

In dit onderzoek wordt de implementatie van een gedeelte van de Europese Gegevensbeschermingsrichtlijn vergeleken in Nederland en België. Geanalyseerd wordt in welke mate oud beleid en de drang om op nationaal niveau dat beleid te behouden de implementatieverschillen kan verklaren. Ook worden alternatieve theoretische verklaringen in het besluitvormingsproces tegen de empirie getoetst.

Binnen en buiten de gebaande paden

Onderzoek naar implementatie van richtlijn 95/46/EG in Nederland en België

Student: Yannick Methorst

Nummer: 4084764

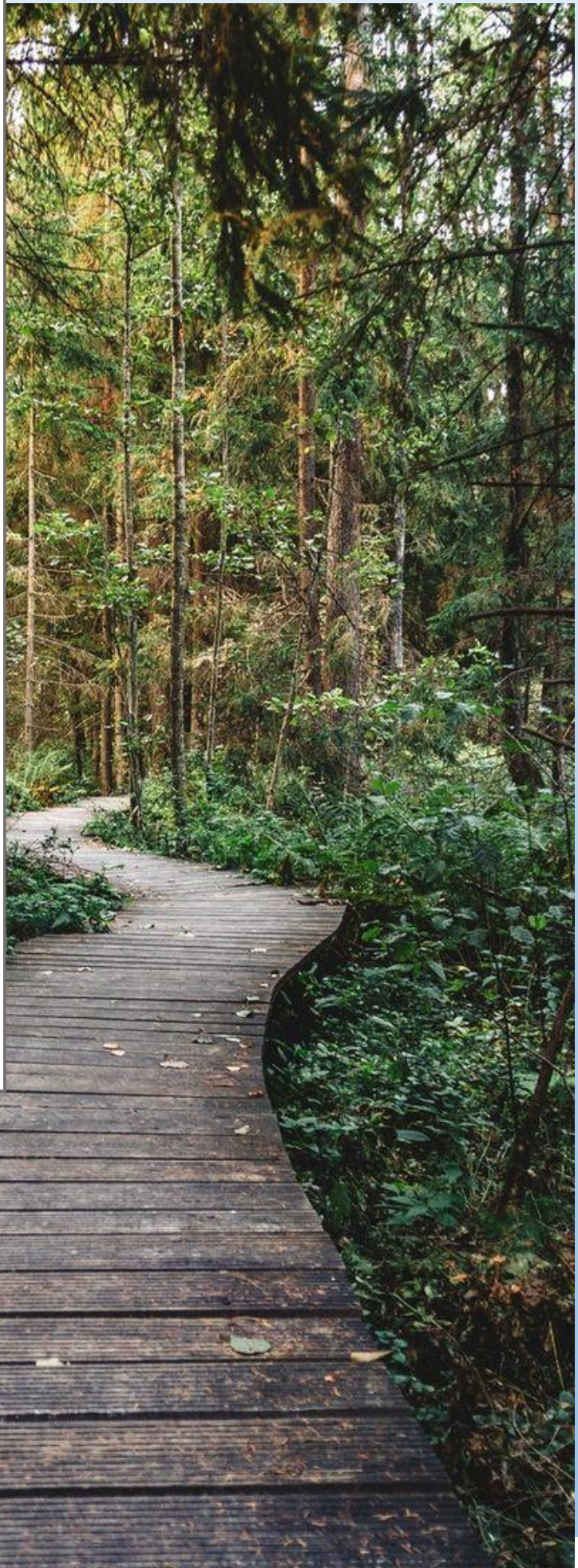
Begeleider: dr. P. J. (Pieter) Zwaan

Opleiding: Master Bestuurskunde

Onderwijsinstelling: Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit

Datum: 18 maart 2018

Afbeelding: Creative Commons Zero/CC0



Voorwoord

Voor u ligt mijn master's thesis, het afsluitende werk van mijn hoogst genoten opleiding Bestuurskunde aan de Faculteit der Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit. Als specialisatie heb ik Beleid en Advies gekozen, waar dit onderzoek enige raakvlakken mee heeft doordat de verdieping van dit onderwerp me wellicht een betere adviseur kan laten zijn bij het inzichtelijk maken van beslissingen over beleid. Desondanks is het *first and foremost* een bestuurskundig onderzoek naar een onderwerp dat me dankzij mijn onderzoeksstage bij de Provincie Gelderland is gaan interesseren: privacywetgeving. En voor een belangrijk deel ook over een onderwerp dat een belangrijke reden voor mij was om Bestuurskunde te gaan studeren in 2010: de gevolgen van politieke besluitvorming voor beleid en wetgeving.

Ik heb over zowel de scriptie als over mijn universitaire studie behoorlijk lang gedaan. Hoewel bescheidenheid naar aanleiding van de onderzoeksresultaten past, ben ik trots op het resultaat, bijvoorbeeld ook als ik het vergelijk met mijn bachelor's thesis. Ik heb echt nog dingen bijgeleerd als onderzoeker en schrijver in die twee-en-een-half jaar. Hoewel ik nu mijn tijd als student afsluit met het gevoel dat ik nog veel bij zou kunnen en willen leren over bestuurskunde en onderzoek, heb ik tijdens de 21 maanden stage die ik sinds 2010 heb gelopen geleerd dat mijn talenten ook op andere manieren kunnen worden benut. Misschien wel beter zelfs.

Dit was allemaal niet gelukt zonder de mensen die me daarbij hebben geholpen, in mijn sociale omgeving maar vooral mijn begeleider vanuit de RU, Pieter Zwaan. Waarvoor zeer veel dank. Lezer, veel plezier.

Yannick Methorst

Inhoud

Voorwoord	1
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel- en vraagstelling	5
1.3 Maatschappelijke relevantie	6
1.4 Wetenschappelijke relevantie	7
2 Juridisch kader op EU-niveau	8
2.1 Richtlijnen in het Europese recht	8
2.2 De bepalingen van Richtlijn 95/46/EG	9
3 Theoretisch kader	12
3.1.1 Historisch institutionalisme	12
3.1.2 Beleidsnalatenschap, padafhankelijkheid en de kostenhypothese	13
3.2 Kritiek	17
3.2.1 Kritiek op padafhankelijkheid en de kostenhypothese	17
3.2.2 Alternatieve hypothese	19
4 Methodologisch kader en onderzoeksstrategie	22
4.1 Keuze voor kwalitatieve onderzoeksmethoden	22
4.2 Selectie casus	23
4.3 Operationalisering van de variabelen	23
4.3.1 Operationaliseren van de implementatie	23
4.3.2 Operationaliseren van de onafhankelijke variabelen in hypothese 1 en 2	24
4.3.3 Operationaliseren van de onafhankelijke variabelen in alternatieve hypothesen 1 en 2	26
4.4 Verantwoording databronnen	26
4.5 Betrouwbaarheid en validiteit	28
5 Resultaten en analyse	29
5.1 Nederlandse wetgeving voor 95/46/EG	29
5.2 Implementatie van 95/46/EG in de Nederlandse wet	31
5.3 Belgische wetgeving voor de implementatie van Richtlijn 95/46/EG	34
5.4 Implementatie van 95/46/EG in de Belgische wet	36
5.5 Vergelijking tussen Nederland en België	40
5.5.1 Vergelijking tussen Nederland en België voor implementatie van Richtlijn 95/46/EG	40
5.5.2 De vereiste en facultatieve verandering in Nederland en België	40
5.5.3 Verschillen na implementatie	40
5.5.4 Belanghebbende actoren	41
5.5.5 Veto points en hypothese Ha1	42
5.6 Implementatie verklaren in België	43

5.6.1 Vereiste verandering in België	43
5.6.2 Waardering van oud beleid in België	44
5.7 Implementatie verklaren in Nederland	47
5.7.1 Vereiste verandering in Nederland	47
5.7.2 Waardering van oud beleid in Nederland	49
5.7.3 Introductie van een nieuwe beleidsnorm in Nederland	50
6 Conclusie en discussie	54
6.1 Conclusie	54
6.2 Discussie	58
6.2.1 Methodologische reflectie	58
6.2.2 Theoretische reflectie en implicaties	58
Literatuur.....	62
Bijlage 1: interviewguide	64

1.1 Inleiding

Het recht op privacy, of het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, slaat in een ouderwetse definitie van het woord op het met rust gelaten kunnen worden in de fysieke privéomgeving van mensen. Het recht op eerbiediging en bescherming hiervan is al ongeveer zo oud als het concept 'grondwet' en 'grondrecht'. Een veelvoud van juridische en technologische ontwikkelingen die zich al eeuwen voordoen heeft er echter voor gezorgd dat alleen fysiek met rust gelaten worden niet langer adequaat is als we het hebben over 'de eerbiediging van het persoonlijk leven'. Ook bepaalde informatie over u als persoon behoort tot de beschermenswaardige persoonlijke levenssfeer. Kortom, op dit vlak doet zich in de moderne geschiedenis een hoop veranderingen voor. In de recente geschiedenis volgen deze veranderingen elkaar ook sneller op dan voorheen. In de woorden van Edward Snowden:

"We used to say a man's home is his castle. Today a man's phone is his castle."

(HBO, 2016).

Het uitsluitend beschermen van de fysieke privéomgeving is dus niet langer toereikend om het abstracte concept 'privacy' te beschermen. Mobiele telefoons en computers nemen zo'n prominente plek in het dagelijkse leven in dat de informatie die daarop staat ook een belangrijk beeld geven van iemands privéleven. Daarnaast worden veel diensten, ook van de overheid, alleen nog maar online aangeboden en ontkom je er dus niet aan veel van je persoonlijke informatie te digitaliseren, en staan databestanden gemakkelijk vaker met elkaar in verbinding. Kortom, het is een veld in beweging en zodoende is er de afgelopen decennia veel wettelijk geregeld om persoonlijke informatie te beschermen.

In Europees verband worden sinds jaar en dag afspraken gemaakt over de harmonisering van privacywetgeving. In 1981 keurt de Raad van Europa een conventie goed met als doel privacybescherming te harmoniseren, Conventie 108, vrijwel tegelijkertijd met een handleiding over privacybescherming van de OESO. Deze conventie legt eigenlijk het grondwerk voor waar de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de moeilijkheden daarvan om gaan en wat de consensus in Europa (nog altijd) is over hoe de bescherming ervan moet worden aangepakt. Een onderdeel daarvan is dat het recht op privacy ook tegen andere belangen moet worden gewogen. Conventie 108 verwoordt dit dilemma in de preambule als volgt: "Opnieuw bevestigend terzelfder tijd hun stellingname ten gunste van de vrijheid van informatie (...), Erkennende dat het noodzakelijk is de fundamentele waarde van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en die van het vrije verkeer van informatie tussen de volkeren met elkaar in overeenstemming te brengen". Met andere woorden, door privacy te beschermen verbied je dus noodzakelijkerwijs een ander iets; het is nauw verbonden met het recht op vrijheid van informatie en deze rechten moeten tegen elkaar gewogen worden. Het tegen elkaar wegen van deze rechten kent vele verschillende elementen: er moet duidelijk zijn welke belangen er meewegen voor verschillende partijen, er moet redelijkerwijs verwacht kunnen worden dat bepaalde informatie privé gehouden kan worden ten opzichte van derden en het hangt er ook vanaf welk soort informatie het betreft. Wetgeving die voorziet in de bescherming van privacy probeert in de regel rekening te houden met al die elementen. Ook blijkt uit de preambule dat er al in 1981 werd besloten over te gaan tot het in overeenstemming brengen van de privacybescherming der volkeren. Waar eerst een lappendeken van nationale regelingen was (of afwezigheid daarvan), moest er nu enige mate van overeenstemming ontstaan over te nemen beschermingsmaatregelen.

De Europese Privacyrichtlijn uit 1995 (hierna eenvoudigweg: de richtlijn) gaat met dit harmonisatieproces verder op basis van het kader van Conventie 108. De richtlijn benoemt in overweging 11 ook dat er wordt voortgeborduurd op Conventie 108. Allerlei wettelijke voorzieningen in deze richtlijn bouwen de mogelijkheid in om privacy en vrijheid van informatie tegen elkaar te wegen. De harmonisatie van enkele van die bepalingen zijn het onderwerp van studie van deze thesis.

