouding. De Commissie meent met het nastreven van normconformiteit betreffende de Wbp BES op dit gebied een groot deel van de betrokkenen van deze wetgeving te bereiken.'*

De commissie stelt dat de Wbp BES voor betrokkenen nieuw is en de rechten met betrekking tot inzage, verbeteren, aanvullen en verwijderen van hun persoonsgegevens bij verantwoordelijken daarom nog onbekend zijn. Pas als betrokkenen zich bewust zijn van hun rechten zullen zij zich wenden tot de verantwoordelijken om hun rechten uit te oefenen. Dit zal de verantwoordelijken ertoe bewegen om de wetten op een juiste manier te implementeren in hun organisaties, aldus de commissie in het activiteitenplan 2015.

> *'Met een eigen, professionele website zal informatie voor een breed publiek toegankelijk worden. Op de website zullen per thema onder andere wetteksten, publicaties, uitspraken en veel gestelde vragen te vinden zijn. Te allen tijde kunnen betrokkenen en verantwoordelijken de website raadplegen. Mede in verband met de eigen cultuur en identiteit van elk van de eilanden beoogt de Commissie een drietalige website (Papiaments, Nederlands en Engels) te lanceren. Hiermee zal het brede publiek worden bereikt. Via internet vergaart de Commissie extra naamsbekendheid. De website geeft de Commissie de mogelijkheid om het publiek te informeren over opkomende activiteiten. Informatie op de website (zoals over een telefonisch spreekuur) kan elk moment gewijzigd worden wat niet kan bij brochures, krantenadvertenties en dergelijke. Op de visitekaartjes zal ook verwezen worden naar de website van de Commissie. De website zal ondersteunend zijn aan de andere communicatie van de Commissie. In brochures, presentaties en interviews kan worden verwezen naar de website.'*

Gezien het *Activiteitenplan 2015* en de ervaring vanuit het implementatieproject acht de Commissie een uitbreiding van de formatie van het secretariaat van 1 FTE tot minimaal 1,5 FTE noodzakelijk en te rechtvaardigen.[57]

In het *Jaarverslag 2014* geeft de commissie aan zich ervan bewust te zijn dat zij in de uitoefening van haar taken prioriteiten moet stellen en dat niet alle doelen tegelijk gerealiseerd kunnen worden. Enkele redenen zijn de beperkte bemensing van het secretariaat in combinatie met de vereiste specialistische know how, de grote verschillen tussen de eilanden onderling in taal en cultuur, de geografische uitgerektheid van het werkgebied en het feit dat het raamwerk voor de bescherming van persoonsgegevens nog nieuw is. De commissie zal zich daarom inzetten voor een vruchtbare samenwerking met andere instanties binnen en buiten Caribisch Nederland.[58] Mede gelet op de eigen cultuur en identiteit van elk van de eilanden hanteerde de commissie bij haar taakuitoefening in de beginfase een 'tweesporenbeleid', bestaande uit: bewustwording en normconformiteit. Gedurende de eerste drie jaar wenste de commissie de bescherming van persoonsgegevens voornamelijk door middel van bewustwording te bevorderen. Bij het versterken van het bewustzijn omtrent persoonsgegevens zette de commissie in op publieke voorlichting en andere vormen van communicatie gericht op uiteenlopende doelgroepen. De commissie richtte haar voorlichting met name tot betrokkenen en verantwoordelijken. Organisaties, inwoners en personen die tijdelijk verblijven op Bonaire, Sint Eustatius en Saba moesten allereerst weten dat er wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens bestaat en de rechten die deze wetgeving beoogt te waarborgen. Door effectieve communicatie zou het belang van een zorgvuldig gebruik van persoonsgegevens voor steeds meer partijen duidelijk worden. De commissie nam zich voor langs verschillende kanalen aan voorlichting te doen: informatiebladen, mediacontacten, voorlichtingsbijeenkomsten, een telefonisch spreekuur en een eigen website.[59]

> *'Naast het geven van voorlichting en advies over de Wbp BES kan de Commissie ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende (klacht) een onderzoek instellen naar de wijze waarop de wet wordt toegepast en nageleefd. De Commissie benadrukt dat het opsporen van onregelmatigheden en toepassen van sancties, zeker in dit beginstadium, geen doel op zich vormt. Het uiteindelijke doel is het bevorderen van de naleving van de Wbp BES en de achterliggende principes.'*[60]

2016

De kernactiviteiten voor 2016 zijn themagerichte voorlichting: arbeidsrelatie; behandeling van vragen van verantwoordelijken, betrokkenen e.a. De commissie constateert dat de Wbp BES voor velen (verantwoordelijken en betrokkenen) nog steeds een vrij nieuw begrip is. De rechten met betrekking tot inzage, verbeteren, aanvullen en verwijderen van hun persoonsgegevens bij verantwoordelijken zijn daarom nog onbekend.

> *'Werkgevers en werknemers in alle lagen van de gemeenschappen op de eilanden verkeren wederzijds in een nauwe en ingewikkelde informatieverhouding. De Commissie meent met het nastreven van normconformiteit betreffende de Wbp BES op dit gebied een belangrijk deel van de betrokkenen van deze wetgeving te*

[57] Activiteitenplan en begroting 2015 (2 oktober 2014).
[58] De Commissie laat zich inspireren door haar zusterorganisatie in het Europese deel van Nederland, de Autoriteit Persoonsgegevens en haar rechtsvoorganger het College bescherming persoonsgegevens (Cbp).
[59] Jaarverslag 2014 (29 september 2015).
[60] Jaarverslag 2014 (29 september 2015), p. 10.

bereiken.'[61]

Het jaar 2016 staat in het teken van voorlichting met een focus op persoonsgegevens binnen arbeidsrelaties. Binnen dit thema heeft CBP BES de focus gelegd op cameratoezicht en -bewaking, social media, screening van het personeel, de zieke werknemer, personeelsdossier, kopie ID-bewijs.

Eind december 2016 heeft de commissie een brief gericht aan een financiële instelling op Bonaire over de verwerking van de persoonsgegevens van haar cliënten. Reden voor de brief van CBP BES waren de vele meldingen die bij het secretariaat binnen zijn gekomen over deze financiële instelling. Weliswaar heeft CBP BES aangegeven de eerste drie à vijf jaar de nadruk te leggen op voorlichting maar ze heeft ook aangegeven dat als zij op onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens stuit, zij over zal gaan tot daadwerkelijk toezicht. In dit kader is het onderzoek gestart bij deze financiële instelling.

De website is in 2016 officieel opgeleverd. Het secretariaat kan nu zelf documenten plaatsen op de website. Ook is de website in drie talen (Papiamento, Nederlands en Engels) te lezen.[62]

Eind 2016 reflecteert de commissie op haar inzet op voorlichting. Zij stelt vast dat mede dankzij de informatiesessies het onderwerp 'privacy' bespreekbaar is geworden op de drie eilanden.

'Verantwoordelijken (en betrokkenen) worden geconfronteerd met hun eigen werkprocessen (of het ontbreken ervan!) met als gevolg dat zij de kaders die door de commissie geschetst worden als advies beschouwen bij de verwerking en beveiliging van persoonsgegevens binnen hun organisatie. Dit maakt de positie van de commissie een heel bijzondere, zij moet de kaders zo uitleggen dat de verantwoordelijke het niet als advies ziet maar meer als richtlijn.'[63]

2017

Voor 2017 duidt de commissie haar kernactiviteiten als verdiepende voorlichting, met name over dienstverlening en de arbeidsrelatie, en de behandeling van vragen van verantwoordelijken, betrokkenen e.a.

*'Het jaar 2016 stond in het teken van voorlichting aan werkgevers en werknemers (arbeidsrelatie). Voor 2017 wil de commissie aandacht besteden aan het thema '**dienstverlening**'. Doel is om bewustwording te creëren bij de dienstverlener (verantwoordelijke) en de afnemer (klant, betrokkene). Doelgroepen zullen zijn: telecombedrijven, financiële instellingen, onderwijssector, publieke sector en de zorgsector. De voorlichting aan de verantwoordelijken wordt gekoppeld aan de voorlichting aan de betrokkenen. Deze koppeling geschiedt op basis van de gekozen doelgroep. Dienstverlening vindt op diverse manieren plaats, van het aanvragen van een vergunning bij de overheid tot het sluiten van een contract voor het Wi-Fi voorzieningen thuis. Van het openen van een bankrekening tot het indienen*

[61] Jaarplan 2016 (3 december 2015), p. 5.
[62] Jaarverslag 2016 (augustus 2017).
[63] Jaarplan 2017 (21 november 2016), p. 4.

van een recept bij de apotheek. Allemaal vormen van dienstverlening waar de burger vroeg of laat mee te maken heeft. De intentie van de commissie is om de 1 op 1 sessies in het kader van arbeidsrelatie ook in 2017 doorgang te laten vinden. In 2016 is het niet gelukt om alle ondernemers te spreken.'[64]

Vastgesteld wordt dat elk eiland een andere focus, en dus andere behoeften, heeft. Voor 2017 wordt daarom een focus per eiland vastgelegd en zal gekeken worden naar de doelgroep. Van daaruit zal een op maat gemaakte programma worden opgesteld met als doel bewustwording te maximaliseren.[65]

In het jaarplan 2017 wordt wederom vastgesteld dat de Wbp BES nog steeds een vrij nieuwe regeling is voor verantwoordelijken en betrokkenen. Er is in 2016 voor gekozen om een communicatieadviseur van buiten de RCN aan te trekken. Reden hiervoor was om de scheiding tussen RCN en CBP BES duidelijker aan te geven.

'Inmiddels heeft de commissie een jaar voorlichting gegeven waarbij er veel 1 op 1 gesprekken hebben plaatsgevonden. Door middel van vragenlijsten werd de startpositie van de verantwoordelijke vastgelegd. Alle vragenlijsten worden uitgewerkt en gearchiveerd zodat het ook makkelijk is om de voortgang te bewaken.'[66]

De commissie is van mening zich te moeten richten op het opzetten van toetsingskaders waaraan de verantwoordelijken zich te zijner tijd zullen moeten houden. Aan de hand van de voorlichtingssessies zal de commissie vorm moeten gaan geven aan deze toetsingskaders voor de verantwoordelijken. Hierbij moet gedacht worden aan het opstellen van werkprocessen voor de toezichtstaak van de commissie en zorgen voor adequate bemensing van het secretariaat.

2018

Voor 2018 wil de commissie een goede balans vinden tussen haar kernactiviteiten en de bedrijfsvoering. Voor de Wbp BES zal ingezoomd worden op de dienstverlening (klant-dienstverlener) rekening houdend met de behoefte per eiland. Nog steeds worden de werkzaamheden van de commissie door externen ervaren als 'advieswerkzaamheden'. De commissie constateert dat zij de kaders zo moet gaan uitleggen dat de verantwoordelijke het niet als advies ziet, maar meer als richtlijn.

De kernactiviteiten Wbp BES 2018 worden als volgt omschreven: evaluatie (Analyse van de doelmatigheid van de wetgeving, Analyse van de uitvoering van de wetgeving, Risicoanalyse, Maatschappelijke realiteit, Mogelijkheden commissie, Resultaat van de regelgeving). De commissie wil wederom aandacht besteden aan het thema 'dienstverlening'. Doel is om bewustwording bij de dienstverlener (verantwoordelijke) en de afnemer (klant, betrokkene) verder te voeden. Doelgroepen zullen zijn utiliteitsbedrijven, verzekeringskantoren, financiele instellingen, horecasector, de publieke sector (openbare lichamen en een aantal Rijksdiensten in Caribisch Nederland) en de zorgsector.[67]

[64] Jaarplan 2017 (21 november 2016), p. 5.
[65] Saba: de zorginstellingen (met name het ziekenhuis), het onderwijs en de overheid (ook afdeling personeelszaken). Sint Eustatius: zorginstellingen (met name het ziekenhuis), telecombedrijven, onderwijssector en de overheid (ook afdeling archief). Bonaire: de zorginstellingen (met name het ziekenhuis), telecombedrijven, onderwijssector, de overheid (RCN en openbaar lichaam Bonaire) en financiële instellingen.
[66] Jaarplan 2017 (21 november 2016), p. 8.
[67] Saba: zorgsector, utiliteitsbedrijven, horeca en publieke sector (Openbaar lichaam Saba en bepaalde Rijksdiensten). Sint Eustatius: zorgsector, utiliteitsbedrijven, horeca en publieke sector (Openbaar lichaam Sint Eustatius en bepaalde

> *'Afgesproken is dat een evaluatie betreffende de doeltreffendheid en effecten van de wetgeving in 2018 zal worden gepresenteerd aan de Minister van Veiligheid & Justitie. De wet (artikel 55 Wbp BES) voorziet in een evaluatie vijf jaar na de inwerkingtreding. Reden voor het uitstel is dat CBP BES pas in 2016 actief voorlichting is gaan geven. De afwegingen die geleid hebben tot de huidige regelgeving zullen worden bekeken rekening houdend met de huidige praktijk en de capaciteit van het secretariaat. De commissie zal dit nauw afstemmen met V&J. Tevens zal de commissie de mogelijke implicaties van de AVG, die per mei 2018 in werking treedt, analyseren met als hoofdvraag wat de AVG voor Caribisch Nederland en het Koninkrijk betekent.'*[68]

De commissie constateert dat, ondanks twee jaar actieve voorlichting, het nog niet voor iedereen duidelijk is wat de Wbp BES betekent als het gaat om de verwerking van persoonsgegevens.

> *'Nadat de focus tot nu toe heeft gelegen op voorlichting en bewustwording zal de commissie zich geleidelijk meer moeten gaan richten op toezicht en, indien nodig, het inzetten van dwangmiddelen. Aan de hand van voorlichtingssessies zal de commissie vorm moeten gaan geven aan toetsingskaders voor de verantwoordelijken. Hierbij moet gedacht worden aan het opstellen van werkprocessen voor de toezichtstaak van de commissie. De commissie is zich ervan bewust dat zij hiervoor expertise moet laten 'invliegen' uit Europees Nederland. Zelf heeft de commissie en het secretariaat niet genoeg kennis op dit zeer specifieke materie. De wens is meerdere keren geuit om vanuit de ministerie de geldmiddelen hiervoor vrij te maken.'*[69]

Voornemen is dat het secretariaat in 2018 de strekking van de wet zal gaan vertalen in Papiamento en Engels. Dit omdat van burgers bij de CBP BES de klacht binnen is gekomen dat de wetgeving in het Nederlands op een aantal punten zeer onduidelijk is.[70] Halverwege 2018 constateert de commissie dat de burgers en verantwoordelijken het secretariaat van de commissie inmiddels weten te vinden.

> *'De voorlichtingssessies van januari 2017 waren gericht op bewustwording bij de private en publieke sector. Dankzij de voorlichtingssessie weet de verantwoordelijke uit eigen beweging het secretariaat van de commissie te vinden in het geval ze vragen hebben. Het secretariaat heeft een toename geconstateerd van het aantal vragen over de bescherming van persoonsgegevens.'*[71]

Het secretariaat krijgt via de mail vragen over de Wbp BES en de Wet politiegegevens (Wpg). De vragen worden door het secretariaat zelf afgehandeld. Wanneer ze te complex

Rijksdiensten). Bonaire: zorgsector, utiliteitsbedrijven, horeca, financiële instellingen, verzekeringskantoren en publieke sector (openbaar lichaam Bonaire en bepaalde Rijksdiensten).
[68] Jaarplan 2018, p. 9.
[69] Jaarplan 2018, p. 11-12.
[70] Jaarplan 2018.
[71] Jaarverslag 2017 (augustus 2018), p. 3.

zijn worden ze uitgezet bij de servicedesk Privacy & Veiligheid van het ministerie JenV en/of de Autoriteit Persoonsgegevens.