Artikel 28 van de richtlijn bepaalt dat lidstaten een autoriteit in het leven moeten roepen die controle uitoefent op de werking van de nationale privacywetgeving en artikel 18 verplicht instanties die gegevens geautomatiseerd verwerken hiervan melding te maken bij deze autoriteit. Artikel 21 bepaalt ten slotte dat de autoriteit de aanmeldingen die volgens artikel 18 gedaan worden openbaar in te zien zijn in een register. Dit drietal artikelen beoogt er voor te zorgen dat privacy wordt gewaarborgd door middel van transparantie. Deze transparantie geeft betrokkenen en de privacyautoriteiten de mogelijkheid de afweging tussen enerzijds privacy en anderzijds de doeleinden van verwerking van gegevens op deugdelijkheid te beoordelen. Zo kan er telkens rekenschap worden gegeven over de dilemma's waar het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer ons voor doet staan.

Maar, er zijn ook uitzonderingen mogelijk op deze regeling die voorziet in het transparant maken van geautomatiseerde gegevensverwerking. De lidstaten worden vrijgelaten gegevensverwerkende organisaties van aanmelding in dit register vrij te stellen wanneer er gegevens verzameld worden waarvan de lidstaat vindt dat ze weinig privacyrisico's inhouden. Zo wordt voorkomen dat verwerkingen van persoonsgegevens die niet gevoelig zijn ook moeten worden aangemeld, wat het register overzichtelijk zou maken. Dit voorkomt daarnaast onnodige administratieve handelingen, zoals te lezen is in de overwegingen.

De juridische aard van een Europese richtlijn is echter zodanig dat hij alleen juridisch bindend is met betrekking tot het beoogde resultaat. Elk land mag zelf wettelijk uitwerken welke gegevensverwerkingen uitgezonderd worden van de meldplicht en welke niet. De implementatie van de richtlijn leverde zodoende in verschillende lidstaten enigszins verschillende regelingen op.

Over de implementatie van Europese regelgeving is ontzettend veel gezegd en geschreven (Mastenbroek, 2007). Immers kan er in de nationale politieke arena van de lidstaten nog van alles gebeuren omtrent een onderwerp. Die implementatieverschillen en onder welke omstandigheden ze zich voordoen zijn daarom het onderzoeken waard. Wat verklaart die verschillen? Welke stappen leiden ertoe dat lidstaten er voor kiezen op een andere manier een richtlijn te implementeren? Waarom houden ze vast aan of breken ze juist met het staande beleid? Dat is waar dit onderzoek over gaat.

1.2 Doel- en vraagstelling

De vraag is dus, waarom wordt er in het ene implementerende land gekozen voor een bepaalde wettelijke regeling en in het andere niet? Waarom vullen verschillende landen de richtlijn anders in? Het doel van dit onderzoek is om een verklaring vanuit het staande beleid te vinden voor verschillen in de uitkomsten van besluitvorming omtrent privacybeschermende maatregelen volgend op richtlijn 95/46/EG tussen Nederland en België. De hoofdvraag luidt dus:

In hoeverre verklaart oud beleid verschillen in implementatie van richtlijn 95/46/EG tussen Nederland en België?

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen worden allereerst de volgende deelvragen opgesteld en beantwoord:

Waar verplichten de bepalingen van richtlijn 95/46/EG de implementerende landen toe?

Hoe verklaart de theorie verschillen in beleidskeuzes vanuit historisch-institutioneel perspectief?

Om de praktijk verder te onderzoeken wordt het besluitvormingsproces in twee landen bestudeerd waar invulling werd gegeven aan de uitzonderingen die volgens richtlijn 95/46/EC gemaakt mochten worden op de meldplicht van geautomatiseerde gegevensverwerking. De gekozen landen zijn België en Nederland. De keuze hiervoor is gemaakt doordat er in het oog springende verschillen zijn tussen de verschillende landen die de moeite van het analyseren waard zijn, maar ook de leesbaarheid van de stukken voor de onderzoeker. Beide cases worden geanalyseerd en met elkaar vergeleken voorafgaand en volgend op de implementatie van de richtlijn. Ten slotte wordt de theorie over het verklaren van de verschillen gebruikt om de gevonden empirie te duiden.

Welk beleid gold er in België en in Nederland al voor de implementatie van de richtlijn 95/46/EG?

Hoe is richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd in Nederland en België?

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen deze cases na implementatie?

In hoeverre verklaart bestaand beleid de implementatie in Nederland respectievelijk België?

Welke andere factoren verklaren de verschillen?

De onderzoeksmethoden die gebruikt worden om de verschillende componenten van de vragen te beantwoorden zijn als volgt. Voor de theoretische achtergrond en het in kaart brengen van de wettelijke kaders wordt een literatuurstudie uitgevoerd. Vervolgens wordt voor het beantwoorden van de vragen over de keuzes voor de genomen maatregelen een literatuurstudie gedaan en een serie interviews gehouden met betrokken parlementariërs en experts zodat er een reconstructie gemaakt kan worden van het besluitvormingsproces. Hieruit kan dus uiteindelijk worden opgemaakt welke factoren verklarend zijn voor de verschillen in besluitvorming.

1.3 Maatschappelijke relevantie

Kennis over implementatieverschillen van richtlijn 95/46/EG is op zichzelf niet meer heel erg maatschappelijk relevant sinds het aannemen van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in 2016. De verordening vervangt per mei 2018 de richtlijn immers. Veel nationale bepalingen voortvloeiend uit de richtlijn, waaronder die van de meldplicht, zullen binnenkort geen geldend recht meer zijn. Toch zijn de onderzochte bepalingen op zichzelf behoorlijk maatschappelijk relevant geweest omdat het ging om een aantal van de meest in het oog springende verplichtingen voortvloeiend uit de richtlijn 95/46/EG. De gevolgen voor burgers en organisaties van het onderzochte onderdeel waren behoorlijk en direct merkbaar. Daarnaast is het feit dat de meldplicht en de bijbehorende nationale implementatie van uitzonderingen daarop in zijn geheel niet meer voorkomt in de verordening interessant. Het is mogelijk dat dit er op wijst dat door institutionele logica gegevensverwerkers uiteindelijk op onnodig hoge nalevingskosten gejaagd zijn, met suboptimale uitkomsten als gevolg, waardoor het gehele beleid uiteindelijk nader is herzien. Uitkomst daarvan is dat het beleid is tenietgedaan in de Europese Verordening gegevensbescherming. Wetenschappelijke kennis over implementatieprocessen kan beleidsmakers en belanghebbenden zodanig informeren bij

de implementatie van Europese richtlijnen dat men zich er in elk geval bewust van is wanneer verwacht kan worden dat implementatieverschillen kunnen ontstaan die op korte of lange termijn onwenselijk zijn. Dit is waardevolle kennis bij het opstellen van toekomstige Europese regelgeving.

1.4 Wetenschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie is dat er getest wordt welke theorieën over Europese implementatie stand houden onder de condities die aanwezig zijn in de twee bestudeerde landen. Het testen van theorieën door middel van een hypothese is natuurlijk altijd nuttig teneinde de juistheid van de theorie te kunnen falsificeren of corroboreren. In dit geval is het in het bijzonder zinvol omdat theorieën over Europese implementatie niet eensluidend zijn; er zijn verschillende scholen die verschillende verklaringen geven voor implementatieverschillen. Falkner, Hartlapp en Treib hebben het in dit verband over *sometimes true theories* in hun artikel waarin ze de toonaangevende benaderingen bekritiseren: de verklaringen die er bestaan zijn alleen maar soms waar (2007). Het alternatief dat zij bieden is het model van verschillende ‘werelden van naleving’, waarin voor verschillende landen verschillende verklaringsmodellen geldig zijn. Overigens wordt hun theorie verder in dit onderzoek niet gebruikt. Nederland en België vallen namelijk in dezelfde ‘wereld van naleving’, terwijl dit onderzoek juist een verschil tussen deze landen wil verklaren. Hoe dan ook, dit onderzoek tracht de theorieën die er zijn over Europese implementatie te testen en zo bij te dragen aan wetenschappelijk begrip erover. Als voor één of beide van de onderzochte landen één van de twee gebruikte theorieën blijkt te kloppen, of juist niet, zal dit bijdragen aan het begrip over onder welke voorwaarden ze kloppen.

2 Juridisch kader op EU-niveau

Verschillen in nationale wetgeving naar aanleiding van de Europese richtlijn kunnen alleen maar ontstaan omdat een richtlijn bepaalde ruimte overlaat, of omdat implementerende landen de implementatie incorrect uitvoeren. Dit hoofdstuk beoogt vast te stellen welke juridische ruimte een richtlijn toch al geeft om verschillen te doen ontstaan. Daarna wordt geanalyseerd welke juridische ruimte richtlijn 95/46/EG overlaat aan lidstaten.

2.1 Richtlijnen in het Europese recht

Voor dit onderzoek is, voor wat betreft begrip van Europees recht, slechts benodigd om te begrijpen waar een richtlijn een lidstaat toe verplicht en hoe aan deze verplichting voldaan kan worden.

Er zijn drie soorten Europese wetgeving. De eerste en hoogste vorm van Europese wetgeving zijn de Europese verdragen (Mastenbroek, 2007). In deze verdragen worden zaken geregeld zoals de bevoegdheden van de Europese instituties of bijvoorbeeld de monetaire unie. De derde en laagste vorm van Europese wetgeving zijn de algemene principes van de werking van de EU, zoals het principe van legaliteit en subsidiariteit. Deze juridische normen werken kaderend voor de werking van de Europese Unie (ibid.). De tweede vorm, en de enige relevante vorm voor dit onderzoek, is de wetgeving die voortkomt uit de Europese instellingen zelf zoals vastgelegd in artikel 288 van het Verdrag betreffende de Werking van de EU. Dit zijn verordeningen, richtlijnen, besluiten, opinies en aanbevelingen (ibid.). Verordeningen zijn algemeen geldende regels die direct doorwerken en dus geen verdere implementatie door de lidstaten van de EU behoeven. De eerder genoemde Verordening Gegevensbescherming is daar een voorbeeld van. Besluiten zijn niet algemeen geldend maar werken door op een beperkt aantal partijen en hebben ook directe werking. Ten derde zijn opinies en aanbevelingen niet-bindend. Dan blijven over de richtlijnen, het soort EU-wetgeving dat van toepassing is in dit onderzoek.

Richtlijnen zijn, aldus het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, “verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen”. Implementatie in de nationale wetgeving is een vereiste bij richtlijnen: immers moeten de lidstaten zelf bepalen hoe ze de gestelde doelen bereiken en dat vereist wettelijke uitwerking. De richtlijn verplicht ze dus om recht te doen aan de gestelde te behalen doelen.

Een richtlijn heeft als doel het harmoniseren van de wetgeving in de Europese Unie. Harmonisering heeft weer twee doelen op zichzelf: de instelling van een gemeenschappelijke economische markt en het goed laten functioneren van die markt (SER, 2007). Om deze doelen te behalen bestaan er verschillende gradaties van harmonisatie (ibid., Mastenbroek 2007). De eerste is optionele harmonisatie: hoe een land binnenlands verhandelde goederen en diensten reguleert wordt vrijgelaten, maar vrijhandel binnen de EU moet aan bepaalde normen voldoen. Minimumharmonisatie lijkt hierop maar werkt net anders: alle goederen of diensten die door een richtlijn gereguleerd worden moeten aan een bepaalde norm voldoen, maar landen mogen binnenlands hogere eisen stellen aan de handel erin. Een andere vorm van harmonisatie is een verplichting tot wederzijdse acceptatie die uit een richtlijn voortvloeit: als in één land een product volgens de wettelijke normen wordt geproduceerd, dan moet het in andere landen ook toegestaan zijn het af te zetten. Ten slotte is er ook totale harmonisatie. In dit laatste geval is er geen speelruimte en zijn alle nationale wetten die handel in een bepaald product regelen gelijk.

Het verdient vermelding dat er hier gesproken wordt van handel en markt, ook al hoeft het verwerken van gegevens op zichzelf niet te betekenen dat er sprake is van het verhandelen van deze gegevens op een markt daarvoor. Wel spitst de richtlijn zich toe op gegevensverwerking in een formele situatie waar meestal sprake is van een bepaalde transactie. Hier kan sprake van zijn wanneer een werkgever de salarisverwerking van een werknemer met behulp van gegevens doet, of wanneer een school van een leerling NAW-gegevens moet registreren. De regels hiervoor ordenen zodoende verschillende markten en handelsrelaties.

Afhankelijk van welk soort harmonisatie er gekozen wordt is er dus een bepaalde speelruimte voor nationale wetgeving. De keuze die de Europese Raad, de Europese Commissie en het Europese Parlement hierin maken is dus een goede verklarende deelfactor voor iemand die wil voorspellen hoe wetgeving voortvloeiend uit Europese regels er uit komt te zien.

Overigens dient hierbij opgemerkt te worden dat de benamingen van de soorten harmonisatie die in deze paragraaf gebruikt zijn slechts werken om bepaalde soorten beleidsruimte aan te duiden en niet formeel vastgesteld zijn noch geheel aparte categorieën van harmonisatie zijn (Ministerie van Justitie, 2009, p. 74). Ook is het mogelijk dat de gekozen beleidsruimte aspecten kent van meerdere soorten harmonisatie.

Welk soort harmonisatie er sprake van is blijkt uit de tekst van de richtlijn zelf. Als de tekst van de richtlijn de deur open zet voor aanvullende normen (minimumharmonisatie) of de mogelijkheid om binnen een land andere regels te laten gelden (optionele harmonisatie) dan volgt hier uit welk soort harmonisatie er is (Bots, 2015). Dat geeft aanknopingspunten om vast te stellen welke soort harmonisatie het om gaat.

2.2 De bepalingen van Richtlijn 95/46/EG

Deze paragraaf behandelt de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn in kwestie. De Europese privacyrichtlijn 95/46/EC, voluit de “Richtlijn betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de behandeling van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens”, krijgt tussen 1990 en 1995 gestalte. De richtlijn bestaat uit een kader van minimumeisen waar lidstaten van de EU aan dienen te voldoen voor wat betreft de wetgeving voor de bescherming van persoonsgegevens. Zodoende vermeldt de richtlijn in kwestie dus hoeveel ruimte er is om eigen wetgeving te formuleren. In de wetenschap dat er verschillende implementatievormen zijn in België en Nederland, lijkt het zeker te zijn dat er in elk geval geen sprake is van totale harmonisatie.

De voor dit onderzoek relevante minimumeisen die de richtlijn noemt zijn het wettelijk instellen van een zogenaamde ‘privacywaakhond’ (art. 28), de eis dat een geautomatiseerde gegevensverwerking moet worden aangemeld (art. 18 lid 1), de gegevens die tenminste in de aanmelding worden vermeld (art. 19 lid 1) en de voorwaarden waaronder de lidstaten eventueel kunnen afwijken van die meldplicht (art. 18 lid 2). Deze zullen hier kort worden toegelicht. Deze vier punten zullen ook gebruikt worden om in het analysehoofdstuk de wetgeving van Nederland en België te vergelijken.

De **nationale privacyautoriteiten** (gegevensautoriteiten, of informeel ‘privacywaakhonden’) moeten worden ingesteld per artikel 28 van de richtlijn. Ze moeten onder meer de bevoegdheid krijgen regeringen te adviseren over het formuleren van wetgeving ter bescherming van de persoonsgegevens, maar hebben ook een uitvoerende toezichthoudende taak bij het onderzoeken van verschillende persoonsverwerkende organisaties die persoonsgegevens verwerken die een risico vormen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Om deze laatstgenoemde taak goed uit

te kunnen voeren moet er in beeld zijn wanneer er sprake is van een risicovolle verwerking. Daarnaast is het bij gegevensverwerking vaak belangrijk om transparant te zijn over wat er verwerkt wordt en op welke manier, zoals uitgelegd onder overweging 41. Dit heeft er toe geleid dat er gekozen is een **meldplicht** in te stellen voor organisaties die geautomatiseerd gegevens willen gaan verwerken. De gedane meldingen worden door de nationale privacyautoriteit in een openbaar register opgeslagen dat door iedereen is in te zien (art. 21 lid 2). De meldplicht, dat de melding bij de nationale autoriteit gebeurt en de bepaling over het register zijn allen vereisten. Hierin is dus geen ruimte om af te wijken van wat de richtlijn bepaalt.

De melding **bevat tenminste de in artikel 19 genoemde elementen**, die allemaal verplicht zijn. Dit zijn (1) de naam en het adres van de verwerker van gegevens, (2) de reden van verwerking, (3) het soort gegevens dat verwerkt wordt, (4) de ontvangers van de data, (5) eventuele landen waarheen de gegevens geëxporteerd worden en (6) een beschrijving van maatregelen om de gegevens tegen inbreuk te beschermen. Het woordje tenminste betekent dat landen zelf aanvullende regels hiervoor kunnen stellen. Alle gegevens behalve de laatste worden in het register dat de nationale gegevensautoriteit bijhoudt opgenomen.

Echter is het dus ook mogelijk gemaakt om **bepaalde categorieën gegevensverwerkingen van de meldplicht uit te zonderen**. In overweging 49 staan hier de mogelijke redenen voor. De mogelijkheid tot vrijstelling bestaat met als doel 'inadequate administratieve formaliteiten te vermijden' en er kan worden uitgezonderd, zoals blijkt uit de volgende zin van lid 2: "De Lid-Staten kunnen (...) voorzien in (...) vrijstelling (...) van deze verplichting tot aanmelding." Dit kan alleen als er geen risico bestaat dat het verwerken van de gegevens een risico vormt voor de rechten en vrijheden van de houder van de persoonsgegevens of als er een onafhankelijke functionaris vanuit de organisatie wordt aangewezen die er op toeziet dat er geen privacyschendingen plaatsvinden. Deze normen zijn zelf nader door lidstaten in te vullen.

Als een land er voor kiest om bepaalde soorten gegevensverwerkingen vrij te stellen van de meldplicht, dan moet in de wet worden opgenomen: (1) voor welk gespecificeerd doel de vrijgestelde gegevensverwerking wordt uitgevoerd, (2) evenals welke gegevens er verwerkt worden, (3) wiens gegevens verwerkt worden, (4) wie die gegevens ontvangen en (5) hoe lang deze bewaard worden. Echter is het ook mogelijk vrijgesteld te worden van de meldplicht als er vanuit de organisatie een onafhankelijke functionaris van de gegevensbescherming wordt aangewezen die een register bijhoudt met dezelfde gegevens erin als de nationale autoriteit anders zou bijhouden. Voor het aanstellen van een functionaris hoeft verder geen wettelijke grondslag te zijn, elke organisatie die onverminderd de verdere wettelijke bepalingen gegevens verwerkt mag van deze mogelijkheid gebruik maken. Immers dient het register dat deze functionaris opstelt en openbaar maakt hetzelfde doel als het register dat een nationale gegevensautoriteit zou opstellen.

De richtlijn noemt al twee mogelijke categorieën gegevensverwerkingen die hier van kunnen worden vrijgesteld. Het een is een register dat persoonsgegevens verwerkt dat bij wettelijke of bestuurlijke regel inzichtelijk gemaakt moet worden voor mensen die het willen inzien (artikel 18 lid 3): dit zou betekenen dat het instellen van de gegevensverwerking hetzelfde doel bereikt als de meldplicht, wat dus dubbelop zou zijn. Het ander, uit artikel 18 lid 4, is een vrijstelling voor gegevensverwerkingen door niet-commerciële organisaties zoals stichtingen of verenigingen zonder winstoogmerk of organisaties met religieuze, politieke, filosofische of vakbondsdoelstellingen, die voor gerechtvaardigde doelen van de organisatie uitgevoerd worden en waarbij de gegevens niet zonder

toestemming aan derden wordt verstrekt. Ook zijn daarnaast al twee categorieën gegevensverwerkingen vrijgesteld van de gehele werking van de richtlijn (en hoeven deze zodoende niet nog apart vrijgesteld te worden van de meldplicht). Dit zijn gegevensverwerkingen voor privédoeleinden in de huiselijke sfeer en gegevensverwerkingen die worden uitgevoerd door veiligheidsdiensten en politie. Nationale wetgevers kunnen er daarnaast voor kiezen niet alleen de hiervoor genoemde gegevensverwerkingen vrij te stellen van aanmelding, maar meer dan dat.

Hieruit blijkt dat de meeste bepalingen omtrent de meldplicht verplicht zijn zodat er met zekerheid een bepaalde mate van transparantie is. Er kan echter van worden afgeweken om de eerder genoemde 'inadequate administratieve formaliteiten' te voorkomen. Er is dus alleen een vorm van optionele harmonisatie als het gaat om de mogelijkheid tot vrijstelling en de manier waarop dit geregeld kan worden. De andere bepalingen zijn, als minimum, verplicht. Wat er bovenop dat minimum wordt geregeld staat de landen vrij. Wanneer er voor wordt gekozen meer te regelen dan Europese regels verplichten wordt er wel gesproken van een 'kop op de Europese regelgeving'.

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk worden enkele theoretische perspectieven besproken die mogelijke verschillen in de omzetting van richtlijnen in nationale wetgeving tussen de verschillende landen kunnen verklaren. In dit onderzoek is gekozen om te werken in de traditie van het historisch institutionalisme (vanaf hier ook wel: HI). Binnen deze traditie wordt specifiek gekozen voor de zogenaamde *cost hypothesis* van Duina (1997). Deze theorie combineert namelijk drie belangrijke causale mechanismen uit het historisch institutionalisme. Deze hypothese wordt wel enigszins aangepast omdat het niet om de implementatieverschillen gaat voor wat betreft de hele richtlijn, maar slechts één gedeelte ervan. Eerst zal HI worden uitgelegd alvorens de specifieke theorie wordt toegelicht en uitgediept. Ook wordt de koppeling gemaakt naar de casus. Ten slotte komen alternatieve theoretische verklaringen aan bod.

3.1.1 Historisch institutionalisme

Om historisch institutionalisme als school van sociaal-wetenschappelijk denken uit te kunnen leggen dient eerst begrepen te worden wat institutionalisme is en wat sociale instituties zijn. Een sociale institutie is een ontzettend breed begrip en zodoende is institutionalisme een hele brede stroming binnen het sociaal-wetenschappelijk veld. Sommige auteurs kiezen ervoor sociale instituties te definiëren als ‘wettelijke, bestuurlijke en door gewoonte ingegeven ordening van herhaaldelijke interacties tussen mensen’ (Pejovich, 1999) en zodoende de gehele, brede betekenis te vatten. In meer detail: “een sociale institutie is een verzameling regels die sociale interactie op een bepaalde manier structureert en de leden van de relevante gemeenschap hebben kennis van die regels” (Knight, 1992). Simpelweg uitgelegd is het dus de verzameling spelregels die gelden binnen een bepaalde context.

Om te verduidelijken wat voor soort sociale instituties er zoal bestaan wordt er vaak ook onderscheid gemaakt tussen formele en informele instituties. Voorbeelden die genoemd worden zijn conventies, sociale regels en normen enerzijds (Knight, 1992), die we kunnen scharen onder informele sociale instituties, en anderzijds wetten of andere regels die formele instituties zijn.

Zoals de naam al doet vermoeden kent het institutionalisme een grote betekenis toe aan deze sociale instituties, namelijk dat ze uitkomsten beïnvloeden (Aspinwall & Schneider, 2001, p. 1). Instituties geven in beslisprocessen richting aan wie meedoet met besluitvorming en tegelijkertijd wat het strategisch gedrag van de deelnemers is bij het maken van die beslissing (Steinmo, 2008). Hall & Taylor stellen dan ook als centrale vraag voor institutionalisten: hoe beïnvloeden instituties het gedrag van individuen (1996)? Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat institutionalisten het er grotendeels over eens zijn dat instituties zowel gedrag beïnvloeden als dat gedrag van individuen instituties beïnvloedt: ze kunnen als afhankelijke en als onafhankelijke variabele bestudeerd worden (Aspinwall & Schneider, 2001, p. 3). De regels van het spel kunnen immers ook veranderd worden, zowel via geïnstitutionaliseerde weg als door een (geleidelijke) samenloop van omstandigheden. In dit onderzoek is wat dat betreft ook duidelijk sprake van een samenspel.

Binnen het institutionalisme worden gewoonlijk drie scholen onderscheiden: het rationalistisch, het sociologisch en het historisch institutionalisme (Hall & Taylor, 1996, Aspinwall & Schneider, 2001, Steinmo, 2008). Ze verschillen allen enigszins voor wat betreft de aannames die ze doen over gedrag en de onderzoeksmethoden die ze kiezen, maar overkoepelend is dus altijd het belang dat gehecht wordt aan instituties. Rationalistisch institutionalisme benadert het bestaan van en het bewegen binnen instituties als ingegeven door preferenties en de wil van actoren om nut te maximaliseren door middel van hun keuzes (Steinmo, 2008). Met andere woorden: de wetten van rationeel gedrag komen geaggregeerd tot uiting in sociale instituties. Dit betekent overigens niet dat het volgen van institutionele regels altijd leidt tot optimale (rationele) uitkomsten.