> *'Onderwerpen: kopietje ID-bewijs (komt vaak voor), uitwisselen van informatie over de grens, Uitwisselen van informatie binnen samenwerkingsverbanden (we krijgen steeds meer vragen over samenwerkingsverbanden en Wbp BES), privacy convenanten, inzagerecht, cameratoezicht (komt vaak voor), financiële dienstverlening (komt vaak voor), personeelsdossier (komt vaak voor), bezwaartermijn, beveiliging persoonsgegevens, toestemming van betrokkene, AVG (sinds eerste persbericht veel vragen), overbevraging, bovenmatige verwerking, competentie toezichthouders op de BES eilanden.'*[72]

Voor de tweede helft van 2018 blijft de focus van de CBP BES liggen bij de dienstverlening en de effecten van de AVG. In deze fase is het de bedoeling dat de organisaties al terugkoppelen hoe zij de 'probleempunten' zullen oppakken. Dit geldt voor alle drie de openbare lichamen.

> *'Het onderzoek is nog steeds niet afgerond. Er waren andere onderwerpen die meer prioriteit genieten dan het onderzoek (met name na de inwerkingtreding van de AVG). Het is nog onduidelijk hoe het secretariaat het onderzoek tot een goed eind kan brengen. Medewerking van AP is cruciaal bij de afwikkeling van het onderzoek. Niet alleen is dit een duidelijk signaal naar alle verantwoordelijken maar het onderschrijft het bestaansrecht van de commissie als de toezichtsautoriteit op de verwerking van persoonsgegevens.'*[73]

> *'Met DRB is afgesproken dat WODC de evaluatie zal (laten) uitvoeren. Alvorens over te gaan tot evaluatie zal WODC de reikwijdte van de evaluatie met de commissie afstemmen. Dit is nodig om ook de effecten van de AVG mee te nemen in de evaluatie.'*[74]

4.2 Bekostiging

De CBP BES geeft in de begroting 2016 en in het jaarplan 2017 aan dat, door krapte in het beschikbare budget, de bevordering van de privacybescherming op de BES-eilanden trager zal verlopen dan oorspronkelijk gepland en voor wenselijk gehouden.[75]

> *'De commissie heeft meerdere malen aangekaart bij DRB dat de begroting tot heden niet voldoende is voor de uitvoering van haar taken. Zonder bepaalde minimale voorzieningen is het haast onmogelijk voor de commissie om over 3 jaar toezicht*

[72] Halfjaarrapportage 2018 (juli 2018), p. 3-4.
[73] Halfjaarrapportage 2018 (juli 2018), p. 8.
[74] Halfjaarrapportage 2018 (juli 2018). DRB staat voor Directie Rechtsbestel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
[75] Activiteitenplan en begroting 2016 (3 december 2015).

te gaan houden.'[76]

In de daaropvolgende jaarverslagen en begrotingen wordt ook vermeld dat het beschikbare budget onvoldoende ruimte geeft de verwachte werkzaamheden uit te voeren. Er wordt, in de woorden van de Commissie…

'(…) geroeid met de in omvang beperkte riemen die voorhanden zijn'.[77]

Ook bij gelegenheid van dit evaluatieonderzoek wordt door de commissie aangegeven dat de middelen en tijd beperkt zijn. De werkzaamheden worden door de commissieleden naast hun reguliere werkzaamheden uitgevoerd en dus alleen wanneer er tijd is. De voor 2019 wel verkregen extra middelen en capaciteit om gedurende een jaar extra menskracht bij de commissie in te zetten, zijn zeer welkom maar nog steeds onvoldoende. De CBP BES concludeert dat zij meer taken zou moeten uitvoeren en nu eigenlijk tekortschiet. Deze zorgen en ambities zijn geuit naar JenV, maar er wordt aangegeven dat er geen extra middelen beschikbaar zijn. Er is vanuit de commissie benadrukt dat er behoefte bestaat aan versterking van het secretariaat. De bezetting van het secretariaat is daarnaast kwetsbaar in verband met de juridische arbeidsmarkt op de eilanden. Die is zeer krap en het is moeilijk aan geschikte arbeidskrachten te komen voor specialistisch werk als toezicht en handhaving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens.

4.3 Toezicht in de praktijk

4.3.1. Ondersteuning en samenwerking

Eind 2016 start de CBP BES met haar eerste toezichthoudende activiteit. De commissie had immers besloten nadruk te leggen op voorlichting, maar ook toezicht te gaan houden als zij onrechtmatige verwerkingen zou constateren. Na ontvangst van diverse meldingen schrijft de commissie een financiële instelling op Bonaire aan over haar verwerking van persoonsgegevens. Het bijbehorende onderzoek blijkt omvangrijk te zijn.

'Los van de beperkte capaciteit in werkuren (kwantiteit) ontbreekt het aan relevante specifieke expertise bij het secretariaat voor een dergelijk onderzoek. Het secretariaat heeft in dit kader contact gezocht met AP voor juridische ondersteuning. Gelet op de beperkte capaciteit bij het secretariaat en de complexiteit van het onderzoek verloopt het onderzoek moeizaam. Het secretariaat heeft aan de commissie verzocht om, in overleg met AP en Directie Rechtsbestel, te kijken in hoeverre het mogelijk is om een ervaren medewerker van AP naar Bonaire te sturen (tijdelijk) om het onderzoek samen met de secretaris verder op te pakken. Door drukte van de zijde van de AP is het niet gelukt om de directe ondersteuning te krijgen. In de tussentijd heeft er al een gesprek plaatsgevonden met Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB), beiden belast met toezichtstaken op financiële instellingen in Caribisch Nederland. De commissie is zich ervan bewust dat het onderzoek langer heeft geduurd dan verwacht. Reden hiervoor is dat de commissie wil zorgen dat het onderzoek zo zorgvuldig mogelijk wordt uitge-

[76] Jaarplan 2017 (21 november 2016), p. 10.
[77] Jaarplan 2017 (21 november 2016).

voerd.'[78]

In 2019 is het onderzoek nog niet afgerond. De samenwerking met de AP is op dit dossier niet van de grond gekomen.

Samenwerking met de liaison

De liaison van JenV op Bonaire is, namens de Directie Rechtsbestel, budgethouder voor CBP BES en dus belast met de financiële aspecten van de commissie. Contacten met de liaison verlopen volgens de commissie plezierig en constructief. Met de liaison is in 2016 besproken wat de taken van CBP BES zijn en hoe CBP BES haar werkzaamheden uitoefent.[79] Er vindt structureel overleg met de liaison plaats en beide partijen hebben aangegeven dat ze de lijnen graag kort houden. De samenwerking en medewerking verloopt uitstekend, aldus de CBP BES in de halfjaarrapportage 2018. De liaison deelt deze mening en omschrijft de commissieleden als ambitieus en enthousiast.

Samenwerking met servicecentrum Privacy & Veiligheid

Het secretariaat heeft meerdere malen een beroep gedaan op de expertise van de servicecentrum Privacy & Veiligheid. De samenwerking met servicecentrum Privacy & Veiligheid wordt door de commissie als zeer positief ervaren.[80] In 2017 varieerden de vragen die naar het servicedesk Privacy & Veiligheid zijn gestuurd van uitwisseling met derde landen tot aan het zogenaamd 'profilen' via Facebook. In oktober 2017 heeft de commissie een bezoek gebracht aan het servicecentrum Privacy & Veiligheid, waarin onder meer is gesproken over de AVG en met name de implicaties daarvan voor Caribisch Nederland.[81]

Samenwerking met CBP Curaçao

De CBP BES heeft vanaf 2016 de samenwerking geïntensiveerd met CBP die op Curaçao in oprichting is. CBP BES is met de overige landen van het Koninkrijk in de Cariben in contact, mede gelet op de ontwikkelingen van gegevensbescherming in Europa.[82]

Samenwerking met AP

Het secretariaat van de CBP BES heeft in 2018 een toezegging gekregen dat de AP haar structureel zal ondersteunen. De vorm van ondersteuning zal nader worden ingevuld via bijvoorbeeld een Memorandum of Understanding (MoU). De commissie wenst in haar jaarplan 2018 haar wettelijke taak als toezichthouder basaal uit te kunnen voeren. Ook over de door de commissie verwachtte doorwerking van de AVG in Caribisch Nederland is contact geweest met de AP.[83] De gewenste samenwerking krijgt moeilijk vorm; er zijn voornemens om tot MoU te komen, om adviesvragen voor te leggen, om aan de bel te trekken over doorgifte richting de Tweede Kamer, maar de acties komen niet van de grond. Afspraken over detachering lijken gewenst. Van de kant van de Autoriteit Persoonsgegevens wordt gesteld dat in principe de bereidheid tot het bieden van ondersteuning bestaat, maar dat financiële beperkingen daaraan tot nu toe in de weg staan. Wel voeren de AP en de CBP BES periodiek ambtelijk overleg, waarbij onder meer kennis wordt gedeeld over toezicht en handhaving.

[78] Jaarverslag 2017 (augustus 2018), p. 8.
[79] Jaarverslag 2016 (augustus 2017).
[80] Jaarverslag 2016 (augustus 2017), jaarplan 2018, halfjaarrapportage 2018.
[81] Jaarverslag 2017.
[82] Jaarplan 2018.
[83] Jaarplan 2018.

Samenwerking met de Nationale ombudsman

In 2017 is contact gelegd met de Nationale ombudsman om te praten over de raakvlakken bij de uitvoering van de respectievelijke taken. De wens is uitgesproken om als toezichthouders de keten ook sterker te maken.

4.3.2. Functioneren van de CBP BES

De commissie doet hard haar best, is betrokken, komt regelmatig bijeen, gaat naar de verschillende eilanden, maar er zijn wel wat kanttekeningen te maken bij haar functioneren. Een van de gesprekspartners vat de werkzaamheden van de CBP BES als volgt samen:

> *'Ze doen erg hun best maar hebben er last van dat privacy nog niet zo leeft hier op de eilanden.'*

Er is geen werkplan of duidelijke lijst met prioriteiten; onduidelijk is dus hoe de commissie te werk gaat. De jaarplannen geven wel een doorkijkje naar de voornemens van de commissie maar deze worden per jaar opgesteld en zijn niet allemaal geplaatst op de website. Er lijkt geen risicoanalyse gemaakt te zijn die aan de werkzaamheden ten grondslag ligt.

Duidelijk is dat de CBP BES eigenstandig heeft besloten haar toezichtsrol vooralsnog beperkt in te vullen. Het is een bewuste keuze om in te zetten op voorlichting in plaats van op (repressief) toezicht. De commissie hanteert als doel dat de omgang met persoonsgegevens zorgvuldig gaat verlopen op de eilanden. De werkwijze is afgestemd op dit uitgangspunt. Hiermee wordt – in ieder geval voorlopig – qua werkwijze afgeweken van de bedoeling van de wetgever. De commissie zegt hierover:

> *'Bij de invoering van de wet was het uitgangspunt dat een jaar na invoering van de wet sprake zou zijn van naleving, daarin voorzag ook de overgangsregeling; dat uitgangspunt deelden wij echter toen al niet. Wij hebben o.a. aan de heren Teeven en Opstelten aangegeven dat wij dachten aan ongeveer vijf jaar voorlichting en dan pas richting handhavend optreden. Het meer gaan afdwingen van de meer actieve inzet van de passieve organisaties, werkgevers etc. is nu, vijf jaar na dato, inderdaad wel aan de orde maar had zeker niet eerder gemoeten. Er is bovendien ook nu nog wel veel tijd nodig om te komen tot een 'duaal systeem' van voorlichting, toezicht en handhaving.'*

De capaciteit is (zeer) beperkt; deze is de eerste jaren overwegend ingezet voor voorlichting en trainingen. Diverse gesprekspartners hebben aangegeven erg tevreden te zijn over de voorlichting van de CBP BES. Het heeft organisaties op de eilanden bewuster gemaakt van de bescherming van persoonsgegevens en aanleiding gegeven het eigen 'omdat we het altijd zo doen' te heroverwegen op nut en noodzaak: is de gevraagde informatie *nice to know* of *need to know*. De bijeenkomsten die de commissie heeft georganiseerd, zowel open bijeenkomsten als in company trainingen, worden door de deelnemers geprezen; relevant, interessant gebracht, zeer leerzaam. De werkwijze van de commissie sluit goed aan op de cultuur van de eilanden; dichtbij en mondeling. Eén van de gesprekspartners op Saba zegt over de bezoeken van de commissie:

> *'De mededeling dat Nederland het 'wil' (het bestaan van de wet) is geen goede motivator voor de mensen hier op Saba. Dus is het fijn om goed contact met per-*

soonlijke gesprekken te hebben, zoals de CBP BES nu doet. Het is van belang om een gelijkwaardige partner in het bedenken wat wel/niet te beschermen etc. te zijn. Hier 'Sabanizen' we veel door het lokaal toepasselijk maken van wet/regelgeving, te gebruiken materialen etc. Goede voorlichting over wat moet en mag is daarbij van belang.'

Door een aantal gesprekspartners is de wens uitgesproken om eigen casuïstiek te mogen inbrengen bij dergelijke bijeenkomsten. Ook is meermaals benoemd dat het wenselijk is als de commissie vaker langs zou komen om mee te denken over het onderwerp bescherming van persoonsgegevens. Van de commissie wordt door instellingen en organisaties nadrukkelijk een adviesrol gevraagd, bij voorkeur gericht op de eigen organisatie. Meermaals is door gesprekspartners aan onderzoekers gevraagd of de CBP BES kan meelezen in conceptdocumenten of deze kan opstellen voor de organisatie. Door de gesprekspartners wordt aangegeven dat het geven van op de instellingen en organisaties gericht advies in belangrijke mate bij zou gaan dragen aan een cultuurverandering rondom privacy en persoonsgegevens. Hierbij kan gedacht worden aan (meerdaagse) bedrijfsbezoeken waarbij de CBP BES een adviestaak heeft en meedenkt over de uitvoering van de wetgeving binnen het betreffende bedrijf of de instelling.

De ervaringen op Sint Eustatius wijken iets af van de andere twee eilanden. De CBP BES is daar minder bekend. Instellingen en organisaties die wel bekend zijn met de commissie en haar werkzaamheden, hechten vaak minder waarde aan de gegeven voorlichting en zijn niet overgegaan tot het doen van aanpassingen. Gesprekspartners doen onder andere de volgende uitspraken:

'De CBP BES heb ik nooit gezien/gehoord/gemerkt.' 'Ik heb geen behoefte aan een commissie die komt voor uitleg en om weer nieuwe dingen op te leggen.' 'Onze werkwijze was altijd zo en is zo gebleven, ook na voorlichting door de commissie. Wij hebben geen boze of mopperende klanten. De cultuur in ons bedrijf en op het eiland maakt dat dit soort dingen niet aangepast worden.' 'Ik heb wel behoefte aan een nieuwe workshop van de CBP BES maar alleen op ons eigen bedrijfsniveau. Om het eigen te maken moet het ook echt over ons gaan.'

De (plv.) gezaghebbers geven aan positieve ervaringen te hebben met de samenwerking en vooral de voorlichting van de CBP BES. De voorlichting levert een grote bijdrage aan de eigen bewustwording op het thema persoonsgegevens. Vanaf dat startpunt kan een cultuurverandering bij het openbaar lichaam vorm gaan krijgen. Alle drie de gezaghebbers noemen voorbeelden van situaties die zij zonder deze voorlichting anders hadden aangepakt, zoals het besluit een lijst met nevenfuncties van het ambtelijk apparaat niet te verzenden aan een derde en het eigenhandig doorhalen van persoonsgegevens in te verzenden documenten.

Een andere gesprekspartner maant de commissie tot een meer actieve houding:

'Werk meer met specifieke voorbeelden. Wees specifiek, concreet en proactief. Ga bijvoorbeeld helpen met het opstellen van plannen. Plaats FAQ's op de website. Pak de Facebook-pagina aan. Maak een video in plaats van folders.'