Sociologisch institutionalisme ziet juist menselijk gedrag als inherent verweven met instituties. Mensen zijn, aldus dit paradigma, 'satisficers' die beslissingen niet maken op basis van een netjes geordend set preferenties en kosten-baten afweging, maar op basis van *the logic of appropriateness* (Steinmo, 2008). De sociologisch institutionalist vraagt zichzelf dan ook niet wat maximale utiliteit brengt, maar wat normaal gesproken in die situatie gedaan behoort te worden. Wat gedaan behoort te worden (wat *appropriate* is, letterlijk vertaald: gepast) wordt ingegeven door culturele omstandigheden. Sociologisch institutionalisme verklaart uitkomsten vanuit cultuur en wereldbeeld, routine en script: instituties (Hall & Taylor, 1996).

Historisch institutionalisme, tot slot, wordt altijd uitgelegd als een soort midden tussen deze beide uitersten (Hall & Taylor, 1996, Steinmo, 2008). Zowel de rationele insteek (calculus approach in de woorden van Hall & Taylor) als de culturele aanpak kunnen worden gebruikt door historisch institutionalisten, of beide: onderzoekers binnen de HI-stroming zijn in sommige gevallen zelfs agnost op dit onderwerp (Steinmo, 2008). HI verwerpt dus een absolute notie van menselijke rationaliteit (Immergut, 2006) en van volledig cultureel bepaald gedrag.

Dit maakt HI ook vatbaar voor de kritiek dat het helemaal geen afzonderlijke stroming is, maar gewoon een combinatie van beide eerdergenoemde paradigma's (ibid.). Toch is er wel een onderscheidend aspect aan HI.

Dit onderscheidende aspect is dat er wordt aangenomen dat de geschiedenis en context van het onderzoeksobject de belangrijkste verklarende factor is voor de ontwikkeling van beleid (Steinmo, 2008). In plaats van grote deductieve verklaringen te geven voor verschijnselen zoals de andere institutionalisten, of politieke actie te zien als een samenspel van onafhankelijke variabelen, plaatsen historisch institutionalisten hun onderzoeksobject nadrukkelijk in de context van tijd en plaats. HI is hierdoor sterk gericht op processen: het bestuderen van het proces dat leidt tot een beslissing kan volgens aanhangers van HI de best verklaring geven waarom die beslissing genomen wordt zoals die genomen wordt. Een veelgebruikte methode is dan ook de casestudy waarin het proces van de besluitvorming wordt gereconstrueerd.

3.1.2 Beleidsnalatenschap, padafhankelijkheid en de kostenhypothese

De moeilijke verandering van bestaande instituties is onderwerp van veel academische studie. Men probeert hiermee het bestaan van een diepgewortelde en moeilijk te veranderen beleidsnalatenschap te verklaren. In de studie van Europese implementatie is dit in het bijzonder relevant voor historisch institutionalisten (Mastenbroek, 2007), want wat gebeurt er als 'Europa' een lidstaat iets oplegt wat niet goed past bij de nationale beleidsnalatenschap? In deze paragraaf wordt eerst uitgelegd waarom instituties moeilijk te veranderen zijn. Vervolgens wordt nader ingegaan op een theorie die gebruik maakt van dit gegeven om voorspellingen te doen over implementatie van EU-wetgeving: de kostenhypothese (*cost hypothesis*, Duina 1997).

Een belangrijk theoretisch concept dat de moeilijke verandering van instituties verklaart is padafhankelijkheid. Allereerst zal gepoogd worden het concept in brede zin uit te leggen. Conceptueel is het namelijk belangrijk om duidelijk te definiëren wat er precies bedoeld wordt met padafhankelijkheid. Vaak wordt er bij het gebruik van dit concept slechts bedoeld op de vage notie dat de geschiedenis er toe doet of dat het verleden het heden beïnvloedt (Mahoney, 2000, Pierson, 2004, Rixen & Viola, 2009). Dit heeft nadelige gevolgen voor de analytische helderheid van padafhankelijkheid als concept (Pierson, 2004).

Het ontstaan van padafhankelijkheid is in de meest abstracte betekenis een proces waarbij, volgend op een initiële keuze voor een alternatief, de keuze voor dit alternatief steeds wordt gereproduceerd

door de condities die de keuze voor dit alternatief met zich meebrengt. Uitgelegd door middel van een voorbeeld: de universaliteit van het QWERTY-toetsenbord (Thelen, 1999). Hoewel het toetsenbord inmiddels niet meer beperkt wordt door de technische beperkingen die het in de tijd van de typemachine wel had, blijft het QWERTY-toetsenbord het populairste toetsenbord omdat de voorheen gedane investeringen in deze vorm (in termen van software, gewinning van gebruikers en zo voort) het onwaarschijnlijk duur maken om ineens radicaal van 'pad' te veranderen. Zelfs al is het aantoonbaar niet de meest efficiënte vormgeving als bijvoorbeeld typsnelheid de doorslaggevende factor zou zijn.

Het ontstaan van een ideaaltypische padafhankelijke situatie volgt volgens Mahoney een vast patroon. Er moeten om hiertoe te komen drie stappen worden gezet (Mahoney, 2000). Eerst is er de initiële situatie met een X aantal mogelijke alternatieven, bijvoorbeeld voor beleid A, beleid B en beleid C. Deze alternatieven zijn de keuzemogelijkheden die er zijn in het beslisproces. Dan volgt het moment waarop een keuze wordt gemaakt voor één alternatief, zeg beleid A. Dit moment noemt Mahoney de *critical juncture* (vrij vertaald: kritieke tweesprong). Het kiezen van één van de alternatieven is de eerste stap op het metaforische pad. Vervolgens zegt de theorie van padafhankelijkheid dat iedere volgende stap het blijven volgen van dat pad aantrekkelijker zal maken. Er worden steeds meer beslissingen genomen die in lijn zijn met de initiële keuze voor beleid A. Dit kan komen doordat er geïnvesteerd moet worden in de beleidskeuze, of omdat het in een land goed gebruik kan zijn dat er niet bij elke machtswisseling radicaal wordt gebroken met het beleid van de vorige machthebber. Hierdoor wordt er almaar meer geïnvesteerd in de status quo die ontstaan is na de initiële keuze. Met andere woorden, de beloning voor het volgen van het pad en de kosten voor het verlaten van het pad zullen telkens hoger worden. Er ontstaat zodoende een equilibrium A dat correspondeert met de initiële keuze voor beleid A. Wordt er in de besluitvorming gekozen voor een ander alternatief bij de *critical juncture*, dan zal er ook een ander equilibrium worden bereikt. Op deze manier kan padafhankelijkheid verklaren waarom een proces, na het nemen van de initiële keuze, een voorspelbaar en stabiel verloop heeft. Hoewel padafhankelijkheid dus geen verklaring geeft voor waarom de initiële keuze op een bepaald alternatief valt, kan padafhankelijkheid wel verklaren waarom de daaropvolgende keuzes worden gemaakt.

Het ontstaan van padafhankelijkheid kan worden gedreven door verschillende onderliggende mechanismen. Hier hebben verschillende institutionalistische 'scholen' verschillende zienswijzen op. (Thelen, 1999).

Binnen de rationalistische variant van padafhankelijkheid is een bekend voorbeeld het QWERTY-toetsenbord, dat eerder al genoemd werd om het concept te illustreren. Hoewel het toetsenbord is ontworpen om bepaalde technische beperkingen van een typemachine te ondervangen en aantoonbaar niet het meest efficiënte toetsenbord is voor bijvoorbeeld typsnelheid, komt er een punt dat een bepaald ingeslagen pad wel bewandeld moet worden omdat het inslaan van andere paden niet langer rationeel is door de investeringen die er gedaan zijn in de huidige institutie en de kosten gebonden aan verandering (ibid.). De drijvende kracht achter de reproductie is dus in dit mechanisme (economische) nutsmaximalisatie. Belangrijke aanname binnen dit paradigma is dat er één gedeelde analyse is van het probleem vanuit één gedeelde set van preferenties. Dit leent zich minder goed in de context van het openbaar bestuur, dat vaak zo georganiseerd is dat er ruimte is voor meerdere visies op hetzelfde ter zake doende probleem. Dat is in deze casus, waar belangen van privacy worden gewogen tegen andere belangen, zeker het geval. Om die reden wordt deze variant niet verder gebruikt in dit onderzoek.

Bij sociologisch institutionalisme ontstaat padafhankelijkheid doordat instituties handelen van actoren expliciet informeren en hun ideeën beïnvloeden over wat 'juist' is. Mahoney noemt dit mechanisme

de legitimatie-verklaring (2000). Een eenmaal gemaakte keuze wordt, naar mate hij vaker bevestigd wordt, steeds 'legitiemer' en zodoende worden eenmaal in gang gezette processen steeds sterker geïnstitutionaliseerd en moeilijker te veranderen. Deze verklaring gaat dus uit van drijvende krachten als de hang naar gewoonte en de legitimiteit van bepaalde ideeën, zoals eerder beschreven bij de *logic of appropriateness*.

Mahoney geeft nog een derde mogelijk alternatief voor deze twee verklaringen met wat hij de machtsverklaring noemt (ibid.). Net als binnen de rationalistische verklaring is de basisassumptie dat actoren beslissingen nemen op basis van een kosten-batenanalyse. In tegenstelling tot de rationalistische verklaring is de aanname van deze verklaring dat voor één maatschappelijk probleem verschillende actoren er een andere analyse op na houden van wat de kosten en de baten zijn. Door een initiële keuze te maken om het probleem op een bepaalde manier te benaderen, worden middelen en macht middels instituties naar verschillende actoren gealloceerd. Dit maakt dat de ene actor meer invloed zal hebben op een volgende beslissing dan de andere. Dit zal worden aangewend om in een daaropvolgende beslissingsmoment deze machtspositie te versterken. Hierdoor ontstaat een stabiel patroon waarbij een (groep van) actor(en) een bepaald institutioneel arrangement zal willen behouden. Dit verweeft ook een rationalistisch element in, maar leent zich beter voor toepassing in het openbaar bestuur en dus in deze casus.

Dus, hoe verhoudt zich dit tot implementatie van Europese regelgeving? Binnen het HI-paradigma en vanuit het idee van padafhankelijkheid zijn er verschillende theoretische raamwerken ontwikkeld om de implementatie van Europese richtlijnen te verklaren. Een verzamelnaam van die theorieën is de *goodness of fit hypothesis* (Mastenbroek, 2005). De kern van deze theorieën is in alle gevallen dat de implementatie van richtlijnen afhankelijk is van hoe de eisen die Europese regelgeving stelt passen binnen de bestaande instituties in de lidstaten (ibid.). Beogen de vereisten van de richtlijn een grote verandering ten opzichte van het staand beleid, dan is er sprake van misfit. Er moet dan worden afgeweken van het 'pad' dat dan wordt bewandeld. Deze algemene hypothese kan allerlei onderliggende mechanismen hebben. Mastenbroek benoemt hier in elk geval een rationalistische en een sociologische insteek (ibid.). De auteur die echter de bovengenoemde mechanismen van macht en het sociologisch institutionalisme combineert om de implementatie van Europese regelgeving te verklaren, is Duina (1997). Daarom wordt zijn theorie gebruikt om twee hypothesen op te stellen.

Duina heeft een theorie ontwikkeld die de *cost hypothesis* heet, de kostenhypothese. De kostenhypothese is simpel:

"When a directive is in line with the current policy legacy of a country and with the organization of interest groups, it is well implemented. When it envisions major policy shifts and the re-organization of interest groups, it suffers from poor implementation."

[Als een richtlijn overeenstemt met de huidige beleidsnalatenschap van een land en de verhoudingen tussen belanghebbende actoren, zal de richtlijn goed worden geïmplementeerd. Als de richtlijn grote veranderingen in beleid of een herschikking van de verhoudingen tussen belanghebbende actoren vereist, dan zal er sprake zijn van slechte implementatie.]

(ibid.)

De afhankelijke variabele is in deze theorie dus, net als in dit onderzoek, de manier waarop de richtlijn wordt geïmplementeerd: goed (*well*) of slecht (*poor*). Goede implementatie kan heel veel dingen betekenen. In de meta-studie van Mastenbroek (2007, p. 20-21) wordt gesproken van *timeliness* (tijdigheid) en *correctness* (juistheid), dit correspondeert met *speed* (snelheid) en *extent of implementation* (mate van implementatie) uit het werk van Duina (1997). In dit onderzoek worden de

termen vertaald in het Nederlands: er wordt gesproken van de tijdigheid en de mate van implementatie. Dit zijn over het algemeen de maatstaven waaraan de beoordeling van implementatie wordt gelegd. Dit onderzoek richt zich slechts op een deelaspect van de Europese richtlijn 95/46/EG. Het zou een onevenredig gewicht aan dit deelaspect toekennen als de tijdigheid van de implementatie zou worden gebruikt in dit onderzoek. Daarom is er voor gekozen slechts te kijken naar de mate van implementatie.

Duina kiest er voor de mate van implementatie te meten in het aantal veranderingen dat een nationale wetgever introduceert ten opzichte van de richtlijn. Hoe hoger het aantal veranderingen, hoe lager de mate van implementatie. Deze veranderingen kunnen tot uiting komen in het nationaal wijzigen van aantallen, deadlines of concepten in de wetgeving evenals het uitzonderen van partijen, sectoren of regio's van bepaalde gevolgen van de regelgeving. Bepaalde categorieën gegevensverwerkingen worden uitgezonderd van de regelgeving in dit onderzoek door middel van de vrijstellingen. Om die reden wordt de meetmethode van Duina gevolgd. Wel moet voor de volledigheid worden toegevoegd dat de mate van implementatie (of dus de *correctness*) ook een ingewikkelde juridische component heeft (Mastenbroek, 2007). Dit onderzoek is echter niet geïnteresseerd in de (juridische) juistheid van de implementatie *per se*, maar in de verschillen in implementatie tussen landen. Die verschillen kunnen al worden geconstateerd zonder dat de exacte juridische implicaties ervan worden doorgrond. Om die reden wordt deze dimensie die Mastenbroek aanbrengt in het concept buiten beschouwing gelaten. Om deze reden wordt dus ook niet gesproken over de mate van implementatie of goede of slechte implementatie, maar over de *wijze van implementatie*.

De onafhankelijke variabelen in de kostenhypothese zijn de huidige beleidsnalatenschap en de verhoudingen tussen belanghebbende actoren (*organization of interest groups*). Belanghebbende actoren spelen de centrale rol in de machtsverklaring van Mahoney. Dit zijn de organisaties of partijen wiens doen en laten wordt beïnvloedt door de regelgeving die onderzocht wordt. Volgens de kostenhypothese zullen zij zich mobiliseren tegen een verandering van de regelgeving als het de huidige verdelingen van macht in hun nadeel beïnvloedt. Weerstand van genoeg machtige partijen zal zich uiten in een wijze van implementatie. De theorie stelt dat deze partijen zich namelijk zullen verzetten naarmate hun belangen meer worden geschaad.

De andere variabele, beleidsnalatenschap, legt Duina uit als *national legal and administrative traditions regulating society* [nationale wetgevings- en beleidstradities die de maatschappij vormgeven]. Hoewel de kostenhypothese van Duina vaak wordt uitgelegd als rationalistisch, benadrukt de woordkeuze voor tradities duidelijk het sociologische element dat verweven is in de kostenhypothese. De afstand tussen de beleidsnalatenschap enerzijds en de doelen van de richtlijn anderzijds is dus een sociologisch element (hoeveel wijkt het af in termen van de gevestigde cultuur, wat wij gewend zijn, tradities en routines om te implementeren?). Als de Europese regelgeving in strijd is met de huidige beleidsnalatenschap, zal dit tot uiting komen in een lagere mate van implementatie. In de woorden van de onderzoeker: deze lage mate is dan een gevolg van een dynamiek die ontstaat rond de Europese richtlijn die iets wil veranderen in een land. Deze verandering ontmoet weerstand doordat de verandering wordt vergeleken met (1) de beleidsnormen die gepaard gaan met de status quo en (2) de relatie tussen de belanghebbenden in de status quo. Hoe groter de verandering, hoe groter de kans dat de veranderende situatie elementen bevat waar bepaalde partijen zich tegen kunnen keren.

Duina verweeft dus in de kostenhypothese de machtsverklaring en de sociologische verklaring van padafhankelijkheid van Mahoney. De twee theoretische benaderingen sluiten daarom op elkaar aan. Daaruit volgt de keuze voor de volgende hypothesen, waarin de verklarende elementen van de

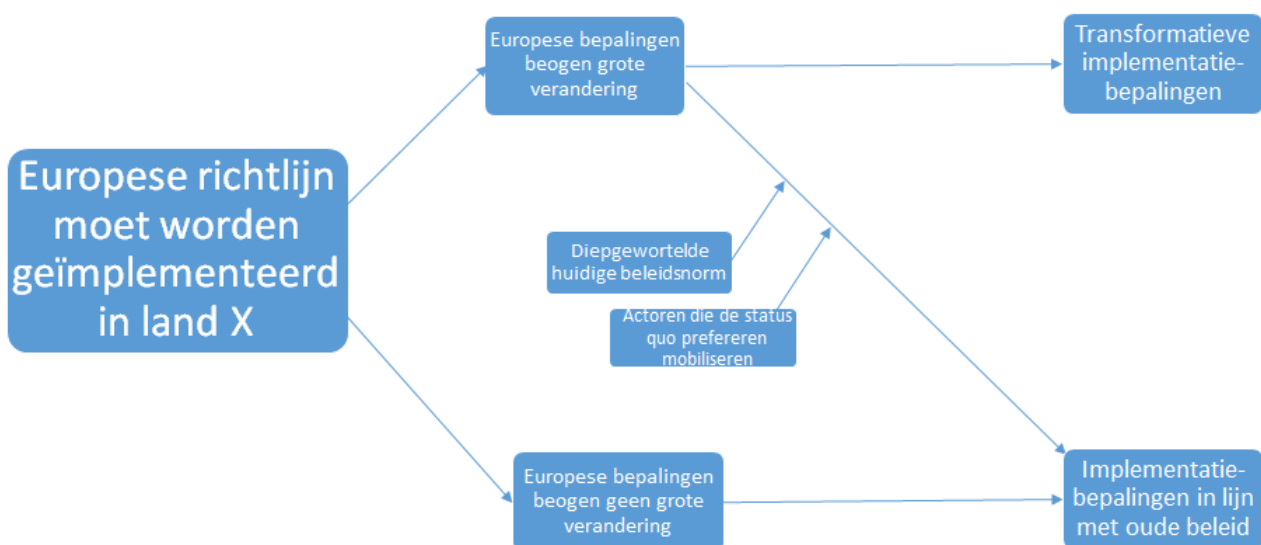
kostenhypothese van Duina worden verwerkt. Voor wat betreft de verandering gaat het dus in beide hypothesen om de verandering ten opzichte van het oude beleid.

H1: Naarmate de vereiste veranderingen in de relatie tussen belanghebbenden groter zijn, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn worden gevonden.

H2: Naarmate de vereiste veranderingen vanuit de richtlijn minder goed passen bij de beleidsnormen die nationaal gezien gelden voor deze regelgeving, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn gevonden worden.

In afbeelding 1 staat het conceptueel model dat de causale relaties weergeeft zoals op basis van deze theorie wordt verwacht. 'Europese bepalingen beogen grote verandering' staat voor de situatie waarin de vereisten uit de richtlijn een grote verandering beogen. 'Europese bepalingen beogen geen grote verandering' staat voor de situatie waarin dat niet zo is. 'Diepgewortelde huidige beleidsnorm' staat voor de situatie dat er een beleidsnorm is zoals beschreven naar aanleiding van hypothese 2. 'Actoren die de status quo prefereren mobiliseren' staat voor de situatie waarin actoren mobiliseren naar aanleiding van de misfit met de huidige relaties tussen actoren van hypothese 1. De 'implementatiebepalingen' in de twee uiterst rechtse vakken zijn de vereiste en facultatieve veranderingen die uiteindelijk worden geïmplementeerd in België en Nederland. Een pijl van vak-naar-vak staat voor volgtijdelijkheid. Een pijl van een vak naar een pijl betekent dat de verwachting is dat dit een modererende variabele is in een oorzaak-gevolgrelatie tussen de twee opeenvolgende zaken.

Afbeelding 1: Conceptueel model 1



3.2 Kritiek

Kritiek op de gebruikte theoretische concepten is er ook. De hierop volgende paragraaf behandelt de kritieken op padafhankelijkheid en de kostenhypothese. Aan de hand van deze kritiek wordt een alternatieve hypothese geformuleerd.

3.2.1 Kritiek op padafhankelijkheid en de kostenhypothese

Padafhankelijkheid als breed, theoretisch concept is op een aantal punten vatbaar voor kritiek. Ten eerste is het deterministisch: zodra de initiële keuze gemaakt is, wordt het pad volgens de theorie

alleen maar smaller (Thelen, 1999). Dit maakt dat padafhankelijkheid als theorie vaak alleen stabiliteit verklaart en verrast wordt door verandering (Bridges, 2000). Dit is in die zin onwaar dat de meeste theorieën van padafhankelijkheid een bepaalde assumptie doen over de drijvende kracht achter het handelen van actoren. Deze assumptie is deterministisch en kan in gevallen niet kloppen. Misschien wordt er voor het ene beslismoment gehandeld vanuit de *logic of consequence*, en de andere keer vanuit de *logic of appropriateness*. Maar het beschrijven van een zelfversterkend mechanisme is op zichzelf niet deterministisch. Immers, niet elk besluit dat binnen één onderwerp van beleid of wetgeving wordt genomen, draagt per se bij aan verhoogde stabiliteit. Evengoed kunnen op ieder moment in het proces andere alternatieven worden gekozen doordat zij meer nut bieden, doordat ze worden ondersteund door machtigere actoren of omdat ze meer ‘appropriate’ zijn. Padafhankelijkheid verklaart alleen waarom de initiële keuze herhaaldelijk wordt herbevestigd en versterkt. Thelen kiest er voor om instabiliteit in te bouwen in haar theorie door ook processen die het gekozen pad ondermijnen te beschrijven en te gebruiken als verklarende elementen voor verandering. Zo wordt ook instabiliteit ingebouwd en kan verandering worden verklaard. Hoewel dit wel terug zal komen in de discussieparagraaf van dit onderzoek, is deze theoretische toevoeging geen onderdeel van de gekozen theorie.

Ten tweede is padafhankelijkheid te contingent volgens critici. De initiële keuze of *critical juncture* wordt verklaard door factoren die niet ingebouwd zitten in het theoretisch model, ondanks dat ze cruciaal zijn voor de verklaring van uitkomsten (Thelen, 1999). Thelen geeft daarnaast aan dat in de context van politiek een gelijk speelveld van alternatieven die zomaar gekozen kunnen worden een hoogst onwaarschijnlijke situatie is. Dit slaat ook weer terug op de contextuele factoren van Pierson: het is onwaarschijnlijk dat in de politiek een keuze zomaar gemaakt wordt en dáárna pas padafhankelijk wordt. Dit is in principe terechte kritiek op het gebruik van de theorie van padafhankelijkheid in dit onderzoek. De verklaring voor de initiële keuze is dan ook niet waar dit onderzoek zich op richt. Dit onderzoek wil een verklaring geven voor de implementatie van Europese richtlijnen in nationale wetgeving. De keuzes die voorafgaand aan de implementatie op nationaal niveau gemaakt worden zijn daar geen onderdeel van.

Ten slotte is het gebruik van padafhankelijkheid in dit onderzoek vatbaar voor de kritiek dat het niet in een adem genoemd kan worden met bijvoorbeeld het theoretische model dat het universele gebruik van het QWERTY-toetsenbord verklaart (Rixen & Viola, 2009). Rixen en Viola beschrijven een aantal mogelijke mechanismen die onder dezelfde familie van verklaringen voor institutionele verandering vallen. Er kan onder meer sprake zijn van endogene en exogene factoren en processen van *constant*, *increasing* en *decreasing returns*. Volgens hun methodologie mag slechts een endogeen veranderingsproces van *increasing returns* padafhankelijk genoemd worden. Het is goed om bij het gebruik van theorie in dit onderzoek te beseffen dat er inderdaad ook gebruik gemaakt wordt van exogene verklaringen voor stabiliteit en verandering. In die zin is deze besluitvormingscasus zeker niet gelijk aan de casus van toetsenborden.