De contacten van de CBP BES met de pers zijn goed; er wordt regelmatig aandacht besteed aan het onderwerp privacy. Tijdens de jaarlijkse 'dag van de privacy' wordt de commissie ook geïnterviewd op de radio en verschijnen er berichten in diverse kranten en websites.

Er is mooi voorlichtingsmateriaal over relevante onderwerpen (cameratoezicht, social media, identiteitsdocumenten etc.). Aandachtspunt hierbij is de taalkeuze. Zo werd op Saba aangegeven dat de voornamelijk Nederlandstalige folders van de CBP BES niet goed aansluiten op de beoogd ontvangers omdat slechts een zeer kleine minderheid van de bevolking de Nederlandse taal beheerst. Er worden te weinig Engelstalige folders verspreid. Spaanstalige informatie wordt geheel gemist. Door veel gesprekspartners is gewezen op de overwegend visueel ingestelde cultuur op de eilanden; informatie verwerkt in filmpjes (via social media) zullen meer bereiken dan folders die gelezen moeten worden.

De taken van de CBP BES en het secretariaat worden voornamelijk uitgevoerd door Caribisch-Nederlandse krachten hetgeen sterk bijdraagt aan de ontvankelijkheid op de eilanden voor de voorlichtende, en mogelijk ook voor de toezichthoudende activiteiten, van de commissie.

De website van de CBP BES bevat nauwelijks actuele informatie en ook FAQ's zijn hierop niet geplaatst. Het meest recente jaarverslag is het Jaarverslag 2015 (geplaatst op 10 maart 2017).[84] Ook is er geen mogelijkheid tot digitaal contact; er is geen vragenformulier beschikbaar en er staan geen mailadressen vermeld.

Van de wettelijke mogelijkheid om ontheffing te verlenen van het verbod op het verwerken van persoonsgegevens heeft de commissie geen gebruik gemaakt. Hiervoor zijn ook geen aanvragen ontvangen.

De CBP BES schenkt in haar voorlichtingsacties relatief veel tijd en aandacht aan de AVG; de vraag is of dat een doelmatige besteding van de middelen is nu de AVG slechts in een beperkt aantal situaties van toepassing is én strengere eisen stelt dan de Wbp BES.

Mogelijk gaat de lage prioriteit van de toezicht- en handhavingstaak ten koste van de effectiviteit van de commissie. De inzet op toezicht en handhaving is marginaal en beperkt zich tot één bancaire casus op Bonaire. De discussie tussen de banken en de CBP BES lijkt zich moeilijk te lenen voor een voorbeeldcasus. De banken zeggen in te willen zetten op compliance, maar zien zich gesteld voor tegenstrijdige normenkaders. Enerzijds de Wet financiële markten BES (Wfm BES) en de Wet witwassen en financiering terrorisme BES (Wwft BES) en Amerikaanse bankregels en anderzijds de Wbp BES. Door het niet uitvoeren van de toezichthoudende (en handhavende) taak worden ook geen positieve ervaringen opgedaan door betrokkenen én de commissie zelf. Het indienen van een klacht wordt immers niet 'beloond' met actief handelen in de vorm van toezicht en handhaving.

Gesprekspartners van het ministerie van Justitie en Veiligheid geven aan dat het tijd wordt over te stappen van voorlichting naar toezicht en handhaving, dus naar de wettelijke taak van de commissie. Het merendeel van de gesprekspartners geeft echter aan dat meer voorlichting (en dus bewustzijn) nodig is voordat sprake kan zijn van toezicht en met name handhaving. Gesprekspartners die een overstap richting handhaving bepleiten geven daarbij wel enkele 'randvoorwaarden' aan:

[84] www.cbpbes.com/actueel; laatst geraadpleegd op 28 augustus 2019.

'Overstappen op toezicht zou heel gefaseerd moeten gebeuren. Overschakelen op toezicht kan niet zomaar. Dat moet eerst aangekondigd worden.'

Vanuit de CBP BES is aangegeven dat een boete-instrument, naast de dwangsom, opgenomen zou moeten worden in de Wbp BES.

'Omdat je met de aanwezigheid van een punitieve sanctie ook het belang van de bescherming van persoonsgegevens duidelijk maakt en aangeeft. Het gaat immers om de bescherming van grondrechten. Daarnaast is het ook een principieel punt; Caribisch en Europees Nederland zijn qua belangen gelijk dus zou er ook sprake moeten zijn van gelijkwaardige bescherming van deze rechten. Er zou in één land één beschermingsniveau moeten gelden, geen twee. De boetebevoegdheid moet daarom, als onderdeel hiervan, geregeld worden in de wet. Dit staat wel los van de vraag of het instrument ook (al) daadwerkelijk gebruikt moet gaan worden.'

Tijdens een focusgroep is hierop wat aarzelend gereageerd door de overige gesprekspartners. Het voelt als te vroeg voor het opleggen van boetes; de eilanden zijn hier nog niet klaar voor. De focus zou moeten liggen op het veranderen van onjuiste werkwijzen en hiervoor (nog meer) tijd geven. De deelnemers aan de focusgroep vragen zich daarnaast af of de organisatie CBP BES wel klaar is voor deze punitieve sanctie.

Parallel met Cbp (Europees Nederland)

Bij de evaluatie van de Wbp (en dus de Cbp) in 2009 ontstond een aan de Wbp BES (en dus CBP BES) vergelijkbaar beeld rondom het toezicht. Ook de Cbp koos in eerste instantie voor alleen voorlichting en ging pas na een aantal jaren over op handhaving. Een citaat uit het evaluatierapport 'Wat niet weet, wat niet deert':

'Over de taakuitoefening door het Cbp bestaat wisselende tevredenheid. Aan de ene kant worden de richtsnoeren, adviezen en bemiddelingen door het Cbp op prijs gesteld. Aan de andere kant wordt nog meer van het Cbp verwacht op het vlak van 'compliance assistance': informatievoorziening en advisering. Er is veel behoefte aan uitleg en interpretatie van de wet, juist waar een op privacybescherming gerichte gemeenschap van vakgenoten of belangenbehartigingsorganisaties nog niet bestaat. Investeringen in de kennisfunctie rond de privacybescherming lijken dringend noodzakelijk. Tegelijkertijd bestaat er breed begrip voor de noodzaak voor het Cbp keuzes te maken. En er moet ook worden vastgesteld dat het Cbp niet belast is met een wettelijk voorgeschreven adviestaak (behoudens advisering over wetgeving). Hoewel het Cbp keuzes moet maken, gelet op de beperkt beschikbare mensen en middelen, zeggen sommige van onze gesprekspartners dat de keuze voor toezicht, tegen de achtergrond van de achterblijvende rechtsontwikkeling te vroeg is gemaakt. Voortgaande investeringen in ontwikkeling en kennisbevordering zouden op (middel)lange termijn mogelijk beter renderen en op den duur een accent op toezicht kunnen rechtvaardigen. Maar er is ook een ander gedachtegang mogelijk waarin die keuze voor toezicht en handhaving juist leidt tot het ontstaan

van initiatieven elders rond voorlichting, bewustwording en normontwikkeling.'[85]

Al in de evaluatie van de Europees Nederlandse Wbp werd gewezen op bestaande kennis over de werking van wetgeving: het kost tijd voordat wettelijke normen ingang vinden in de praktijk. In 2009 stond in de evaluatie:

'Dat geldt zeker voor de Wet bescherming persoonsgegevens. Juist omdat de wet veel open normen bevat moet de rechtsontwikkeling in de vorm van nadere norm-stelling en jurisprudentie tijd worden gegund.'[86]

Deze redenering geldt in wellicht nog sterkere mate voor de Wbp BES. Daar waar Europees Nederland al bekend was met de rechtsvoorganger van de Wbp, de Wet persoonsregistraties, kwam de Wbp BES in 2010 als een geheel nieuwe regeling op de eilanden af. Gezien de staatsrechtelijke wijzingen kregen de eilanden ook niet alleen te maken met de Wbp BES maar met diverse regelingen die gelijktijdig geïmplementeerd moest worden. Ook het element van de kleinschaligheid van de eilanden maakt dat het extra tijd kost om privacy-normen ingang en vorm te laten krijgen in de maatschappij en de dagelijkse praktijk.

[85] Winter e.a. 2008, p. 151-152.
[86] Winter e.a. 2008, p. 153.

5

Uitwisseling gegevens met andere landen

5.1 Inleiding

Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij de EU-verdragen. De EU-verdragen zijn ondertekend en goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk en bekrachtigd (geratificeerd) voor het Europese deel van het Koninkrijk der Nederlanden (Nederland).[87] Hoewel Caribisch Nederland staatkundig deel uitmaakt van Nederland, heeft Caribisch Nederland, evenals de Caribische landen in ons Koninkrijk de status van 'landen en gebieden overzee' (LGO).[88] Deze LGO-status is een Europeesrechtelijke status van een aantal landen en gebieden die vanwege hun historische band een speciale relatie hebben met een lidstaat van de Europese Unie.[89]

In de komende paragrafen wordt ingegaan op de wettelijke kaders rondom gegevensuitwisseling met andere landen. De eerste paragraaf gaat over het kader van de Wbp BES. De AVG wordt behandeld in de volgende paragraaf. In de daaropvolgende paragraaf wordt aandacht besteed aan de wettelijke kaders van de drie Caribische landen. De praktijk van gegevensuitwisseling wordt beschreven in de laatste paragraaf.

5.2 Wbp BES

5.2.1. Inleiding

Het doorgeven van persoonsgegevens aan derde landen is in beginsel alleen mogelijk als het desbetreffende land passende waarborgen biedt voor de bescherming van persoonsgegevens of de persoonlijke levenssfeer (artikel 42 Wbp BES). Het passende karakter van het beschermingsniveau dient in eerste instantie door de verantwoordelijke te worden beoordeeld. Uit de MvT bij de Wbp BES volgt dat de Minister van Justitie en de Europese Commis-

[87] Alleen de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap teneinde de bijzondere associatieregeling van het vierde deel van het Verdrag op de Nederlandse Antillen van toepassing te doen zijn (1962), is bekrachtigd voor het gehele Koninkrijk. In het Caribisch deel van het Koninkrijk is alleen het Vierde Deel van het EU-Werkingsverdrag betreffende de associatie van landen en gebieden overzee van toepassing (artikelen 198 tot en met 203 EU-Werkingsverdrag en Bijlage II van het EU-Werkingsverdrag).

[88] De landen en gebieden overzee die genoemd worden in bijlage II van het EU-Werkingsverdrag vormen het onderwerp van een bijzondere associatieregeling (artikel 355 VWEU, lid 2 VWEU). Het raamwerk voor deze bijzondere associatieregeling staat omschreven in het vierde deel van het VWEU en is nader uitgewerkt in het LGO-besluit.

[89] https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo.

sie ook dergelijke beoordelingen kunnen maken. Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met de omstandigheden die van invloed zijn op de doorgifte van de gegevens. Het gaat dan om de aard van de gegevens, het doel van de verwerking en de duur van de voorgenomen verwerking, maar ook om het land van herkomst, het land van de eindbestemming, de regels die in het betrokken derde land gelden en de naleving van veiligheidsmaatregelen in het derde land.

5.2.2. Europees Nederland (EU) – Caribisch Nederland

Bij de uitwisseling van (bijzondere) gegevens met Europees Nederland moet beoordeeld worden of Europees Nederland passende waarborgen biedt voor de bescherming van persoonsgegevens of de persoonlijke levenssfeer (artikel 42 Wbp BES). Nu de bescherming van persoonsgegevens in Europees Nederland geregeld is via een zwaarder regime dan de Wbp BES, namelijk de Wbp en sinds mei 2018 de AVG, is hierin voorzien.

5.2.3. Caribisch Nederland – Caribische landen (niet-EU)

Persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, worden alleen naar een land buiten de Europese Unie doorgegeven als dat land een passend beschermingsniveau waarborgt. Het passend karakter van het beschermingsniveau wordt beoordeeld gelet op de omstandigheden die op de doorgifte van gegevens of op een categorie gegevensdoorgiften van invloed zijn. In het bijzonder wordt rekening gehouden met:

- de aard van de gegevens,
- het doeleinde of de doeleinden,
- de duur van de voorgenomen verwerking of verwerkingen,
- het land van herkomst en het land van eindbestemming,
- de algemene en sectoriële rechtsregels die in het betrokken derde land gelden,
- de regels van het beroepsleven en de veiligheidsmaatregelen die in die landen worden nageleefd (artikel 42 Wbp BES).

In afwijking van artikel 42 kan een doorgifte of een categorie van doorgiften van persoonsgegevens naar een derde land dat geen waarborgen biedt voor een passend beschermingsniveau, plaatsvinden indien:

- de betrokkene daarvoor zijn ondubbelzinnige toestemming heeft gegeven;
- de doorgifte noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst tussen de betrokkene en de verantwoordelijke, of voor het nemen van precontractuele maatregelen naar aanleiding van een verzoek van de betrokkene en die noodzakelijk zijn voor het sluiten van een overeenkomst;
- de doorgifte noodzakelijk is voor de sluiting of uitvoering van een in het belang van de betrokkene tussen de verantwoordelijke en een derde gesloten of te sluiten overeenkomst;
- de doorgifte noodzakelijk is vanwege een zwaarwegend algemeen belang, of voor de vaststelling, de uitvoering of de verdediging in rechte van enig recht;
- de doorgifte noodzakelijk is ter vrijwaring van een vitaal belang van de betrokkene, of
- de doorgifte geschiedt vanuit een register dat bij wettelijk voorschrift is ingesteld en dat door een ieder dan wel door iedere persoon die zich op een gerechtvaardigd belang kan beroepen, kan worden geraadpleegd, voor zover in het betrokken geval is voldaan aan de wettelijke voorwaarden voor raadpleging.

In afwijking van het eerste lid, kan de CBP BES een vergunning geven voor een doorgifte of een categorie doorgiften van persoonsgegevens naar een derde land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt. Aan de vergunning worden de nadere voorschriften verbonden die nodig zijn om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en

de fundamentele rechten en vrijheden van personen, alsmede de uitoefening van de daarmee verband houdende rechten te waarborgen (artikel 43 Wbp BES).

5.3 EU-recht (AVG)

5.3.1. Inleiding

Op 25 mei 2018 is de AVG van toepassing geworden. Per diezelfde datum is in Europees Nederland de Wbp in zijn geheel komen te vervallen en vervangen door de AVG en de Uitvoeringswet AVG. De AVG beoogt bescherming te geven aan de grondrechten en dan met name aan het recht op bescherming van persoonsgegevens.[90]

5.3.2. Eisen AVG

De AVG is van toepassing op 'de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen'.[91] Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon wordt aangemerkt als persoonsgegeven.[92] Het begrip 'informatie' moet daarbij ruim opgevat worden; informatie in geschreven tekst maar ook in beeld en geluid; tekeningen, video-opnamen en geluidsbanden kunnen dus persoonsgegevens bevatten. De informatie hoeft niet feitelijk juist te zijn om onder de definitie te vallen. Er is geen beperking tot gegevens die iemands privéleven betreffen. [93]

Bijzondere persoonsgegevens

Voor de verwerking van 'bijzondere categorieën van persoonsgegevens' zijn striktere eisen neergelegd in de AVG. Het gaat om persoonsgegevens die naar hun aard gevoeliger zijn; persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, alsook genetische gegevens, biometrische gegevens die worden verwerkt met het oog op de unieke identificatie van een persoon, gegevens over gezondheid en gegevens met betrekking tot iemands seksuele gedrag of seksuele gerichtheid.[94]

5.3.3. Europees Nederland – Caribisch Nederland

De territoriale werkingssfeer van het EU-recht is in beginsel beperkt tot het grondgebied van de EU-lidstaten. Niettemin kunnen interne maatregelen van de EU wel rechtsgevolgen verbinden aan gedragingen buiten de EU die gevolgen hebben voor de EU, de EU-lidstaten en hun onderdanen. Deze extraterritoriale toepassing van de AVG is aan de orde bij de Europese gegevensbescherming ingeval van wereldwijde verwerking van persoonsgegevens door in de EU gevestigde ondernemingen en ingeval van verwerking van persoonsgegevens van EU-onderdanen door buitenlandse ondernemingen.[95]

---

[90] Artikel 1, tweede lid AVG.
[91] Artikel 2, eerste lid AVG.
[92] Artikel 4, onderdeel 1 AVG.
[93] Kranenborg & Verhey 2018, p. 102-108.
[94] Artikel 9 AVG.
[95] https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/territoriale-werking-eu-recht/territoriale-werking-van-het-eu-recht.html.
Artikel 3 AVG: 1. Deze verordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie, ongeacht of de verwerking in de Unie al dan niet plaatsvindt. 2. Deze verordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen die zich in de Unie bevinden, door een niet in de Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker, wanneer de verwerking verband houdt met: a) het aanbieden van goederen of diensten aan deze betrokkenen in de Unie, ongeacht of een betaling door de betrokkenen is vereist; of b) het monitoren van hun gedrag, voor zover dit gedrag in de Unie plaatsvindt. 3. Deze verordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens door een verwerkingsverantwoordelijke die niet in de Unie is gevestigd, maar op een plaats waar krachtens het internationaal publiekrecht het lidstatelijke recht van toepassing is.