Daarnaast wordt het concept in dit onderzoek slechts gebruikt om een theoretische onderbouwing te geven, die al impliciet is in de kostenhypothese. De onderzoeksverwachting van dit onderzoek zelf staat of valt niet bij het rigoureuze gebruik van padafhankelijkheid.

Als reactie op de tekortkomingen van de *goodness of fit* literatuur en het gebruik van padafhankelijkheid daarin ontstond een nieuwe wetenschappelijke benadering van het vraagstuk van implementatie van Europese regelgeving in lidstaten. De voornaamste kritiek waar aan tegemoet gekomen moest worden was dus dat deze theorie een heel sterk statisch element heeft ingebouwd, namelijk dat de besluitvormers op nationaal niveau altijd de status quo willen behouden (Mastenbroek, 2005). Dit sluit aan op de kritiek die er is op de deterministische aard van

padafhankelijkheid: er wordt altijd stabiliteit voorspeld en nooit eens verandering. De reactiebeweging hierop probeert dit te ondervangen door een betekenis toe te kennen aan de rol van binnenlandse politieke instituties en actoren. De beweging wordt zodoende wel onder de volgende paraplu-terme gevat: de theorie van de binnenlandse politiek. Binnen deze school wordt het slagen of falen en de mate van implementatie verklaard door de bereidheid om te voldoen aan implementatiecriteria door de machthebbende politieke actoren. Elke afzonderlijke beslissing om een richtlijn te implementeren wordt gemaakt op basis van een nieuwe kosten-batenanalyse (Falkner, Hartlapp en Treib, 2006). Ook de theorie over *veto players* voegt hier een variabele aan toe, namelijk dat het aantal instituten dat een beslissing kan blokkeren in negatief verband staat met de mate en snelheid van implementatie (Mastenbroek, 2005).

Er wordt een alternatieve hypothese geformuleerd die de dynamiek van de binnenlandse politiek in acht neemt, zoals aangehangen in de bijbehorende school. Het gekozen model is dat van Börzel en Risse (2003). Zij hebben, voortbordurend op de *goodness of fit* literatuur, een model ontwikkeld dat een verklaring geeft voor een verandering ten opzichte van de status quo als gevolg van Europese regelgeving.

3.2.2 Alternatieve hypothese

Börzel en Risse borduren dus voort op de *goodness of fit* literatuur. Ze definiëren het slecht passen van Europese regelgeving bij de nationale context als een noodzakelijke, maar niet een voldoende voorwaarde voor verandering in het beleid als gevolg van Europese regels (ibid.). De andere (voldoende) voorwaarde is dat er faciliterende factoren zijn die de druk om te veranderen omzetten in verandering (ibid.). Dit tweede gedeelte is wat zij toevoegen aan de *goodness of fit* literatuur: niet het gegeven dat Europese regelgeving slecht past bij binnenlands beleid is doorslaggevend voor de manier waarop wordt geïmplementeerd, maar wat de binnenlandse politieke factoren met deze situatie doen. Ze maken hun model compleet door twee mogelijke factoren die deze verandering bewerkstelligen te beschrijven.

Eén factor is actoren, die vanwege het belang dat zij hebben om de nationale regels te veranderen de implementatie van Europese regels als gelegenheid aanwenden om die verandering mogelijk te maken. Wanneer deze logica gevolgd wordt presenteren Europese regels nationale actoren met een kans om de verdeling van macht en middelen te herschikken. Of dit dan ook daadwerkelijk gebeurt is een tweede in de theorie van Börzel en Risse. Hiervoor bieden ze twee perspectieven: het rationalistische en het sociologische perspectief.

In het rationalistische perspectief van institutionalisme hangt de kans op verandering onder meer af van de volgende twee interveniërende variabelen. 1) De hoeveelheid *veto points* staat negatief in verband met de kans op verandering: het geeft actoren die tegen verandering zijn namelijk meer kansen om een verandering tegen te houden. Hoe verdeelder de macht in een land, hoe kleiner de kans dat er een verandering optreedt. *Veto points* zijn een concept dat voortvloeit uit het concept van *veto player* en kan in principe inwisselbaar gebruikt worden. Het gaat om actoren of groepen actoren wiens overeenstemming is vereist om een beleidsbeslissing te kunnen nemen. 2) De formele instituties kunnen de mogelijkheden tot exploitatie van de zich aandienende kans beïnvloeden. Bij dit laatste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het bestaan van een coalitieregering: zit een actor daar in, dan geeft dit de betrokken partij een grotere kans op invloed. Deze laatste variabele wordt helaas amper door de auteurs uitgewerkt, anders dan dat ze zeggen dat formele instituties een effect kunnen hebben op de waarschijnlijkheid van verandering als gevolg van Europese regelgeving. Deze zal daarom niet worden gebruikt in het onderzoek.

De eerste alternatieve hypothese luidt dus als volgt:

Ha1: De hoeveelheid veto points staat negatief in verband met de kans op verandering als gevolg van Europese regelgeving.

Vanuit het sociologische perspectief van institutionalisme wordt door Börzel en Risse een rol van belang toegekend aan nationale normen en collectief begrip van een situatie (*logic of appropriateness*) (ibid.). Hierbij gaat het dus veel meer om informele instituties. Ook binnen deze benadering zijn er twee interveniërende variabelen die van invloed zijn in de theorie van Börzel en Risse.

1) Ideeën over wat juist is (informele instituties) worden door zogenaamde *norm entrepreneurs* veranderd. De aan- of afwezigheid van *norm entrepreneurs* beïnvloedt de kans op verandering. *Norm entrepreneurs* proberen door een proces van overtuiging hun normen of ideeën te laten prevaleren. Wanneer een Europese richtlijn bepaalde verandering faciliteert en er zijn *norm entrepreneurs* die gebruik maken van de gelegenheid van implementatie, wordt de kans op verandering van het beleid als gevolg van Europese regelgeving groter. Actoren die als *norm entrepreneurs* kwalificeren kunnen volgens Börzel en Risse twee mogelijke groepen zijn: *epistemic communities* en *advocacy networks*. *Epistemic communities* zijn groepen met autoriteit, een bijzonder claim op kennis of expertise en een normatieve agenda. Dit betekent dat ze door middel van hun kennis en expertise hun idee of norm voor het voetlicht kunnen brengen en anderen overreden om deze te accepteren. *Advocacy issue networks* zijn vergelijkbaar, maar zonder kennis of expertise; zij overreden actoren op basis van reeds bestaande gedeelde waarden en proberen hen zo te bewegen hun doelen te heroverwegen.

In dit onderzoek wordt niet alleen gekeken naar de invloed die deze norm entrepreneurs proberen uit te oefenen naar aanleiding van de bepalingen in de richtlijn die een verandering beogen. Het feit dat de richtlijn via een wet moet worden geïmplementeerd biedt de norm entrepreneurs op zichzelf namelijk al een kans om een nieuwe beleidsnorm te introduceren. Het implementatieproces wordt daarom in dit onderzoek gezien als een *policy window* (Kingdon, 2011, p. 166): eenvoudigweg een kans om bepaalde oplossingen of problemen aan bod te laten komen. Dit hoeft niet per se voort te vloeien uit de bepalingen van de richtlijn zelf, maar eerder uit het gegeven dat er een richtlijn moet worden geïmplementeerd. De norm entrepreneur van Börzel en Risse lijkt in die zin ook sprekend op de *policy entrepreneur* van Kingdon. Deze aanpassing op de theorie van Börzel en Risse betekent daarom ook dat in dit onderzoek het slecht passen van de Europese richtlijn niet als noodzakelijke voorwaarde wordt gezien voor verandering: de norm entrepreneur kan ook veranderingen bewerkstelligen als de richtlijnbeoordelingen géén grote veranderingen beogen.

2) De politieke cultuur van een land en andere informele instituties beïnvloeden ook de kans op verandering. De auteurs denken hierbij aan een cultuur waarin het bouwen van consensus belangrijk is. Als dat zo is, is er een grote kans dat gedeeld begrip van een situatie een belangrijke rol speelt. Dat zou betekenen dat er in een land waar de politieke cultuur consensus voorschrijft, de kans kleiner wordt dat enkele actoren hun macht kunnen aanwenden om de vereisten van een Europese regel te blokkeren. Een consensuscultuur vergroot daarom de kans op verandering als gevolg van Europese regelgeving. Echter worden Nederland en België, parlementaire democratieën die geregeerd worden door coalities, beide gezien als landen met een consensusgerichte cultuur (Arsenault, 2017, p. 84, Anderson et al., 2007, p. 310). Dit kan dus niet de verschillen tussen deze twee landen verklaren en zal dan ook niet verder worden onderzocht. Voor de volledigheid is het overigens wel opgenomen in het conceptueel model.

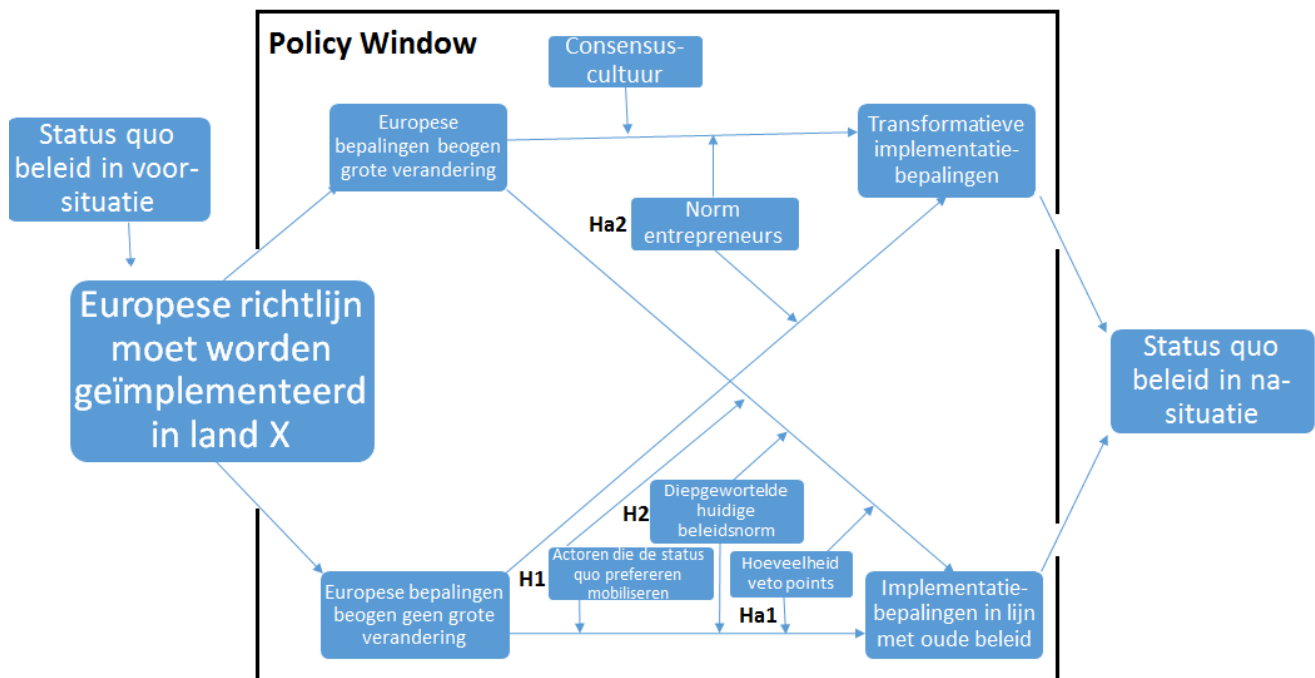
Dit betekent dat de tweede alternatieve hypothese als volgt wordt geformuleerd:

Ha2: De aanwezigheid van norm entrepreneurs zal een positief effect hebben op de kans op verandering naar aanleiding van Europese regelgeving.

Benadrukt wordt overigens door de auteurs dat deze twee benaderingen die horen bij Ha1 en Ha2 elkaar niet uitsluiten.

Conceptueel model 1 uit afbeelding 1 wordt daarom aangepast en aangevuld. In Conceptueel model 2 worden de relaties tussen de variabelen uit de theorieën van Duina en Börzel & Risse weergegeven. Conceptueel model 2 geeft alle relaties tussen de variabelen in dit onderzoek weer zoals uit de gebruikte theorieën zou volgen. Ten opzichte van het eerste conceptuele model worden daar de norm entrepreneurs uit Ha2 aan toegevoegd en de veto points uit Ha1. Ook wordt er nog een lijn getrokken tussen 'Europese bepalingen beogen geen grote verandering' en 'transformatieve implementatiebepalingen', met als modererende variabele norm entrepreneur.