Artikel 4 Uitvoeringswet AVG bepaalt dat deze wet van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten van een vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in Nederland. Ook de verwerking van persoonsgegevens van betrokkenen die zich in Nederland bevinden door een niet in de Europese Unie gevestigde verwerkingsverantwoordelijke of verwerker, wanneer de verwerking verband houdt met: a. het aanbieden van goederen of diensten aan deze betrokkenen in Nederland, ongeacht of een betaling door de betrokkenen is vereist; of b. het monitoren van hun gedrag, voor zover dit gedrag in Nederland plaatsvindt valt onder de wet. Deze laatste situatie kan zich in Caribisch Nederland bijvoorbeeld voordoen bij het online aanbieden van vliegtickets of hotelovernachtingen. De Europees Nederlandse boeker verstuurt dan zijn of haar persoonsgegevens (zoals naam, adres en creditcardgegevens) online naar Caribisch Nederland.

BES; 'derde-landenregeling'

Persoonsgegevens doorgeven vanuit Europees Nederland naar het buitenland mag alleen als een land voldoende bescherming biedt. Voor doorgifte naar landen buiten de EU, de zgn. 'derde landen' gelden aparte regels. Ook de BES-eilanden gelden in de AVG als 'derde landen'. Dit geldt ook voor de andere landen in het Koninkrijk met een LGO-status: Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Doorgifte op basis van een adequaatheidsbesluit (art. 45 AVG)

Als een land, een gebied of één of meerdere sectoren in een derde land buiten de EU in de nationale wetgeving een 'passend beschermingsniveau' waarborgt, kan de Europese Commissie een 'adequaatheidsbeslissing' nemen.[96] De Europese Commissie stelt dan vast dat de gegevensbescherming in dat land van een vergelijkbaar niveau is als de AVG. Zo'n beslissing kan over een heel land worden genomen, maar ook over een bepaalde sector binnen een land. Als er een adequaatheidsbeslissing is genomen, hoeft er voor doorgifte naar dat land of die sector geen aanvullende waarborg te worden getroffen en/of specifieke toestemming gevraagd te worden. De AVG geeft geen definitie van wat als 'passend' moet worden beschouwd. Het derde land moet een niveau van bescherming bieden dat 'in grote lijnen overeenkomt' met het niveau van bescherming binnen de EU.[97]

Bij de beoordeling van het beschermingsniveau in een derde land moet de Europese Commissie overleg plegen met het Europees Comité voor gegevensbescherming.[98] Als de Europese Commissie van oordeel is dat van een passend beschermingsniveau sprake is, kan zij dit door middel van een uitvoeringshandeling besluiten. Het adequaatheidsbesluit moet voorzien in een mechanisme voor periodieke toetsing. Wanneer blijkt dat niet langer van een passend beschermingsniveau sprake is, moet de Europese Commissie, voor zover nodig, een besluit nemen tot intrekking, wijziging of schorsing van het adequaatheidsbesluit.[99]

Voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba en de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten heeft de Europese Commissie geen adequaatheidsbeslissing genomen of in voorbereiding.[100]

[96] https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries_en.
[97] HvJ EU 6 oktober 2015, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650, C-362/14.
[98] Er moet onder meer ook gekeken worden naar (de mate van) overheidsinmenging, de eerbiediging van de rechten voor de mens en de fundamentele vrijheden, het bestaan en de doeltreffende werking van onafhankelijk toezichthouder en de internationale verbintenissen van het derde land.
[99] Kranenborg & Verhey 2018, p. 266-267.
[100] De EC heeft besloten dat de volgende derde landen een passend beschermingsniveau bieden: Andorra, Argentinië, Canada, Faeröer Eilanden, Guernsey, Isle of Man, Israël, Japan, Jersey, Nieuw-Zeeland, Uruguay, Verenigde Staten - dit geldt alléén voor doorgifte van gegevens op grond van het door de EC vastgestelde EU-VS privacyschild. Of als het gaat om Passenger Name

Doorgifte op basis van passende waarborgen (art. 46 AVG)

Als de Europese Commissie voor een bepaald derde land geen adequaatheidsbeslissing heeft genomen, kan een doorgifte naar dat land alsnog plaatsvinden als de verwerkingsverantwoordelijke (of een verwerker) passende waarborgen biedt en betrokkenen over afdwingbare rechten en doeltreffende rechtsmiddelen beschikken. Passende waarborgen kunnen worden geboden door een aantal instrumenten:

a) juridisch bindende afspraken tussen overheidsorganen;
b) bindende bedrijfsvoorschriften;
c) standaard gegevensbeschermingsbepalingen;
d) goedgekeurde gedragscodes en certificeringsmechanismen.[101]

Doorgifte in specifieke situaties (artikel 49 AVG)

Als de Europese Commissie voor een derde land geen adequaatheidsbesluit heeft aangenomen en er geen sprake is van passende waarborgen, kunnen doorgifte(n) in specifieke situaties alsnog plaatvinden op grond van artikel 49 AVG. De 'gewichtige redenen van algemeen belang' zijn de voor de praktijk belangrijkste afwijkingsmogelijkheid. Hierbij kan gedacht worden aan internationale gegevensuitwisselingen tussen mededingingsautoriteiten, belasting- of douanediensten, financiële toezichthoudende autoriteiten, diensten met bevoegdheid op het gebied van de sociale zekerheid of de volksgezondheid.[102]

Tot slot zijn doorgiften die niet repetitief zijn en slechts een klein aantal betrokkenen betreffen, onder bepaalde voorwaarden mogelijk voor de behartiging van dwingende gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke. Deze voorwaarden houden in dat doorgifte in die specifieke situaties alleen kan:

- wanneer de belangen of de rechten en vrijheden van de betrokkenen niet zwaarder wegen dan die belangen; en
- wanneer de verwerkingsverantwoordelijke alle omstandigheden in verband met de gegevensdoorgifte heeft beoordeeld; en
- op basis van die beoordeling passende waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens heeft geboden.[103]

Doorgifte op basis van verdragen

Volgens artikel 48 AVG kan een rechterlijke uitspraak of een besluit van een overheidsorgaan ('administratieve autoriteit') uit een derde land die een verwerkingsverantwoordelijke of verwerker in de EU opdraagt gegevens te verstrekken alleen worden erkend of afdwingbaar zijn als dit is gebaseerd op een internationale overeenkomst, zoals een verdrag inzake wederzijdse rechtsbijstand tussen een derde land en de EU of een lidstaat.[104]

5.3.4. Europees Nederland – Caribische landen

De AVG is eveneens van toepassing op gegevensuitwisseling van (bijzondere) persoonsgegevens tussen Europees Nederland en Sint Maarten, Aruba en/of Curaçao. De reikwijdte en materiële toepassing zijn gelijk aan de in de vorige paragraaf beschreven situatie.

Records (informatie van vliegtuigpassagiers doorgegeven aan de United States Bureau of Customs and Border Protection) en Zwitserland. (Bron: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/internationaal-gegevensverkeer/doorgifte-binnen-en-buiten-de-eu?qa=derde%20landen&scrollto=1).

[101] Kranenborg & Verhey 2018, p. 268.
[102] Kranenborg & Verhey 2018, p. 272.
[103] Kranenborg & Verhey 2018, p. 272.
[104] Kranenborg & Verhey 2018, p. 274.

5.4 Wettelijke regimes Caribische landen

De Caribische landen kennen elk een eigen wettelijk regime rondom de bescherming van persoonsgegevens. Ook het toezicht daarop is per land geregeld.

5.4.1. Aruba

Op Aruba is sinds 2011 de Landsverordening Persoonsregistratie van kracht. Deze landsverordening definieert een persoonsgegeven als een gegeven dat herleidbaar is tot een individuele natuurlijke persoon.[105]

De materiële werking van de Landsverordening Persoonsgegevens wordt begrensd in artikel 2. De territoriale reikwijdte van de landsverordening maakt dat de verordening mede van toepassing op zich niet in Aruba bevindende persoonsregistraties van een in Aruba gevestigde houder, voor zover deze persoonsgegevens bevatten van in Aruba gevestigde personen.[106] De Minister kan ontheffing verlenen van bij of krachtens deze landsverordening gestelde bepalingen voor een persoonsregistratie, indien de voor die persoonsregistratie geldende wetgeving van het land waar de persoonsregistratie zich bevindt, een gelijkwaardige bescherming biedt voor de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden.

Degene die vanuit Aruba toegang heeft tot een zich buiten Aruba bevindende persoonsregistratie waarop de landsverordening niet van toepassing is, is verplicht de nodige voorzieningen te treffen voor de beveiliging van die toegang en van de daardoor verkregen persoonsgegevens.[107]

De Arubaanse Landsverordening persoonsregistraties voorziet in toezicht op de bescherming van persoonsgegevens door de rechter in eerste aanleg. Er is geen aparte (onafhankelijke) toezichthouder opgericht of benoemd.

5.4.2. Curaçao

In 2013 is de Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens in werking getreden.[108] Onder persoonsgegeven wordt elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon verstaan.[109]

De Landsverordening Persoonsgegevens is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.[110] Ook de verwerking van persoonsgegevens door of ten behoeve van een verantwoordelijke die geen vestiging heeft in Curaçao, waarbij gebruik wordt gemaakt van al dan niet geautomatiseerde middelen die zich in Curaçao bevinden valt onder de verordening. Het is een verantwoordelijke verboden persoonsgegevens te verwerken, tenzij hij in Curaçao een persoon of instantie aanwijst die namens hem handelt overeenkomstig de bepalingen van de landsverordening.[111]

Op Curaçao is een Commissie bescherming persoonsgegevens in oprichting, die als taak heeft toezicht te houden op de landsverordening. Deze commissie beschikt over faciliteiten,

[105] Artikel 1 Landsverordening Persoonsregistratie.
[106] Artikel 23, eerste lid Landsverordening Persoonsgegevens.
[107] Artikel 24 Landsverordening Persoonsgegevens.
[108] Landsbesluit van de 25ste september 2013, no. 13/2306
[109] Artikel 1, aanhef en onder a Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Curaçao).
[110] Artikel 2, eerste lid Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Curaçao).
[111] Artikel 4 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Curaçao).

een kantoorruimte, een secretaris, voorlichtingsmateriaal etc., maar leden zijn nog niet benoemd. Nu er geen commissie benoemd is heeft Curaçao feitelijk geen toezichthouder.

5.4.3. Sint Maarten

Op 10 oktober 2010 is de Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens op Sint Maarten in werking getreden. Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon is een persoonsgegeven. [112]

De landsverordening is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, alsmede de niet geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.[113]

De landsverordening is van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten van een vestiging van een verantwoordelijke in het land en door of ten behoeve van een verantwoordelijke die geen vestiging heeft in het land, waarbij gebruik wordt gemaakt van al dan niet geautomatiseerde middelen die zich in het land bevinden, tenzij deze middelen slechts worden gebruikt voor de doorvoer van persoonsgegevens. Het is een verantwoordelijke verboden persoonsgegevens te verwerken, tenzij hij in het land een persoon of instantie aanwijst die namens hem handelt overeenkomstig de bepalingen van deze landsverordening.[114]

Er is een onafhankelijke Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens die tot taak heeft toe te zien op de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig het bij en krachtens deze landsverordening bepaalde.[115] Met het toezicht op de naleving zijn belast de leden van de commissie en de ambtenaren van het secretariaat.[116]

Tot op heden zijn voor de onafhankelijke commissie geen leden benoemd. Uit het gesprek dat wij voerden op Sint Maarten bleek dat de voorbereidingen hiervoor gaande zijn maar dat allerminst duidelijk is of er voldoende bestuurlijk draagvlak zal zijn.

Persoonsgegevens die aan een verwerking worden onderworpen of die bestemd zijn om na hun doorgifte te worden verwerkt, worden alleen naar een ander land doorgegeven indien dat land een passend beschermingsniveau waarborgt. Het passend karakter van het beschermingsniveau wordt beoordeeld gelet op de omstandigheden die op de doorgifte van gegevens van invloed zijn, zoals de aard van de gegevens, de doel(en) en met de duur van de voorgenomen verwerking of verwerkingen, het land van herkomst, het land van eindbestemming, de algemene en sectorale rechtsregels die in het betrokken land gelden en de regels van het beroepsleven en de veiligheidsmaatregelen die in die landen worden nageleefd.[117]

[112] Artikel 1, aanhef en onder a Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[113] Artikel 2 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten). De landsverordening is ook niet van toepassing op verwerking van persoonsgegevens door de krijgsmacht indien de Minister van Defensie daartoe beslist met het oog op de inzet of het ter beschikking stellen van de krijgsmacht ter handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Ook de verwerking van persoonsgegevens voor uitsluitend journalistieke, artistieke of literaire doeleinden is uitgesloten (artikel 3 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[114] Artikel 4 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[115] Artikel 42 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[116] Artikel 51 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[117] Artikel 63 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).

Ook kan een doorgifte of een categorie van doorgiften van persoonsgegevens naar een land dat geen waarborgen biedt voor een passend beschermingsniveau plaatsvinden wordt voldaan aan dezelfde voorwaarden die opgenomen zijn artikel 42 van de Wbp BES.

In afwijking hiervan kan de commissie een vergunning geven voor een doorgifte of een categorie doorgiften van persoonsgegevens naar een land dat geen waarborgen voor een passend beschermingsniveau biedt.[118]

Nu er geen commissie benoemd is heeft Sint Maarten geen toezichthouder

5.4.4. Caribisch Nederland – Caribische landen

Uit de MvT op de Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens van Curaçao wordt duidelijk dat Curaçao de landen in het Koninkrijk (incl. Caribisch Nederland) niet beschouwd als derde landen. Dat betekent dat er vanuit Curaçao geen belemmeringen ervaren worden om (bijzondere) persoonsgegevens uit te wisselen met Europees Nederland, Caribisch Nederland, Aruba en Sint Maarten.[119]

5.5 Gegevensuitwisseling in de praktijk

5.5.1. De praktijk

De openbaar lichamen en organisaties in Caribisch Nederland zijn voor veel werkzaamheden (deels) aangewezen op instanties in 'derde landen'. Niet alleen naar Europees Nederland en de Caribische landen, maar ook naar landen als de Verenigde Staten, Colombia en Trinidad. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om pensioenverzekeraars, banken/financiële instellingen, notarissen, ICT-leveranciers, ziekenhuizen en andere medische instanties. Deze diensten worden immers niet (of nauwelijks) aangeboden op de kleine eilanden. De kleinschaligheid maakt daarmee niet alleen dat gegevensuitwisseling van (bijzondere) persoonsgegevens aan de orde van de dag is, maar ook dat dit niet voorkomen kan worden. Door veel gesprekspartners is aangegeven dat zij zich daarom ook niet afvragen of de gegevensuitwisseling überhaupt is toegestaan en of deze aan de juiste regels voldoet.

Op 20 december 2018 heeft de Staf Commandant Koninklijke Marechaussee een nota over het verstrekken van politiegegevens in het Caribisch gebied verzonden aan de Minister van Defensie.[120] De Koninklijke Marechaussee (KMar) verstrekt op basis van de Wet politiegegevens (Wpg) politiegegevens aan opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie van Curaçao, Sint Maarten, en de BES-eilanden. De Minister van Defensie is op grond van de Wpg verwerkingsverantwoordelijke ten aanzien van de politiegegevens die de KMar in het kader van de uitvoering van haar politietaken ex artikel 4 van de Politiewet 2012 verwerkt. Met de nota wordt de Minister geïnformeerd over het feit dat het verstrekken van deze politiegegevens aan Curaçao, Aruba en Sint Maarten ten behoeve van het uitvoeren van voornoemde taken met ingang van 1 januari 2019 niet meer is toegestaan, tot het moment dat de Caribische landen hun privacywetgeving en informatiebeveiliging op orde hebben.

> *'Naar aanleiding van de AVG en EU-Richtlijn 2016/680 zal op 01 januari 2019 de nieuwe Wpg in werking treden. In deze nieuwe wet worden strengere eisen gesteld aan het verstrekken van politiegegevens aan landen buiten de EU (derde landen).*

[118] Artikel 64 Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Sint Maarten).
[119] MvT Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (Curaçao), p. 9.
[120] Nota van de Staf Commandant Koninklijke Marechaussee aan de Minister van Defensie, 20 december 2018, ref. KMAR2018015045.

Verstrekking aan derde landen is enkel nog toegestaan als het land haar privacywetgeving en informatiebeveiliging op orde heeft. De BES beschikt over privacywetgeving, Curaçao, Aruba en Sint Maarten niet. Dit heeft tot gevolg dat de KMar, maar ook andere opsporingsdiensten, zoals de politie en de FIOD, met ingang van 01 januari 2019 geen politiegegevens meer mogen verstrekken aan deze landen. Als dat toch gebeurt, moeten deze verstrekkingen als onrechtmatig worden beschouwd.[121] Wanneer geen Nederlandse politiegegevens meer mogen worden verstrekt, kan de KMar op deze eilanden weliswaar nog steeds de taken uitvoeren die zij onder lokaal gezag uitvoert, maar neemt de informatiepositie af. Nu het hier om taken gaat die onder lokaal gezag worden uitgevoerd, is het aan de eilanden zelf om tot oplossingen te komen.[122] Het Ministerie van Justitie & Veiligheid is van het voorgaande op de hoogte en is gestart met het opstellen van een plan van aanpak. Hierover vindt op ambtelijk niveau begin volgend jaar overleg plaats. Deze nota is afgestemd met DJZ en de Functionaris voor Gegevensbescherming.'[123]

5.5.2. Rol CBP BES

In 2015 schrijft de CBP BES te streven naar een nauwere samenwerking met het Cbp. De commissie is van mening voort te kunnen bouwen op de kennis en ervaring die daar is opgebouwd.

'Voor de toepassing in een kleinschalige, eilandelijke context in het Caribisch gebied kijkt de Commissie vooral uit naar samenwerking met de toekomstige toezichthouders in de autonome landen van het Koninkrijk. In Sint Maarten en Curaçao is met de Wbp BES vergelijkbare wetgeving geïntroduceerd. In Aruba is eveneens wetgeving inzake persoonsgegevens van kracht, waarin overigens geen bepalingen omtrent extern toezicht zijn opgenomen. In Curaçao is een op- en inrichtingstraject van een toezichthouder begonnen. De komende tijd zal de Commissie bezien welke rol de toekomstige lokale toezichthouder daar gaat spelen en hoe een mogelijke samenwerking vormgegeven zou kunnen worden. Dit zou een belangrijke factor kunnen zijn voor een succesvolle bescherming van persoonsgegevens tussen Caribisch Nederland en Curaçao. De Commissie is er nog niet bekend mee op welke termijn in Sint Maarten invulling zal worden gegeven aan extern toezicht.'[124]

Vanuit het secretariaat is in 2016 contact gelegd met CBP Curaçao, die medio 2019 nog steeds in oprichting is. Afgesproken is dat CBP BES en CBP Curaçao meer samen gaan optrekken met de Autoriteit Persoonsgegevens waar het gaat om permanente educatie.[125]

[121] Het verstrekken van politiegegevens ten behoeve van de militaire politiezorg (MPZ) blijft wel toegestaan.
[122] Per eiland voert de KMar de volgende taken uit: Curaçao: recherchewerkzaamheden voor Korps Politie Curaçao (KPC), Intell werkzaamheden voor KPC, deelname aan het Recherche samenwerkingsteam (RST) en deelname aan het Intelligence Center Curaçao. Aruba: Intell werkzaamheden voor Korps Politie Aruba (KPA), deelname aan het RST, deelname aan de Unit mensenhandel/smokkel en deelname aan het Fusion Center Aruba. Sint Maarten: vreemdelingentoezicht, grensbewaking en recherchewerkzaamheden voor het Korps Politie Sint Maarten.
[123] Nota van de Staf Commandant Koninklijke Marechaussee aan de Minister van Defensie, 20 december 2018, ref. KMAR2018015045.
[124] Jaarverslag 2014 (29 september 2015).
[125] Jaarverslag 2016 (augustus 2017)

In oktober 2017 heeft het secretariaat van de CBP BES uitgebreid gesproken met diverse Nederlandse ministeries over de inwerkingtreding van de AVG in het Europees deel van Nederland. Tijdens de diverse sessies is door de commissie aangegeven dat de effecten van de AVG voelbaar zullen zijn binnen Caribisch Nederland. Uit de halfjaarrapportage 2018 blijkt dat vanuit de overheid van Sint Maarten contact is gelegd met de CBP BES om een presentatie te verzorgen voor het bestuur op Sint Maarten. Doel van de presentatie was om bewustwording te creëren bij de overheid ten aanzien van de AVG en de urgente rol van een onafhankelijke toezichthouder. Samen met het ministerie van Justitie van Sint Maarten is afgesproken dat het secretariaat ondersteuning kan geven bij de oprichting van de commissie op Sint Maarten. De rol van de commissie blijft beperkt tot het delen van parate kennis voor de oprichting van de commissie op Sint Maarten. De wens is uitgesproken om als toezichthouders de keten ook sterker te maken. De aanpak van de commissie wordt als voorbeeld gezien in de regio. De commissie heeft los van toezichthouders i.o. van het Caribische deel van het Koninkrijk ook de samenwerking met de AP geïntensiveerd. De commissie heeft voornemens om samen met de AP een MoU te tekenen voor de ondersteuning en de samenwerking.

De inwerkingtreding van de AVG heeft volgens de CBP BES veel teweeggebracht in Caribisch Nederland en in de Caribische landen. Diverse organisaties (in Caribisch Nederland en Curaçao) hebben het secretariaat benaderd met het verzoek om informatie. Bij de organisaties gaat het dan om de verschillen tussen de Wbp BES en de AVG helder te krijgen. Er is door foutieve informatie in de media een beeld gecreëerd dat de AVG integraal van toepassing is in Caribisch Nederland. Het secretariaat doet haar best om dit beeld uit de wereld te helpen door de pers correct en adequaat te informeren. Tevens heeft het secretariaat extra voorlichtingssessies georganiseerd om een zo groot mogelijk publiek te bereiken. Om de organisaties op de eilanden beter te kunnen informeren heeft de commissie besloten om een cursus AVG/Wbp BES te volgen.[126]

De invoering van de AVG is in november 2017 aanleiding om de voorzitter en de secretaris van de CBP BES een presentatie te laten geven tijdens het Ambtelijk Wetgevingsoverleg Koninkrijksrelaties (AWOK) over de mogelijke effecten van de AVG binnen het Koninkrijk.

> *'Tijdens de presentatie is duidelijk geworden dat de situatie complexer is dan door de deelnemers aan het AWOK oorspronkelijk werd gedacht. De commissie heeft aangegeven dat door de inwerkingtreding van de AVG (25 mei 2018) een extra rechtsregime zal ontstaan binnen het Koninkrijk. Daar waar er tot de invoering van de AVG, door de gelijkheid van de regels voor de BES en het Europees deel van Nederland van een gemeenschappelijk beschermingsniveau binnen Nederland gesproken kan worden, wordt dat na de inwerkingtreding van de AVG anders. Dan gelden er binnen het Koninkrijk een rechtsregime voor het Europees deel van Nederland dat significant strenger is dan die voor Caribisch deel van Nederland en die geldend zijn in Curaçao, Sint-Maarten en Aruba. De bijzondere uitdaging dat dit teweegbrengt zal zijn om de uitwisseling van persoonsgegevens tussen de 5 verschillende rechtsregimes binnen het Koninkrijk telkens aan de rechtmatigheid te*

[126] Halfjaarrapportage 2018.

kunnen toetsen.'[127]

De commissie is van mening dat het grote aantal verschillende beschermingsregimes binnen het Koninkrijk zeer onwenselijk is. Bovendien zou binnen één Koninkrijk sprake moeten zijn van vrije uitwisseling van persoonsgegevens. De CBP BES merkt hierbij op dat de invoering van de AVG niet zonder meer tot gevolg heeft dat het niveau van de BES niet meer aangemerkt kan worden als 'passend en toereikend'. De Wbp BES regelt immers de bescherming van de persoonsgegevens én het toezicht daarop.

Op 17 juli 2018 heeft de CBP BES op Aruba een presentatie gehouden in het Justitieel Vierpartijenoverleg (JVO).[128] Het JVO besluit dat de landen zoveel mogelijk samen gaan optrekken om uiteindelijk te komen tot een uniform beschermingsniveau in het Caribische deel van het Koninkrijk. De hiervoor ingestelde werkgroep is begin februari 2019 bijeen geweest. Daar is afgesproken dat de landen een startnotitie maken met knelpunten en mogelijke acties, die daarna vergeleken en gecombineerd kunnen worden tot een plan van aanpak voor het JVO.

De CBP BES moet ook letten op de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen, maar komt daar eigenlijk niet aan toe. De CBP BES kan vergunningen geven voor de doorgifte aan derde landen maar vanwege capaciteitsgebrek komt die taak niet uit de verf. Sinds 2010 is er echter ook maar eenmaal een aanvraag ingediend. De eilanden hebben soms ook te maken met doorgifte naar andere landen dan Koninkrijks- en Europese landen. Ter illustratie hieronder een voorbeeld van één van de gesprekspartners uit Bonaire. De geschetste problematiek is ook aan de orde op Saba en Sint Eustatius.

'Patiënten uit Bonaire gaan vaak naar Colombia voor medische behandeling. Colombia valt echter niet onder een verdrag zoals de AVG. Zij maken onder andere wel kopieën van paspoorten. Als Colombia zich hierbij niet aan de regels houdt van de Wbp BES heeft Bonaire geen middelen om in te grijpen, want vanuit Bonaire zijn er geen andere opties/landen dan Colombia om de patiënten heen te brengen. De afspraak met Europees Nederland is ook dat de patiënten naar Colombia gaan voor medische behandeling.'[129]

5.5.3. Bescherming van de horizontale privacy in Europees Nederland

Op 7 juni jl. zond de minister van Justitie en Veiligheid een brief aan de Tweede Kamer met het onderwerp 'Bescherming van de horizontale privacy'.

'Door het toenemende gebruik en de koppeling van persoonlijke data, wordt het risico dat de privacy van individuele personen in het geding komt groter. Tegen die achtergrond stelt het kabinet zich als doel dat burgers zich vrij en veilig voelen in een digitaliserende wereld. Om dit doel te bereiken moeten burgers, bedrijven en instellingen zich meer bewust worden van de risico's op het gebied van privacy, zodat ze daar zelf beter rekening mee kunnen houden. Waar de privacy in het ge-

[127] Jaarverslag 2017 (augustus 2018).
[128] Het JVO is het regulier overleg tussen de ministers van justitie van Aruba, Curaçao, Sint Maarten en Nederland. Het overleg vindt twee keer per jaar plaats; het voorzitterschap en de locatie zijn wisselend.
[129] Het feitelijke beschermingsniveau van Colombia is onbekend. Verondersteld wordt dat in Colombia geen sprake is van een 'passend beschermingsniveau' ingevolge de Wbp BES. Ook de EC heeft voor Colombia geen adequaatheidsbeschikking afgegeven.

> *drang komt, moeten mensen meer mogelijkheden hebben om daar tegen op te treden. En waar nodig worden de normen voor privacybescherming door de overheid versterkt.'*[130]

Horizontale privacy ziet op de privacy tussen burgers onderling en tussen burgers en bedrijven. Het onderwerp wordt door de minister als 'onderbelicht' benoemd terwijl de voortschrijding van de techniek wel om meer aandacht daarvoor vraagt. De kamerbrief bevat de kabinetsvisie op dit thema.

> *'Privacy is naar het oordeel van het kabinet niet alleen van belang voor ieder mens afzonderlijk, maar ook voor de samenleving als geheel. De persoonlijke identiteit van mensen is belangrijk voor het ontwikkelen van een zelfstandig en sociaal actief burgerschap, dat op haar beurt weer de basis vormt voor een goed functionerende democratische rechtsstaat. De behoefte aan privacy vertaalt zich bovendien in sociale normen als het tonen van respect voor andermans levenssfeer. Dat is nodig voor een samenleving waarin burgers zich in harmonie met elkaar kunnen gedragen en ontwikkelen.'*[131]

De brief laat zien dat het kabinet groot belang hecht aan de bescherming van privacy van burgers. Met de brief onderkent het kabinet dat in Europees Nederland sprake is van onvoldoende privacybewustzijn en dat de rol van de toezichthouder, de AP, hierbij van belang is. Het privacybewustzijn in Caribisch Nederland is aanmerkelijk geringer dan in Europees Nederland. De implementatie van de privacyregels is op de BES-eilanden nog maar negen jaar geleden gestart met de invoering van de Wbp BES. In Europees Nederland is men in ieder geval sinds 1989 met de invoering van de Wet persoonsregistraties met vergelijkbare regelgeving en het privacybewustzijn bezig. In dat kader is het opvallend dat de kabinetsvisie geen betrekking heeft op Caribisch Nederland.

Het kabinet staat positief tegenover technologische ontwikkelingen maar benoemt ook de risico's ervan.

> *'De verwerking van dergelijke gegevens voor commerciële doeleinden is daardoor enorm gegroeid. Mensen weten vaak niet welke gegevens over hen worden verwerkt en met welk doel. Zij komen er meestal pas achter nadat op basis van een profiel een beslissing is genomen die hen in hun belang raakt, zoals het weigeren van een lening, verzekering of abonnement. Een ander risico is dat sommige gegevens of opgestelde profielen onjuist zijn, met mogelijk verstrekkende gevolgen voor mensen. Mensen verliezen op deze wijze steeds meer het overzicht en de zeggenschap over hun gegevens en daarmee over de keuzes in hun leven.'*[132]

De nadelige gevolgen van de hier geschetste praktijk, zoals het weigeren van een gevraagde dienst, zijn in Caribisch Nederland over het algemeen groter dan in Europees Nederland. Immers, vaak doet met zaken met de enige aanbieder van een bepaalde dienst die op het betreffende eiland actief is.

[130] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 1.
[131] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 2.
[132] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 3.