Afbeelding 2: Conceptueel model 2



4 Methodologisch kader en onderzoeksstrategie

In dit hoofdstuk worden de gemaakte methodologische keuzes toegelicht en de theoretische concepten en variabelen geoperationaliseerd. Allereerst wordt de keuze voor het type onderzoek toegelicht. Vervolgens zal er in worden gegaan op de keuze voor literatuurstudie en interviews. Daarna zullen de theoretische concepten en variabelen worden geoperationaliseerd en wordt de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek beschouwd.

4.1 Keuze voor kwalitatieve onderzoeksmethoden

Deze paragraaf behandelt de keuze voor het type onderzoek en de bijbehorende onderzoeksmethoden.

Er is gekozen voor kwalitatief onderzoek in de vorm van een vergelijkende casestudy. Er zijn verschillende redenen waarom dit het beste past bij de hoofdvraag en deelvragen. Ten eerste is een van de voordelen van casestudies dat het goed mogelijk wordt voor de onderzoeker om één of meerdere causale mechanismen te onderzoeken (George & Bennett, 2005). Dit onderzoek kan zodoende de verschillende hypothesen nauwkeurig testen, niet alleen op correlatie van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, maar ook op de mogelijke causatie (ibid.). Contextuele variabelen, die soms uit kwantitatief onderzoek moeten worden gelaten (ibid.), kunnen in detail worden onderzocht. Dit plaatst dit onderzoek ook nadrukkelijk in de traditie van het eerder genoemde historisch institutionalisme, dat een belangrijke rol toekent aan de historische context van een casus. Hoewel het op zichzelf geen argument is om te kiezen voor een onderzoeksopzet, is het niet voor niets dat veel historisch institutionalisten kiezen voor de casestudy: contextuele variabelen worden vaak als belangrijk gezien in onderzoek dat een sterke nadruk legt op een beleidserfenis en processen die daartoe leiden.

Wel moet er hierbij voor gewaakt worden dat de wetenschappelijke kwaliteit niet lijdt onder deze keuze. Door de zeer inductieve aanpak van HI en de gerichtheid op de eigenheid van elke situatie in diens historische context stellen sommige wetenschappers de vraag of HI überhaupt kennis kan genereren die relevant is voor andere casussen dan de casus die bestudeerd wordt (Landman & Robinson, 2009). HI wordt er zodoende wel van beticht slechts 'story-telling' te zijn. Dit wordt in dit onderzoek grotendeels ondervangen door te kiezen voor een specifieke theorie, de kostenhypothese, en ook een onderzoeksverwachting op te stellen. Deze theoretische kennis is in principe generaliseerbaar en het onderzoek is duidelijk deductief. Bleijenbergh stelt in dit verband ook wel dat een theoriegericht onderzoek dat gebruik maakt van een casestudy ook alleen moet willen falsificeren, echte sterke corroboratie behoeft in de regel meer kwantitatieve methoden (Bleijenbergh, 2013). Daarnaast verwerpen wetenschappers die het HI-paradigma aanhangen, zoals Thelen (1999), zich door te stellen dat een scheiding tussen theoriegericht onderzoek en empirisch gericht onderzoek te sterk wordt voorgesteld door critici van de ene of de andere methode: goede wetenschap toetst bepaalde theoretische kennis altijd aan empirie. Dat is dus ook wat dit onderzoek probeert te doen.

Ook biedt een casestudy een kans tot het verkrijgen van een hoge conceptuele validiteit (George & Bennett, 2005). Waar kwantitatief onderzoek soms een theoretisch concept een beetje moet 'oprekken' om een significant aantal gelijksoortige onderzoekseenheden te krijgen, kan de casestudy vaak het theoretisch concept heel strikt toepassen op de speciaal hiervoor uitgezochte cases. Na het strikt operationaliseren van de theoretische concepten kunnen de theoretische modellen worden getoetst door middel van falsificatie (Bleijenbergh, 2013).

De casestudy omvat gewoonlijk meerdere methoden van dataverzameling (Bleijenbergh, 2013). In dit onderzoek betreft dat documentanalyse en interviews. De documentanalyse is bedoeld om een

betrouwbaar beeld te krijgen van de geschiedenis en context van de casus. Documentanalyse is hier volgens Bleijenbergh als geen andere methode geschikt voor: “papier is geduldig en (...) blijft precies weergeven..” Er wordt een reconstructie gemaakt van het proces dat leidde tot implementatie in beide onderzochte landen door middel van deze onderzoeksmethode.

Documentanalyse is minder geschikt om bijvoorbeeld besluitvormingsprocessen met conflict weer te geven (ibid.). Hoewel bijvoorbeeld notulen van vergaderingen, zoals in de Tweede Kamer, dit soms kunnen ondervangen, is dit vaak niet toereikend. Motieven om iets te willen doen kunnen ook onuitgesproken zijn of juist bewust niet worden genoemd. Het is algemene bestuurskundige kennis dat de vertaling van politieke overeenstemming in beleid zich soms beperkt tot de middelen; er is dan geen overeenstemming over de doelen. Zodoende wordt het empirisch materiaal ook nog aangevuld met interviews. Dit zal als doel hebben de reconstructie te verrijken en de besluitvorming beter te kunnen verklaren dan mogelijk zou zijn geweest als puur op documentanalyse was vertrouwd.

4.2 Selectie casus

De casus zijn geselecteerd vanwege de verschillende implementatie van dezelfde richtlijn onder verder vergelijkbare omstandigheden. Nederland en België hadden op het moment van implementeren een vergelijkbare regeling voor het melden van gegevensverwerkingen. Na implementatie waren er toch twee verschillende regelingen. Dit onderzoeksontwerp heet most similar research design (George & Bennett, 2005). In een most similar research design zoekt de onderzoeker twee casus die op veel variabelen die worden onderzocht gelijk zijn, maar toch enigszins verschillen. Dat kan zijn op de afhankelijke variabele maar ook anderszins. Een dergelijk onderzoeksontwerp stelt de onderzoeker in staat door voor veel variabelen te controleren de hypothesen over causale mechanismen betrouwbaar te toetsen. Hierdoor kan een onderzoeker goed aangeven wat de verschillen in uitkomst veroorzaakt, of juist verklaren waarom de verschillen in onafhankelijke variabelen toch tot dezelfde uitkomst leiden.

4.3 Operationalisering van de variabelen

Om de hypothese toetsbaar te maken moeten de variabelen worden geoperationaliseerd. Met variabelen wordt bedoeld wat er gemeten wordt in het onderzoek. De afhankelijke variabele kunnen we, zoals gesteld, vinden in waar de hoofdvraag op gericht is om te meten. Dat is dus in dit geval de uitkomst van het implementatieproces: welke regelingen worden er aangetroffen na implementatie. De hoofdvraag is er op gericht om te verklaren in hoeverre deze uitkomst wordt verklaard door reeds bestaande regelgeving. Als alternatieve hypothese wordt de mogelijkheid geopperd dat verschillen worden verklaard door de binnenlandse politiek. Het operationaliseren hiervan betekent dat deze concepten meetbaar worden gemaakt: om vast te stellen dat een toename in X leidt tot een afname in Y, moet duidelijk zijn of deze variabelen gemeten wordt in grammen, in meters of in aantallen keren dat het proefdier op het knopje drukte.

Er zal begonnen worden met het operationaliseren van de afhankelijke variabelen, die in beide hypothesen hetzelfde zijn en waar de hoofdvraag ook op gericht is. Vervolgens zullen per hypothese de onafhankelijke variabelen worden geoperationaliseerd.

4.3.1 Operationaliseren van de implementatie

Zoals gesteld kunnen de verschillen in implementatie in de theoretische literatuur gemeten worden naar snelheid en mate van implementatie. Omdat het in dit onderzoek gaat om een deelaspect van de onderzochte richtlijn, wordt er voor gekozen slechts de mate of wijze van implementatie te onderzoeken.

In het theoretisch kader is al kort genoemd wat ongeveer verstaan wordt onder de wijze van implementatie volgens Duina (1997). Een hoge mate van implementatie wil zeggen dat de bepalingen van de richtlijn worden overgenomen in de nationale wetgeving zonder dat er veranderingen worden aangebracht. Veranderingen kunnen ontstaan doordat er nationaal wijzigingen worden aangebracht in de aantallen, deadlines of concepten in de wetgeving evenals uitzonderingen van partijen, sectoren of regio's van bepaalde gevolgen van de regelgeving. In dit onderzoek wordt voor de mate van implementatie gekeken naar zowel de verschillen in de facultatieve wets-elementen als in de verplichte. In die zin is er dus, zoals al gesteld, niet per se sprake van een meting van hoe goed of slecht er uiteindelijk geïmplementeerd wordt, maar voornamelijk op welke manier. Dit komt ook al tot uiting in de hoofdvraag.

Wat er precies gemeten wordt voor de afhankelijke variabele is dus juridische bepalingen die afwijken van het kader dat de Richtlijn stelt. Deze worden geteld per bepaling die afwijkt van de Richtlijn. Er wordt hierin een onderscheid gemaakt tussen de vereiste verandering en facultatieve verandering. Dit onderscheid is belangrijk: vereiste verandering is onderdeel van de onafhankelijke variabele van hypothese 1 en 2 en géén onderdeel van de afhankelijke variabele. Facultatieve verandering is onderdeel van de afhankelijke variabele van dit onderzoek. De wetsbepalingen waarvoor wordt gekeken of er vereiste dan wel facultatieve veranderingen op zijn gekomen, zijn dus (1) de gegevensautoriteit, (2) de meldplicht, (3) de aan te melden gegevens in de meldplicht, (4) de voorwaarden waaronder een categorie gegevensverwerkingen kan worden vrijgesteld en (5) de categorieën die een land vrijstelt.

4.3.2 Operationaliseren van de onafhankelijke variabelen in hypothese 1 en 2

Er is één onafhankelijke variabele waar H1 en H2 beide een uitspraak over doen. Dit is de hoeveelheid vereisten tot verandering die de richtlijn stelt. Zoals al uitgelegd wordt hier met een vereiste een juridische noodzaak bedoeld waarmee de Europese richtlijn de implementerende lidstaat tot een verandering dwingt. Dit betekent dat de Europese richtlijn eisen stelt die de lidstaat dwingt om iets aan te passen in de wet, zoals al vastgesteld in hoofdstuk 2. Er wordt per geanalyseerde wettelijke bepaling geanalyseerd of er een vereiste wijziging optreedt. Om te meten of een richtlijn-bepaling vereist is wordt de analyse uit hoofdstuk 2 gebruikt.

De vereiste mate van verandering tussen actoren bevat dus wederom het element van vereiste juridische verandering, met daaraan toegevoegd hoe de relaties tussen actoren veranderen. De eerste vraag hier is, welke actoren zijn relevant? De aan- of afwezigheid van relevante actoren wordt gemeten door de soorten organisaties of groepen die in de wet voor en na de implementatie worden genoemd te groeperen. Vervolgens wordt bekeken wat de wet voor en na de implementatie zegt over hoe deze groepen zich tot elkaar verhouden. Deze verhoudingen worden gemeten in het aantal verplichte en facultatieve elementen dat de wet uiteenzet van de ene actor naar de andere. Ter illustratie: in de situatie op $t=0$ verplicht wet A actor P om actor Q om toestemming te vragen bij elke handeling X. In situatie $t=1$ verplicht wet B actor P om actor Q een geldbedrag te betalen bij elke handeling X. Wanneer dit op de twee tijdstippen de situaties zijn, is er sprake van een verandering. Ook wordt er een beoordeling gemaakt over hoe groot die verandering is. Dit wordt gedaan door middel van argumentatie op basis van de gestelde analyse.

Als wordt vastgesteld dat er sprake is van een verandering in de relaties, moet vastgesteld worden wat de belangen zijn van actoren P en Q, en wat hun macht is om hun belang te behartigen. Belang wordt gedefinieerd als de preferentie van de actor van de ene situatie over de andere. Dus, als de situatie 1 vereist verandert ten opzichte van situatie 0 en dit is niet in lijn met de preferenties van actor X, zal

actor X zijn macht aanwenden om situatie 0 te behouden. Is dit omgekeerd, dan zal de actor juist de macht aanwenden om situatie 1 te bewerkstelligen. Dit wordt gemeten door in de documenten en interviews te kijken of actoren hun preferenties kenbaar maken. Ook worden deze preferentie gemeten door te zoeken naar een eventuele wijziging in de verdeling van middelen tussen de verschillende actoren in termen van geld, bevoegdheden of verplichtingen. Hieruit kan ook worden afgeleid wat de preferenties zijn van bepaalde actoren.