> *De taak om de privacy te beschermen komt volgens het kabinet niet alleen toe aan de overheid maar ook aan de individuele burgers en bedrijven (zorgvuldige omgang met gegevens). De overheid speelt daarbij een normerende en handhavende rol. 'De overheid moet zich dus niet alleen onthouden van inbreuken op iemands privé, familie- en gezinsleven, maar in bepaalde gevallen moet de overheid actief optreden om te zorgen dat een (rechts)persoon geen inbreuk maakt op het grondrecht van de andere persoon. Zij vult deze taak in met voorlichting, onderwijs, wetgeving, toezicht en handhaving.'*[133]

Het kabinet vindt dat burgers zich vrij en veilig moeten kunnen voelen in een digitaliserende wereld, waarin technologische ontwikkelingen niet alleen kansen bieden, maar ook risico's meebrengen voor hun privacy en individuele vrijheid en veiligheid. Het kabinet zet daarom in op:

- vergroting van het privacybewustzijn,
- vergroting van het handelingsperspectief en
- versterking van de normering.[134]

Vergroting van het privacybewustzijn kan er volgens het kabinet in belangrijke mate aan bijdragen dat iemand beter gaat nadenken voordat hij in de vorm van beeld of tekst informatie over zichzelf of over een ander vastlegt en met anderen deelt. Daarom neemt het kabinet een aantal maatregelen op het gebied van voorlichting (o.a. een publiekscampagne en een webportaal) en herziening van het onderwijscurriculum. Ook in de 'Facebookcultuur' van Caribisch Nederland is aandacht voor dit onderwerp van groot belang. Burgers hebben daarnaast instrumenten nodig om hun privacy te beschermen en zich tegen privacyschendingen te kunnen verweren. Ook hebben bedrijven instrumenten nodig om de privacyregelgeving te kunnen naleven. Tot slot moeten de normen waarmee privacy wordt beschermd, een adequaat niveau van bescherming bieden. Hierbij moet in voldoende mate rekening worden gehouden met de risico's die sommige technologische ontwikkelingen meebrengen. Met het oog daarop wil het kabinet onder andere (onderzoek naar) aanscherping van de AVG in relatie tot de datamacht grote techbedrijven en profilering en een versterking van de AP.[135]

> *'Normering kan niet zonder goed toezicht en handhaving, zoals het opleggen van boetes. In het kader van die toezichts- en handhavingstaken is met de komst van de AVG het budget van de Autoriteit persoonsgegevens (AP) bijna verdubbeld aan het budget is vanaf 2018 structureel € 5 miljoen toegevoegd en vanaf 2019 nog eens structureel € 2 miljoen. In de Voorjaarsnota is een verdere structurele verhoging van het budget met € 3,4 miljoen opgenomen. Het voor de AP beschikbare budget komt daarmee in 2019 op € 18,5 miljoen. Dit komt het toezicht op de bescherming van persoonsgegevens ten goede.'*[136]

Hoewel de AVG niet van toepassing is in Caribisch Nederland geldt de argumentatie voor budgetverhoging voor de taken van de AP onverminderd, en eigenlijk sterker, voor de CBP BES. Aan privacybewustzijn en aan de bescherming van privacy dient binnen één Koninkrijk

[133] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 6.
[134] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 6.
[135] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 6-12.
[136] Kamerbrief Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162, p. 12.

immers hetzelfde belang gehecht te worden. Het kabinet onderkent dat het privacybewustzijn in Europees Nederland te laag is en neemt hierop gerichte maatregelen. Hiermee is de stelling gerechtvaardigd dat zeker in Caribisch Nederland een nog grotere inzet van voorlichting, toezicht en handhaving (en dus budget) nodig is om het privacybewustzijn te vergroten en persoonsgegevens adequaat te beschermen.

6

Conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden conclusies geformuleerd over het functioneren van de Wbp BES en de CBP BES. De wetgever heeft met de invoering van de Wbp BES beoogd om bij de verwerking van persoonsgegevens te voldoen aan de Grondwet en een adequaat beschermingsniveau in te voeren in Caribisch Nederland. Ook stellen we vast wat de implementatie van de AVG heeft betekend voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen. In de paragraaf 6.3 formuleren we aanbevelingen voor de toekomst.

6.2 Conclusies

De conclusies van het onderzoek ordenen we aan de hand van de onderzoeksvragen die leidend waren in het onderzoek. Die maakten onderdeel uit van verschillende deelonderzoeken: de beleidstheorie van de wet, de werking van de wet, het functioneren van de CBP BES en de uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees en Caribisch Nederland en de landen.

6.2.1. De beleidstheorie van de wet

1. Wat zijn de (wettelijke) doelen van de Wbp BES en wat zijn de instrumenten van de regeling en op welk wijze dienen deze te werken om deze doelen bereiken?

In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie van de wet gereconstrueerd aan de hand van een beschrijving van de wetsgeschiedenis. Het hoofdstuk is afgesloten met een doelboom. Het einddoel van de wet is ‘een adequaat niveau van bescherming van persoonsgegevens’. Die doelstelling moet op twee manieren worden bereikt: door de inrichting van een normenstelsel dat zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens voorschrijft en door de instelling van een onafhankelijke toezichthoudende autoriteit die naleving van die normen waarborgt. Of deze doelstelling wordt gerealiseerd is in het onderzoek nagegaan door te letten op de volgende indicatoren:

- de manier waarop (overheids)instellingen en bedrijven de wettelijke vereisten implementeren;
- de voorlichting die over de wet wordt gegeven;

- bekendheid van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven in Caribisch Nederland met de (inhoud van de) Wbp BES en de mate waarin inwoners zich bewust zijn van hun rechten;
- de ervaringen van inwoners, (overheids)instellingen en bedrijven met de rechtsbeschermingsmogelijkheden;
- de manier waarop het toezicht is geregeld;
- de wijze waarop het toezicht wordt uitgevoerd.

2. Zijn er bij de parlementaire behandeling van de wet toezeggingen gedaan over de werking van de wet en het toezicht op de naleving daarvan?
Tijdens de parlementaire behandeling is de context waarbinnen de wettelijke regeling zou moeten gaan functioneren verschillende keren aan de orde gesteld. In dat verband is gesproken over de kleinschaligheid van de eilanden en de beperkte capaciteit van bestuur en bedrijfsleven. Met het oog daarop werd aanvankelijk niet voorzien in onafhankelijk extern toezicht. Na advisering door de Raad van State en de Cbp is alsnog voorzien in onafhankelijk toezicht in de vorm van de CBP BES, zij het met minder bevoegdheden dan de Europees Nederlandse tegenhanger had.

6.2.2. Werking van de wet

3. Hoe wordt in verschillende sectoren uitvoering gegeven aan de wet en hoe waarderen organisaties de wet (administratieve lasten)?
De uitvoering van de wet verschilt tussen sectoren en tussen de eilanden. Het algemene beeld is dat organisaties in de publieke en private sector op Bonaire en Saba over het algemeen wel stappen hebben gezet in de uitvoering van de wet, maar dat nog veel vooruitgang valt te boeken. De uitvoeringspraktijk op Sint Eustatius blijft achter. Binnen de publieke sector loopt de RCN voorop, maar binnen de RCN zijn er ook verschillen. De openbaar lichamen doen hun best uitvoering te geven aan de wet, maar hebben te maken met beperkte capaciteit. Ze zetten vooral in op die onderdelen waarover de CBP BES voorlichting geeft. Dat leidt bijvoorbeeld tot het plaatsen van waarschuwingsborden over cameratoezicht. Ook voorlichtingsfolders over de wet worden gedeeld. Het is duidelijk dat de voorlichting over de wet vooral gestalte krijgt door activiteiten van de CBP BES. Organisaties en instellingen die deels gevestigd in zijn – of veel samenwerken met – Europees Nederland zijn verder met de implementatie van de privacyregels dan vergelijkbare organisaties en instellingen zonder relatie met Europees Nederland. Ook bedrijven die zaken doen met de Caribische landen en landen als de Verenigde Staten hebben veel aandacht voor de omgang met persoonsgegevens. Lokale organisaties en instellingen die zich alleen richten op Caribisch Nederland of enkel het eiland waarop ze gevestigd zijn lopen achter met de implementatie. Hierbij speelt ook de schaal van de organisaties een belangrijke rol.

Dat de wet leidt tot extra administratieve lasten is door geen van de gesprekspartners naar voren gebracht.

4. Is de wet uitvoerbaar en wat zijn eventuele knelpunten?
Op zichzelf is de wet zeker uitvoerbaar, maar de uitvoerbaarheid heeft wel te maken met de beperkte schaal van de eilanden en de geringe omvang van de organisaties. Geen van de organisaties op de eilanden heeft specifieke voorzieningen getroffen zoals een privacyfunctionaris of een Functionaris Gegevensbescherming. De kleinschaligheid van de drie eilanden vormt een bijzondere context maar is ook een obstakel voor de bescherming van persoonsgegevens. De kleinschaligheid en het bijzondere karakter van de eilanden maakt dat het beschermen van privacy soms erg moeilijk of zelfs ondoenlijk is. Tegelijkertijd zijn de kleinschaligheid en de lokale privacycultuur de belangrijkste argumenten voor de

bescherming van persoonsgegevens. De kleinschaligheid van de eilanden is meerdere malen door de wetgever als belangrijk argument voor het niet overnemen van bepaalde instrumenten en regels uit de Wbp, zoals de meldingsplicht, aangevoerd. In deze evaluatie is duidelijk naar voren gekomen dat sprake is van een paradoxaal verband. Juist de kleinschaligheid en de cultuur van de eilanden maken dat een sterke bescherming van persoonsgegevens en toezicht op en handhaving van deze regels noodzakelijk zijn. Dat is te meer het geval nu de technische mogelijkheden voor maken van inbreuken op het kwetsbare belang van privacy de laatste jaren enorm zijn toegenomen. Diverse schandalen (zoals Cambridge Analytica, Facebook, verschillende datalekken, de toegenomen mogelijkheden tot datamining en profiling) maken het belang van privacybescherming steeds zichtbaarder. Daar waar de kleinschaligheid de uitvoering van de wetgeving belemmert, zijn de zes Caribische eilanden in een aantal gevallen geneigd samen te werken en worden er dus onderling gegevens uitgewisseld. Bij de privacywetgeving komen zij dan echter direct een nieuw juridisch obstakel tegen, namelijk de 'derde landen' regelingen die het uitwisselen van persoonsgegevens niet in alle gevallen (en niet zonder meer) toestaat.

6.2.3. Functioneren van de CBP BES

Op de toepassing van de Wbp BES wordt toegezien door de Commissie toezicht bescherming persoonsgegevens BES. De commissie is pas enkele jaren na de inwerkingtreding van de wet geïnstalleerd en heeft ook met een langzame start te maken gehad.

5. Hoe is de CBP BES ingericht en sluit dat aan bij de uitvoering van taken en bevoegdheden op grond van de Wbp BES?

De commissie bestaat uit een voorzitter en twee leden, die voor die in deeltijd (één tot enkele uren per week) uitgevoerde taken een vergoeding ontvangen. De commissieleden krijgen vacatiegeld voor bijgewoonde vergaderingen en een onkostenvergoeding voor gemaakte dienstreizen (naar RCN-normen). Daarnaast beschikt de commissie over een secretariaat. De capaciteit van het secretariaat is beperkt en bestond de eerste jaren uit een halftime functionaris. Vanaf 2018 is de capaciteit projectmatig uitgebreid. De beperkt beschikbare capaciteit heeft consequenties voor de wijze waarop de taakuitvoering gestalte krijgt.

6. Hoe geeft de CBP BES uitvoering aan taken en verantwoordelijkheden voortvloeiend uit de wet en welke knelpunten zijn er in de uitvoering?

De CBP BES heeft tot nu het accent gelegd op voorlichtende activiteiten om ervoor te zorgen dat de normen van de wet bij de organisaties die ermee te maken hebben bekend zouden raken. Ook verzorgt de CBP BES op de inwoners gerichte voorlichtingsactiviteiten. De contacten van de CBP BES met de pers zijn goed; er wordt regelmatig aandacht besteed aan het onderwerp privacy. Het voorlichtingsmateriaal is goed maar kanttekeningen zijn dat visuele informatie en de meertaligheid (Engels, Spaans en Papiaments) gemist wordt. De beperkte capaciteit van de CBP BES en het accent op voorlichtingsactiviteiten leidt ertoe dat niet of nauwelijks tijd beschikbaar is voor toezichthoudende acties. De CBP BES vindt het van belang dat hieraan meer aandacht besteed gaat worden. Mogelijk gaat de lage prioriteit van de toezicht- en handhavingstaak ten koste van de effectiviteit van de commissie. Door het niet uitvoeren van de toezichthoudende (en handhavende) taak worden ook geen positieve ervaringen opgedaan door betrokkenen én de commissie zelf. Het indienen van een klacht wordt immers niet 'beloond' met actief handelen in de vorm van toezicht en handhaving. Ook voor het geven van advies is onvoldoende capaciteit beschikbaar. Meermaals is door de commissie aangegeven dat het budget niet voldoende is voor het uitvoeren van alle (advies- en toezichts)taken en dat daardoor de bevordering van de privacybescherming in

Caribisch Nederland trager zal verlopen dan oorspronkelijk gepland en voor wenselijk gehouden.

7. Hoe organiseert de CBP BES haar werkzaamheden (planning & control, prioriteitstelling, financiële huishouding en verslaglegging)?
De commissie stelt jaarlijks een jaarplan op en doet jaarlijks ook verslag van uitgevoerde werkzaamheden. Onderdeel van dat verslag is ook een financiële rapportage die nodig is voor het ter beschikking stellen van het budget door het ministerie van Justitie en Veiligheid. In de jaarplannen stelt de commissie prioriteiten en formuleert ze voorgenomen acties. Door de beperkte capaciteit lukt het niet altijd de ambities waar te maken.

8. Is de bekostiging van de CBP BES voldoende toegesneden op de eisen die aan de uitvoering van de wet worden gesteld?
Het voor de commissie beschikbare budget is beperkt. Met de huidige formatie kan de commissie nauwelijks serieus invulling geven aan de toezichthoudende taak. Het is goed te verdedigen dat de commissie de eerste jaren het accent legt op voorlichtingsactiviteiten. Wanneer de normen van de Wbp BES niet bekend zijn en burgers zich niet bewust zijn van hun rechten, heeft het houden van toezicht nauwelijks toegevoegde waarde. De vraag is of zo langzamerhand een koerswijziging richting toezicht gewenst is. De commissie lijkt daar ook toe bereid en heeft daarvoor extra formatie gevraagd. Tijdelijke middelen zijn beschikbaar gesteld voor een project dat zich richt op het invullen van de randvoorwaarden voor het houden van toezicht. De verschuiving van een deel van de voorlichtingstaken naar toezicht kan budget en capaciteit neutraal gebeuren; uren die ingezet werden voor voorlichting kunnen gebruikt gaan worden voor de toezichttaken. Naar mate de tijd verstrijkt komt de focus en inzet meer en meer op toezicht in plaats van alleen voorlichting te liggen. Dit laat onverlet dat de bekostiging onvoldoende is om een goede invulling aan de taken van de commissie te kunnen geven. Er is immers budget (en capaciteit) nodig voor de voorlichtingsrol, voor de advisering, voor toezicht (en handhaving) en voor vergunningverlening etc. Binnen het takenpakket moeten door de commissie prioriteiten gesteld gaan worden. De CBP BES moet met beperkte middelen bijdragen aan een goede omgang met persoonsgegevens in een omgeving waar ‘privacy’ een lastig begrip is. In Europees Nederland is sprake van een aanmerkelijk groter privacybewustzijn en een betere implementatie en uitvoering van de wettelijke regels uit de Wbp, nu AVG. Desondanks is (vanwege de AVG) aan de AP een fors extra budget toegekend en worden vele maatregelen genomen om het privacybewustzijn te verhogen. Het belang dat vanuit Europees Nederland aan ‘horizontale privacy’ wordt gehecht zou voor Caribisch Nederland minstens even groot moeten zijn. De huidige bekostiging van de CBP BES past hier niet bij en is onvoldoende toegesneden op de eisen die aan de uitvoering van de wet gesteld worden.

9. Hoe is het gesteld met de onafhankelijkheid van het toezicht door de CBP BES?
De onafhankelijkheid van het toezicht lijkt gewaarborgd. De commissie en haar leden opereren onafhankelijk van instanties en andere derden zoals RCN. De CBP BES bepaalt haar eigen koers. Zo maakte zij zelfstandig en volstrekt onafhankelijk de keuze de opgedragen toezichtstaken nauwelijks uit te voeren en in plaats daarvan sterk in te zetten op voorlichting.

10. Werkt de CBP BES samen met de AP in Europees Nederland?
CBP BES zou met name behoefte hebben aan juridische ondersteuning wanneer de inzet op toezicht wordt geïntensiveerd; de Autoriteit Persoonsgegevens geeft tot nu toe aan daar graag toe bereid te zijn, maar zelf ook geen mogelijkheden te zien om mensen en middelen beschikbaar te stellen. Bij het jaarlijkse bezoek van de CBP BES aan Nederland wordt ook de AP bezocht, maar dat heeft nog niet geleid tot intensievere samenwerkingsrelaties. Wel

voeren de AP en de CBP BES periodiek ambtelijk overleg, waarbij onder meer kennis wordt gedeeld over toezicht en handhaving.

11. Hoe ervaren en waarderen organisaties in Caribisch Nederland de wijze waarop CBP BES invulling geeft aan haar taken en bevoegdheden?
De trainingen en algemene voorlichtingsactiviteiten van de CBP BES worden zeer goed gewaardeerd en krijgen bij de organisaties waar de in-company trainingen worden aangeboden vaak ook een vervolg. Dat komt tot uitdrukking in concrete zaken die worden aangepast, zoals het niet langer maken van een kopie van het paspoort of identiteitsbewijs of het volgen van een 'clean desk policy'. Zichtbaar is dat de voorlichting en activiteiten van de commissie positief hebben bijgedragen aan de implementatie van de wetgeving. Zoals gezegd is het door de CBP BES uitgeoefende toezicht tot nu toe beperkt gebleven. Er is wel een casus bij een financiële instelling, die al een aantal jaren speelt, waarbij CBP BES en de instelling het niet eens kunnen worden over de interpretatie van de toepasselijke regelgeving en de wijze waarop de instelling omgaat met persoonsgegevens.

6.2.4. Uitwisseling en verwerking persoonsgegevens Europees en Caribisch Nederland en de landen

12. Wat betekent de AVG voor de verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens tussen a) Europees Nederland en Caribisch Nederland, b) Europees Nederland en de Caribische landen en c) Caribisch Nederland en de landen?
Persoonsgegevens mogen vanuit Europees Nederland alleen dan worden doorgegeven naar het buitenland als een land voldoende bescherming biedt. Voor doorgifte naar landen buiten de EU, de zgn. 'derde landen' gelden aparte regels. Ook de BES-eilanden gelden als 'derde landen'. Dit geldt ook voor de andere landen in het Koninkrijk met een LGO-status: Aruba, Curaçao en Sint Maarten. Voor Caribisch Nederland wordt er door de wetgever vanuit gegaan dat het beschermingsniveau 'passend en toereikend' is. Voorzover het de materiele eisen van de Wbp BES betreft kan dit bevestigd worden; de Wbp BES lijkt persoonsgegevens van de inwoners voldoende te beschermen. De implementatie, uitvoering en toezicht laat echter nog sterk te wensen over. Of het ingevoerde beschermingsniveau voldoende adequaat is voor uitwisseling van gegevens met Europees Nederland is de vraag. Er is namelijk een inhoudelijke lacune tussen de Wbp BES en de AVG. In dit verband wordt gewezen op het feit dat het beschermingsniveau in Europees Nederland is verhoogd door de AVG, terwijl tegelijkertijd vastgesteld is dat de Wbp BES minder compleet is dan de Nederlandse voorganger van de AVG, de Wbp. De Europese Commissie heeft zich (nog) niet uitgesproken over de passendheid van de bescherming en het niveau waarop het toezicht wordt uitgevoerd. Er kan dus niet zonder meer verondersteld worden dat het niveau voldoende passend is voor het verkrijgen van een adequaatheidsbeslissing (of een andere juridische grondslag voor de doorgifte met AVG-landen als passende waarborgen). Er lijkt op dit moment geen juridische grondslag te bestaan, zoals een vergunning, voor de uitwisseling van gegevens uit Europees Nederland en de overige EU-landen. Het lijkt onwaarschijnlijk dat sprake is van een zodanig beschermingsniveau dat de Europese Commissie bereid zal zijn een adequaatheidsbeslissing te nemen. Met name het feitelijk ontbreken van toezicht zal bij deze beoordeling een cruciale rol spelen. Of in de Caribische landen sprake is van een 'passend en adequaat' beschermingsniveau is eveneens zeer de vraag. Een recente casus laat zien dat daaraan getwijfeld kan worden nu het beschermingsniveau van de regelgeving op een lager niveau lijkt te liggen en er geen sprake is van onafhankelijk toezicht. Dat levert ook problemen op voor de uitwisseling en verwerking van persoonsgegevens tussen Caribisch Nederland en de landen. Voor dit probleem is aandacht gevraagd tijdens het Justitieel Vierpartijenoverleg; het werk van de werkgroep die is ingesteld om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van een uniform beschermingsniveau lijkt nog maar langzaam van de grond te komen. Doordat sprake

is van gegevensuitwisseling zonder passend beschermingsniveau of een vergunning van de AP en/of de CBP BES is de uitwisseling in een aantal gevallen aan te merken als onrechtmatig. Indien een betrokken organisatie zich hierop beroept, kan een (wellicht noodzakelijke) gegevensuitwisseling gestaakt moeten worden.

13. Welke rol speelt CBP BES bij de samenwerking rond de verwerking en uitwisseling van gegevens tussen enerzijds organisaties in Caribisch Nederland en in Europees Nederland en anderzijds tussen Caribisch Nederland en de Caribische landen?
De CBP BES heeft de bevoegdheid om een vergunning af te geven voor doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen. Door capaciteitsgebrek is aan die taak tot op heden nog geen invulling gegeven.

6.2.5. Eindconclusie

Tot slot kan de hoofdvraag van het onderzoek worden beantwoord:

> *Hoe functioneren de Wbp BES en de CBP BES gelet op de uitgangspunten en doelstelling van de wet, welke knelpunten doen zich daarbij voor, wat betekent de implementatie van de AVG voor verwerking en uitwisseling van persoonsgegevens tussen Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen en wat zijn aanbevelingen voor de toekomst gelet op de mogelijk geconstateerde knelpunten?*

Een van de doelen van de wetgever was het tot stand brengen van een juridische regeling ter bescherming van de persoonsgegevens en de rechten van betrokkenen om te voldoen aan artikel 10 van de Grondwet en Europese verdragen. Met de invoering van de Wbp BES per 10-10-'10 is dit doel behaald.

Het paradoxaal verband tussen de kleinschaligheid en de cultuur van Caribisch Nederland en de bescherming van persoonsgegevens maakt dat de wet in de praktijk soms moeilijk uitvoerbaar is. Ook de implementatie van de wettelijke regels wordt hierdoor bemoeilijkt.

De CBP BES heeft nauwelijks tot geen invulling gegeven aan haar toezichthoudende taak. Wel heeft de commissie een grote inzet gepleegd op voorlichting en bewustwording. De voorlichting van de CBP BES heeft een grote bijdrage geleverd aan het begrip en de opvolging van de wet.

De regelingen van Europees Nederland, Caribisch Nederland en de Caribische landen lopen uiteen. Ook wordt het toezicht wisselend uitgevoerd en beschikken niet alle landen over een toezichthoudend orgaan. Daarmee is het uitwisselen van persoonsgegevens tussen de delen van het Koninkrijk niet zonder meer toegestaan, terwijl uitwisseling van gegevens tussen de landen en openbaar lichamen op grote schaal nodig is voor de uitvoering van publieke taken.

Door de invoering van de AVG is het beschermingsniveau in Europees Nederland verhoogd, terwijl de Wbp BES minder compleet is dan de Nederlandse voorganger van de AVG, de Wbp. Er kan niet zonder meer verondersteld worden dat het niveau voldoende passend is voor het verkrijgen van een adequaatheidsbeslissing (of een andere juridische grondslag voor de doorgifte met AVG-landen als passende waarborgen).

Het tweede doel van de wetgever was het invoeren van een adequaat beschermingsniveau. Hieronder moet worden begrepen enerzijds een normenkader dat de zorgvuldige omgang met (bijzondere) persoonsgegevens voorschrijft en anderzijds de inrichting van een onaf-

hankelijke toezichthoudende autoriteit, die toeziet op de waarborging van die normen. In de praktijk is nog onvoldoende aandacht voor de bescherming van persoonsgegevens en de bijbehorende regels uit de Wbp BES. De wetgeving is zelfs niet overal bekend. Dit hoeft niet te verbazen; daar waar Europees Nederland al bekend was met de rechtsvoorganger van de Wbp, de Wet persoonsregistraties, kwam de Wbp BES in 2010 als geheel nieuwe regeling op de eilanden af. De privacyregels zijn in Europees Nederland pas echt onder de aandacht gekomen door de invoering van de AVG in 2018. Hoewel er in Caribisch Nederland veel veranderd en bereikt is worden de regels nog onvoldoende nageleefd. In de praktijk wordt ook geen toezicht gehouden door de aangewezen toezichthouder; zij houdt zich vooral met voorlichting bezig. Ook in de Europees Nederlandse situatie is nog steeds sprake van extra inzet op de vergroting van het privacybewustzijn. Hiermee is de conclusie gerechtvaardigd dat in Caribisch Nederland een nog grotere inzet op voorlichting, toezicht en handhaving nodig is om het privacybewustzijn te vergroten en persoonsgegevens adequaat te beschermen.

6.3 Aanbevelingen

In dit laatste onderdeel van de rapportage staat het trekken van lessen centraal. We maken hierbij onderscheid tussen de evaluatie van de Wbp BES en de ervaringen met de AVG.

14. Wat zijn met het oog op het oplossen van eventueel geconstateerde knelpunten aanbevelingen voor de toekomst?

6.3.1. Evaluatie Wbp BES

Wijzig de wet nog niet

Uit de evaluatie komt duidelijk naar voren dat nog niet alle wettelijke taken van de Wbp BES door de commissie worden uitgevoerd. De focus ligt op voorlichting en nauwelijks op toezicht en handhaving. Het lijkt op dit moment niet wenselijk het takenpakket van de CBP BES uit te breiden met bijvoorbeeld Wbp-bevoegdheden als de meldplicht, de bemiddelingsplicht en de adviesplicht. Aanbevolen wordt te starten met toezicht houden en bij een volgende evaluatie de situatie te heroverwegen en het takenpakket uit te breiden op basis van de tot dat moment opgedane ervaringen met toezicht. Over de introductie van de bestuurlijke boete verschillen de inzichten. Aan de ene kant is duidelijk dat de randvoorwaarden (deskundigheid, menskracht, de vereiste functiescheiding, maar ook procesbeschrijvingen en beleid voor boetehoogte etc.) voor de toepassing daarvan bij de commissie nog niet aanwezig zijn. Introductie van dat instrument zou daarmee dus in hoge mate een symbool kunnen zijn. Aan de andere kant is wellicht juist nu behoefte aan een krachtig symbool als stok achter de deur om organisaties in beweging te krijgen.

In de mogelijke veranderingen binnen het takenpakket dient ook aandacht te zijn voor de mogelijkheden die de commissie heeft om ontheffing te verlenen van het verbod op het verwerken van persoonsgegevens en de manier waarop de ontheffing kan bijdragen aan een betere implementatie en uitvoering van de Wbp BES. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de onheffing maar ook andere manieren, zoals het mogen goedkeuren van gedragscodes door de commissie, hieraan kunnen bijdragen.

Ga van voorlichting ook over naar toezicht

De CBP BES moet langzamerhand wel meer gaan inzetten op toezicht. Het is tegelijkertijd niet verstandig en noodzakelijk om per direct alle capaciteit in te zetten op het houden van

toezicht en de voorlichtingstaak te laten liggen. Voorlichting is nog steeds nodig nu het privacybewustzijn van burgers nog onvoldoende is en de bekendheid met de normen van de wet bij overheidsorganisaties, bedrijven en instellingen nog voor verbetering vatbaar is. Het is daarvoor nodig dat behalve de CBP BES ook de openbaar lichamen inzetten op een voorlichtingsinspanning richting hun eigen medewerkers, hun voorbeeldfunctie en de inwoners van de eilanden. Het is daarbij belangrijk aan te sluiten bij de beeldcultuur op de eilanden en ook de meertaligheid in het oog te houden. Verspreiding van informatie via de radiostations door middel van voorlichtingsspotjes is ook aan te bevelen. Daarbij is het vooral ook belangrijk aan te sluiten bij de leefwereld van de mensen op de eilanden; dat betekent ook het gebruik van concrete casuïstiek over situaties waar mensen problemen ervaren met het gebrek aan bescherming van hun persoonsgegevens. En wellicht is het aan te bevelen dat de commissie ook nog wat meer ‘op tournee’ gaat en ‘townhall-meetings’ organiseert waar burgers op een laagdrempelige wijze met hun casuïstiek, meldingen en klachten bij de commissie kunnen verschijnen. Een ‘duale’ oplossing door het langzaam gelijktijdig af- en opbouwen van voorlichtings- en toezichtstaken ligt voor de hand.

Versterking van de CBP BES

Zoals de Minister voor Rechtsbescherming begin juni 2019 schreef: ‘Normering kan niet zonder goed toezicht en handhaving, zoals het opleggen van boetes.’ Om deze reden wordt het structruele budget voor de AP verhoogd want dit komt het toezicht om de persoonsgegevens ten goede. De privacysituatie in Caribisch Nederland maakt dat deze redenering daar nog sterker van toepassing is dan in Europees Nederland. De boetebevoegdheid komt voor Caribisch Nederland wellicht nog te vroeg maar er is voldoende reden het budget, en daarmee de capaciteit van de CBP BES te vergroten. Op deze manier kan de commissie snel gaan inzetten op voorlichting én toezicht, waarbij de voorlichtingstaken op termijn gaan afnemen. De commissie zal binnen haar takenpakket en inzet prioriteiten moeten stellen en daarbijbehorende keuzes moeten maken. Een aantal van de in Europees Nederland aangekondigde kabinetsmaatregelen op het terrein van het waarborgen van privacybescherming zouden ook in Caribisch Nederland uitgevoerd dienen te worden. Met meer capaciteit en budget kan door de CBP BES op meer thema’s informatie verstrekt worden aan instellingen, organisaties en inwoners. Ook kan dan geïnvesteerd worden in een meer visuele manier van informatievoorzieningen, zoals filmpjes, viertalige flyers en posters. Er kan dan gekozen worden voor communcatiemethoden die nog beter passen bij de lokale cultuur en de ontvangers van de informatie waardoor de regels sneller en gemakkelijker geïmplementeerd worden. Indien ervoor gekozen wordt de adviesrol van de CBP BES te versterken is hiervoor een verdere uitbreiding van capaciteit en middelen noodzakelijk.

Evalueer eerder dan over vijf jaar

De onwenselijkheid van de tekort schietende bescherming in de landen, de uiteenlopende normenkaders tussen Caribisch Nederland en de landen en de problemen die dit kan geven (vergelijkbaar aan de situatie bij de KMar/Wpg) maakt het van belang om snel tot aanpassingen te komen. Overweeg daarom om de volgende evaluatie eerder dan over vijf jaar te plannen. Daarbij is ook de inzet van innovatieve onderzoeksmethoden aan te raden. Daarbij is de inzet van een meer persoonlijke benadering gewenst, waarbij cultuurbewustzijn meer op de voorgrond aanwezig is. In Caribisch Nederland is de gewenning aan grensoverschrijdingen op het gebied van de privacy relatief groot. Daarnaast is het op de eilanden niet gebruikelijk te klagen (‘don’t ask, don’t tell’). Het is dus van belang een onderzoeksmethodiek te kiezen die hiervoor aandacht heeft en bijdraagt aan het vinden van de meer kritische mening. Groepsgesprekken met burgers lijken niet geschikt hiervoor. De cultuur maakt dat de deelnemers zich onvoldoende veilig zouden kunnen

voelen om meningen en gevoelens te uiten in een groep. Ook kan gedacht worden aan individuele gesprekken met bijvoorbeeld bezoekers van het openbaar lichaam of een supermarkt door hen aan te spreken en om medewerking aan het onderzoek te vragen.

6.3.2. Ervaringen AVG

Zorg voor zoveel mogelijk harmonisering van privacyregimes binnen het Koninkrijk

Op dit moment gelden binnen het Koninkrijk meerdere beschermingsniveaus. De standpunten van de afzonderlijke landen hierover zijn nog niet bekend en de werkgroep van het JVO werkt aan een verkenning hiervan. Om eenheid binnen het Koninkrijk te bereiken bevelen wij aan de regelingen en het toezicht binnen het gehele Koninkrijk te harmoniseren of ervoor zorg te dragen dat de regelingen minimaal van gelijk(waardig)e strekking zijn. Dit betekent dat stevig moet worden ingezet op ondersteuning van de door het Justitieel Vierpartijenoverleg ingestelde werkgroep die bezig is met een verkenning van de vraag of harmonisatie mogelijk is. In afwachting hiervan zou in ieder geval ingezet moeten worden op het inrichten van het toezicht in de Caribische landen, zodat het ontbreken hiervan niet meer belemmerd werkt voor het onderling uitwisselen van gegevens.

Bijlage 1: Gesprekspartners

Individuele gesprekken

Caribisch Nederland

Angel Bermudez	Directeur, Zorgverzekeringskantoor BES
Shuzelle Pieter	Senior jurist, Zorgverzekeringskantoor BES
Dhr. Komdeur	Bedrijfsjurist, Telbo (Bonaire)
Roxanne Francees	HRM Manager, Telbo (Bonaire)
Lucia Anthony	Post en Archief, afdelingshoofd, OL Bonaire
Meralda de Palm	Hoofd archief, OL Bonaire
Maritza Valdink	Afdelingshoofd JAZ, OL Bonaire
Gerold van Elshuis	Beleidsadviseur P&O, OL Bonaire
Ruud Peters	Diensthoofd, SSO, RCN
Nelsen Crestian	Senior DIV/ informatiebeheerder, RCN
Sharlon Willems	Manager Dienstverlening, RCN
Arthur van Bourgonje	CISM, RCN
Roëlla Pourier	Secretaris CBP BES
Vanessa Tunk	HR manager, vliegveldorganisatie BIA (Bonaire)
Glenn Thodé	Voorzitter CBP BES
Euridice Stuger	Korps Politie Caribisch Nederland (Bonaire)
Aquiles Lopez	Hoofd informatie, intake en operationele ondersteuning, Korps Politie Caribisch Nederland (Bonaire)
Jose Rosales	Korpschef Korps Politie Caribisch Nederland (Bonaire)
Edison Rijna	Gezaghebber, OL Bonaire
Bert te Hennepe	Chef Kabinet Gezaghebber, OL Bonaire
Dick ter Burg	Directeur, Kamer van Koophandel Bonaire
Gert Bogers	Liaison Caribisch Nederland, ministerie van Justitie en Veiligheid (Bonaire)
Cherethy Kirindongo	Managing Director MCB (lid bankiersvereniging)
Almira Keli	Manager Risk & Compliance MCB (lid bankiersvereniging),
Renance Rodriquez	Branch Manager RBC (lid bankiersvereniging)
John Soliano	Branch Manager Orco (lid bankiersvereniging),
Gina Cicilia	Branch Manager BdC (lid bankiersvereniging)
Ruud van den Bosch	CFO, Belastingdienst BES (Bonaire)
Nichelin Martina	Directeur, Belastingdienst BES (Bonaire)
Frans van Efferink	Directeur, Scholengemeenschap Bonaire

Peter Jager	Directeur Bonhata (Bonaire)
Erik Brakke	Hoofd SZW BES (Bonaire)
Joyce van Bakkum	Projectmedewerker informatiebeveiliging, SZW BES (Bonaire)
Rikart Libier	Retail Manager, Digicel (Bonaire)
Sabrina Rolfast	HR-manager Curaçao en Bonaire, Digicel (Bonaire)
Jonathan Johnson	Gezaghebber, OL Saba
Anton Hermans	Directeur, School Comprehensive Saba
Julietta Woods	PIVA, OL Saba
Jennifer Zagers	Directeur, Satel NV (Saba)
Sonja Johnson	Supervisor, Satel NV (Saba)
Tim van Oosteren	Acting manager, Satel NV (Saba)
Miguella Gumbs	Head Personnel Affairs, OL Saba
Tim Müller	Eilandsecretaris, OL Saba
Hanneke Magee	Human Resource Executive, Saba Medical Centre
Mark Zagers	Acting Managing Director, Saba Electric Company
Justin Simmons	Executive Assistant, Saba Electric Company
Eunicio Martina	Chef Kabinet minister van Justitie, Sint Maarten
Mervyn Stegers	Wnd. Regeringscommissaris, OL Sint Eustatius
Cedric Lijfrock	Domeinbeheerder en hypotheekbewaarder, OL Sint Eustatius
Elaine Cuvalay	Directeur, naschoolse opvang Daughters of the King (Sint Eustatius)
Leoora Sneek-Gibs	Vice voorzitter, Bibliotheek Sint Eustatius
Corrinha Haynes	Executive Secretary, Stuco (Sint Eustatius)
Maryteresse Lijfrock	General Managing Director/ CEO, Eutel (Sint Eustatius)
Marlies ten Hopen	Manager, Old Gin House Hotel (Sint Eustatius)
Norwin Willem	Secretaris, USIBO (Bonaire)
Tom Peeters	Attorney at Law/ Partner, VanEps Kunneman VanDoorne Advocaten
Robert Sances	Secretaris ABVO (Bonaire)
Marcelino Mauricio	Eilandmanager / wnd. directeur Mental Health Caribbean (Bonaire)
Christine Alvarez	Klachtenfunctionaris Mental Health Caribbean (Bonaire)
Tara Every	Administrator, Saba University school of medicine
Nerry Gonzales	Eilandsecretaris, OL Bonaire
Leoni Leidel-Schenk	Caribisch Netwerk (Curaçao)
Sharin Luydens	Censo Aruba
Marc Cesareo	IT-ondernemer en privacy-expert Aruba
Shirley Cecilia	Ministerie bestuur planning en dienstverlening Curaçao
Luutsen de Vries	Implementatiemanager Cbp Curaçao
Rosaline Zimmerman	Kamer van Koophandel Curaçao
Irvin Janga	Kamer van Koophandel Curaçao

Europees Nederland

Sabine Leijten	JVO-secretaris, Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (DEIA), Ministerie van Justitie en Veiligheid
Gaby von Mahlzahn	Coördinator Caribisch Nederland, Bureau Nationale ombudsman
Anne-Claire Emmaneel	Servicecentrum Privacy en Veiligheid, JenV
Zohra Makhloufi	Servicecentrum Privacy en Veiligheid, JenV

Mieke Kalter	Beleidsjurist, DG Koninkrijksrelaties, BZK
Yvonne Roijers	Accounthouder CBP BES, directie rechtsbestel, JenV
Shervin Doust	Controller DGRR; directie Financiën, Bedrijfsvoering en Control, JenV
Sanne van de Velde	Wetgevingsjurist, JenV
Thijs Drouen	Directeur directie juridische zaken en wetgevingsadvisering, AP
Neeltje Hazelhout	Plv. afdelingshoofd afdeling strafzaken en wetgevingsadvisering, AP
Marc de Hek	Afd. Handhaving juridische zaken, AP
Jacques van Eck	Staatsraad RvS, kwartiermaker en lid CPB BES

Focusgroep Caribisch Nederland

Roëlla Pourier	Secretaris CBP BES
Glenn Thodé	Voorzitter CBP BES
Gert Bogers	Liaison Caribisch Nederland, ministerie van Justitie en Veiligheid (Bonaire)
Maritza Valdink	Afdelingshoofd JAZ, OL Bonaire
Almira Keli	Manager Risk & Compliance MCB (lid bankiersvereniging),
Tom Peeters	Attorney at Law/ Partner, VanEps Kunneman VanDoorne Advocaten
Christine Alvarez	Klachtenfunctionaris Mental Health Caribbean (Bonaire)

Bijlage 2: Oproep op Facebook

Een kopie van jouw Sédula of paspoort laten maken bij het afsluiten van een abonnement – vind jij dat goed? En met wie mogen jouw (bijvoorbeeld medische of financiële) gegevens gedeeld worden? En met wie juist niet? Wij doen een onderzoek naar de wet die jouw privacy moet beschermen en zijn op zoek naar jouw ervaringen. Heb jij voorbeelden van situaties waarin je (te) veel informatie moest verstrekken, waarin jouw gegevens zonder toestemming werden gedeeld of juist voorbeelden van situaties waarin jouw privacy goed beschermd werd en wil je mee werken aan dit onderzoek? Mail dan naar ridderbos@pro-facto.nl. Jouw verhaal wordt anoniem verwerkt dus je naam en andere gegevens worden door ons niet openbaar gemaakt!
Wie zijn wij? In opdracht van het ministerie van Justitie & Veiligheid evalueert Pro Facto de Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES). Pro Facto is een bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs uit Groningen (Nederland); voor meer informatie zie www.pro-facto.nl. Na een aanbestedingsprocedure is Pro Facto de opdracht gegund de Wbp BES te evalueren. We doen dat in samenwerking met Rianda Sacré, consultant/onderzoeker op Bonaire, en de Universiteit van Curaçao. Het eindresultaat van het onderzoek wordt naar de Tweede Kamer gestuurd en kan leiden tot aanpassing van de wet, de uitvoeringspraktijk of het toezicht dat door CBP BES wordt uitgeoefend.

Someone making a copy of your Sedula or passport when you take out a subscription - is that alright with you? And who may your data be shared with (for example medical of financial data)? And with who not? We are going to evaluate the law that has to protect your privacy, and therefore we are looking for your experiences. Do you have examples of situations where you had to provide (too) much information or where your data was shared without permission? Or do you have examples of situations where your privacy was well protected? If you want to participate in this study, please send an email to ridderbos@pro-facto.nl. Your answers will be processed anonymously, so we will not disclose your name and other details!
Who are we? Pro Facto evaluates the Wbp BES (Personal Data Protection Act) for the Ministry of Justice & Security. Pro Facto is a firm for research in legal affairs and public administration, consulting and training located in Groningen, the Netherlands. Check our website www.pro-facto.nl for more information (mostly Dutch). The execution of this evaluation was assigned to Pro Facto after a tendering procedure. For this evaluation we have partnered up with Rianda Sacré, a consultant/ researcher from Bonaire and with the University of Curaçao. The results of the study are submitted to the House of Representatives, which could

result in amendments of the law, or adjustments in the practical implementation or the organization of the supervision currently exercised by the Data Protection Authority BES.

Laga saka un kopia di bo sédula òf pasport na momentu di sera un abono – bo ta haña esaki bon? I ku ken por kompartí bo informashon (por ehèmpel médiko òf finansiero)? I ku ken no? Ta hasiendo un investigashon riba e lei ku ta protehá bo privasidat i ke tende di bo eksperensianan. Bo tin ehèmpel di situashonnan kaminda bo mester a duna muchu informashon, kaminda sin mas a kompartí bo informashon sin bo aprobashon òf bo tin ehèmpel kaminda bo privasidat tabata bon [protehá i bo ke partisipá na e investigashon?
Manda un e0mail na ridderbos@pro-facto.nl. Lo prosesá bo eksperensia di forma anónimo, pues lo no usa bo number!

Ken nan ta? Riba òrdu di Ministerio di Hustisia i Siguridat e organisashon Pro Facto ta evaluá e lei ku ta protehá bo privasidat esta: Wet bescherming persoonsgegevens BES (Wbp BES).
Pro Facto ta un kompania spesialisá den investigashon atministrativo i hurídiko, konseho i edukashon situá na Groningen (Hulanda); pa mas informashon bishitá e wèpsait www.pro-facto.nl.

Despues di un destaho públiko Pro Facto a haña e enkargo pa evaluá e lei Wbp BES. Nan ta hasi esaki huntu ku Rianda Sacré, consultant/investigadó na Boneiru i universidat di Kòrsou. E resultado final di e investigashon ta bai Tweede Kamer i por kondusí na adaptashon di e lei, e manera ku ta ehekutá esaki òf e forma di supervishon di e kolegio di supervishon ta ehersé pa protehá privasidat.

Bijlage 3: Literatuurlijst

Literatuur
Kranenborg & Verhey 2018
H.R. Kranenborg en L.F.M. Verhey, *De Algemene Verordening Gegevensbescherming in Europees en Nederlands perspectief*, Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Rapporten
Winter e.a. 2008
H.B. Winter e.a., *Wat niet weet, wat niet deert, Een evaluatieonderzoek naar de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens in de praktijk,* Den Haag: WODC 2008.

Jurisprudentie
HvJ EU 6 oktober 2015, *Schrems*, ECLI:EU:C:2015:650, C-362/14.

Parlementaire stukken
Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, 9 (Slotverklaring van de Miniconferentie over de toekomstige staatkundige positie van de eilanden van 10 en 11 oktober 2006).
Handelingen I 2009/10, 28.
Kamerbrief van de Minister van Justitie en Veiligheid d.d. 7 juni 2019, kenmerk 2600162.
Kamerstukken I 2009/10, 31 954, C.
Kamerstukken II 2006/07, 30 800 IV, 5.
Kamerstukken II 2009/10 32 161, 4 (advies van 30 juli 2009, W03.090162/II).
Kamerstukken II 2009/10, 32 161, 3 (MvT).
Kamerstukken II 2009/10, 32 161, 5 (Verslag).
Kamerstukken II 2009/10, 32 161, 6 (Nota n.a.v. het verslag).
Kamerstukken II 2010/11, 32 863, 3 (MvT).
Kamerstukken II 2013/14, 33771, 2.
MvT Landsverordening Bescherming Persoonsgegevens (*Curaçao*).

Documenten CBP BES
Activiteitenplan en begroting 2015 (2 oktober 2014).
Activiteitenplan en begroting 2016 (3 december 2015).
Halfjaarrapportage 2018 (juli 2018).
Jaarplan 2016 (3 december 2015).
Jaarplan 2017 (21 november 2016).
Jaarplan 2018.

Jaarverslag 2014 (29 september 2015).
Jaarverslag 2016 (augustus 2017).
Jaarverslag 2017 (augustus 2018).

Overig

Brief van het College Bescherming Persoonsgegevens aan de Minister van Justitie, 13 februari 2009, z2008-01615.
Nota van de Staf Commandant Koninklijke Marechaussee aan de Minister van Defensie, 20 december 2018, ref. KMAR2018015045.

Websites

https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-transfers-outside-eu/adequacy-protection-personal-data-non-eu-countries_en .
https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/landen-en-gebieden-overzee-lgo.
https://ecer.minbuza.nl/ecer/dossiers/territoriale-werking-eu-recht/territoriale-werking-van-het-eu-recht.html.
https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/internationaal-gegevensverkeer/doorgifte-binnen-en-buiten-de-eu?qa=derde%20landen&scrollto=1.
https://www.bonaire.nu/2019/06/05/bc-luistert-minder-hobbels-bij-ophalen-nieuwe-nummerplaten/.
https://www.cbpbes.com/actueel


pro facto