Dan, ten slotte macht. Macht is een vrij moeilijke variabele om te operationaliseren. Macht wordt wel gedefinieerd als de mogelijkheid om controle uit te oefenen op een uitkomst: iemand die perfecte controle kan uitoefenen over een situatie (ongeacht of diegene daar steun in krijgt van andere besluitnemers of niet) is in die situatie almachtig. Formele macht in wetgevende organen is vrij eenvoudig te meten: één parlementariër heeft één stem, dus elke parlementariër heeft formeel gezien evenveel mogelijkheid om controle uit te oefenen over de uitkomst van een stemming om een besluit wel of niet te nemen (en dus evenveel macht). Parlementariërs verenigen zich in fracties en hebben in de regel met de fractie gezamenlijk een gedeeld belang. Dit betekent dat een grotere fractie meer macht heeft. Daarnaast verenigen in zowel Nederland als België deze fracties zich in regeringscoalities. Deze regeringscoalities hebben samen meestal (en ten tijde van de casus zeker) een meerderheid in het parlement. Hiermee kunnen zij, wanneer ze onderling overeenstemming bereiken, een wetsvoorstel aannemen of verwerpen. Wanneer hier sprake van is, noemt de theorie deze regeringscoalitie ook wel een *veto player*. Dit onderzoek zal daarom in elk geval analyseren welke ter zake doende formele beslissingsprocessen er zijn en welke formele macht de actoren daarin hebben.

Onderdeel daarvan is het lokaliseren van *veto players*, actoren die een beslissing autonoom kunnen blokkeren. Tsebelis (1995) geeft een omschrijving van hoe het aantal veto points kan worden geteld. In parlementaire democratieën waarbij een eenvoudige meerderheid van de stemmen nodig is, met een meerderheidsregering in beide kamers van volksvertegenwoordiging, zoals Nederland en België zijn, tel je het aantal partijen op dat in de coalitieregering zit. Hier kan eventueel nog een veto point bij geteld worden als deze coalitieregering geen meerderheid heeft in beide wetgevende organen.

Echter gaat het niet alleen om deze formele macht. Macht kan ook worden gezien als de mogelijkheid om te overtuigen, te legitimeren, bepaalde oplossingen onder het voetlicht te brengen. Dit type macht, ook wel invloed genoemd om het te onderscheiden van formele macht, is veel lastiger te meten (Lowery, 2013). Ook heeft dit soort macht een stuk minder eenduidig effect op besluitvorming: het meten van de invloed van belangengroepen levert consequent gemengde resultaten op (ibid.). Voor een deel is het meten van invloed ook lastig omdat bijvoorbeeld een proces van overtuiging gepaard gaat met dat de neuzen aan het eind dezelfde kant op staan. Is dat besluit dan uiteindelijk genomen tegen de zin van degene die overtuigd is? Hoe dit te meten? Eén oplossing is door invloed te meten zoals het wordt geattribueerd door andere actoren. Dit betekent dat het gemeten wordt door eenvoudigweg uitspraken van actoren te registreren waarin een bepaalde invloed op het formele beslisproces aan een bepaalde actor wordt toegeschreven. Dat is ook wat in dit onderzoek de meetmethode zal zijn: er wordt gevraagd aan de mensen die worden geïnterviewd of ze dachten dat bepaalde actoren een grote invloed hebben gehad op de uitkomst. Ook wordt in de kamerstukken gekeken of hier melding van wordt gemaakt. Het is overduidelijk dat deze meetmethode verre van perfect is. Doordat er meerdere bronnen worden geraadpleegd wordt er echter in elk geval een bepaalde mate van intersubjectiviteit bewerkstelligd.

Hypothese 2 bevat als onafhankelijke variabele het concept 'beleidsnorm'. Hoewel Duina niet heel expliciet benoemt hoe dit te meten, wordt wel duidelijk dat hij hier informele instituties mee bedoelt: een gedeelde manier van 'hoe wij dingen doen', ideeën, normen. Het gaat hierin om informele instituties die gelden ten aanzien van het beleidsonderwerp waar het onderzoek over gaat, geheel in

lijn met de theorieën over padafhankelijkheid. Deze zijn eveneens lastig te meten (Park, 2012). In dit onderzoek gaat het om normen en ideeën die expliciet de implementatie in een land informeren; er moet dus bij de dataverzameling vóór de interpretatie al duidelijk worden dat dat zo is. Elsig (2002) maakt in het kader van ideeën als informele institutie onderscheid tussen twee soorten: ideeën die expliciet beslissingen informeren, en ideeën die impliciet informeren. De tweede is het type ideeën dat lastig te meten is volgens Park; om die reden zullen in dit onderzoek beleidsnormen gemeten worden als expliciete ideeën die beslissingen in het onderzochte proces informeren. Dit kan gemeten worden doordat betrokken actoren benoemen dat ze hun positie innemen door een specifiek idee (in documenten of in interviews). Net als bij macht zal er gekeken worden in hoeverre er sprake is van intersubjectiviteit bij het vaststellen van de aan- of afwezigheid van beleidsnormen.

4.3.3 Operationaliseren van de onafhankelijke variabelen in alternatieve hypothesen 1 en 2

De onafhankelijke variabele uit alternatieve hypothese 1 is het aantal *veto points*. Dit is hetzelfde als de *veto players* van Tsebelis, die onder hypothese 1 al is geoperationaliseerd. Dit zal voor alternatieve hypothese precies zo gelden. Het toetsen van Ha1 verschilt van H1 in die zin dat Ha1 een kwantitatief element in zich heeft zitten (“kans op...”) en H1 een kwalitatief element. Ze zullen om die reden apart getoetst worden: bij Ha1 wordt eenvoudigweg het aantal veranderingen afgezet tegen het aantal veto points (kwantitatief), bij H1 zal er, zoals gezegd, in het beschikbare empirische materiaal worden geanalyseerd of blijkt dat er actoren zijn gemobiliseerd om de besluitvorming te beïnvloeden.

De onafhankelijke variabelen uit alternatieve hypothese 2 zijn informele instituties zoals ideeën en normen enerzijds, en actoren die als *norm entrepreneur* kwalificeren anderzijds. Die worden hieronder geoperationaliseerd.

Informele instituties werden voor hypothese 2 al geoperationaliseerd als de ideeën en normen die het implementeren van de EU-regelgeving expliciet informeren over wat juist (*appropriate*) is. Hoe dit wordt gemeten blijft daarom voor alternatieve hypothese 2 gelijk, met de uitzondering dat het uitdrukkelijk niet gaat om normen die horen bij het staande beleid, maar meer om informele instituties in het algemeen in de nationale context. Dit sluit aan bij het theoretische onderscheid tussen het idee van padafhankelijkheid in hypothese 2 enerzijds, en de brede theorie van de nationale politiek van Börzel en Risse anderzijds.

Actoren die als *norm entrepreneurs* kwalificeren kunnen volgens Börzel en Risse twee mogelijke groepen zijn: *epistemic communities* en *advocacy networks*. *Epistemic communities* zijn groepen met autoriteit, een bijzonder claim op kennis of expertise en een normatieve agenda. Dit betekent dat ze door middel van hun kennis en expertise hun idee of norm voor het voetlicht kunnen brengen en anderen overreden om deze te accepteren. *Advocacy issue networks* zijn vergelijkbaar, maar zonder kennis of expertise; zij overreden actoren op basis van reeds bestaande gedeelde waarden en proberen hen zo te bewegen hun doelen te heroverwegen. Dit wordt gemeten door in interviews en de documentbronnen te zoeken naar actoren die aan bovenstaande beschrijving voldoen.

4.4 Verantwoording databronnen

De documenten die bij de documentanalyse worden gebruikt zijn de parlementaire stukken van de casuslanden in kwestie, dus van Nederland en België. Dit omvat niet alleen de stenogrammen van de wetgevingsoverleggen, de Memories van Toelichting en de wetstukken zelf, maar ook documenten die door de parlementen en de regering zijn bijgevoegd tijdens de behandeling van het wetstuk. Op deze

manier kan de casus zodanig worden gereconstrueerd dat ook de standpunten van partijen die niet een directe parlementaire stem hadden in het besluitvormingsproces in beeld worden gebracht.

De interviews waren bedoeld om, na een groot deel van het maken van de reconstructie, vanuit het perspectief van een aantal direct betrokken experts te interpreteren of de hypothesen overeenstemmen met hoe het besluitvormingsproces is gegaan en/of de oorzaak van de verschillen tussen de beide casus. Omdat sommige respondenten gevraagd wordt op hun visie waarom er bepaalde besluiten zijn genomen, vereist dit van hun kant enige subjectieve interpretatie van een proces dat zich 17 jaar geleden afspeelde. Dat is problematisch omdat dit dus subjectief is, en omdat het lang geleden is. Dit onderzoek heeft geprobeerd de subjectiviteit te ondervangen door dus meerdere interviews af te leggen per land. Zo is er tenminste sprake van intersubjectiviteit. Voorafgaand aan alle interviews is de geïnterviewden ten slotte enige context toegezonden over de reden waarom ze zijn benaderd en het doel van het onderzoek. Behalve dat dit sowieso een noodzakelijke voorwaarde is, heeft dit tevens ten doel de geheugens op te frissen. Interviewguides zijn bijgevoegd in bijlage 1.

De respondenten die in eerste instantie zijn benaderd waren parlementariërs en bewindspersonen uit Nederland en België die betrokken waren bij de implementatie van de richtlijn in beide landen. Onder de parlementariërs en bewindspersonen die dat waren is vervolgens nog een selectie gemaakt van de personen die zich in de debatten hebben uitgesproken over de onderzochte wetspunten. Ten slotte is het praktisch gezien kunnen vinden van de persoonlijke of professionele contactgegevens van deze personen een criterium geweest. Op basis van deze selectiecriteria is contact gezocht met de Nederlandse parlementariërs Femke Halsema, Marja Wagenaar, Theo Rietkerk en Diana de Wolff. Ook is er contact gezocht met de Belgische parlementariërs Luc Willems en Renaat Landuyt.

Aanvullend is contact gezocht met enkele organisaties van wie de werknemers als experts hun licht konden laten schijnen op dit onderzoek zonder dat zij als parlementariër bij de formele besluitvorming betrokken waren. Deze organisaties zijn de beider nationale gegevensautoriteiten (de Autoriteit Persoonsgegevens in Nederland en de Privacycommissie in België) en het Nederlandse toetsingscollege ATR (rechtsopvolger van de Actal) geweest.

De voorzorgsmaatregelen om het feit dat het lang geleden is te ondervangen, hebben helaas niet het beoogde effect gesorteerd. Van de benaderde individuen reageerden er slechts drie, en hebben er twee uiteindelijk meegewerkt aan het onderzoek. Van de twee afgelegde interviews was er één zeer op hoofdlijnen, en in het ander kon de respondent vrijwel geen enkel antwoord geven op de vragen vanwege de lange tijdspanne sinds de wetsbehandeling. Bij het benaderen van andere experts is helaas geen bereidheid gevonden mee te werken aan het onderzoek. Bij de gegevensautoriteiten werd de drukte omtrent de implementatie van de nieuwe Europese gegevensverordening genoemd als reden. Bij het benaderen van enkele (voormalige) werknemers van Actal werd in de communicatie ook genoemd dat medewerking met het onderzoek een moeilijke opgave was vanwege het gegeven dat het lang geleden is. Om die reden is er voor gekozen dus grotendeels terug te vallen op geschreven bronnen.

De twee interviews die wel zijn afgenomen waren open, half-gestructureerde interviews. Dat het een open interview is spreekt voor zich wanneer het gaat om kwalitatieve dataverzameling, immers zijn gesloten vragen alleen op hun plaats wanneer er een groot aantal respondenten is. De keuze voor een half-gestructureerd format is vanwege de volgorde van het gebruik van de databronnen. De interviews zijn afgenomen na het maken van een groot deel van de casusreconstructie. Er kan zo gevraagd worden naar een specifiek deel van het beslisproces; de keuze voor een half-gestructureerd interview was dan

ook ingegeven door de verwachting dat er geen nieuwe informatie aan het licht zal komen, maar een (mogelijk nieuwe) interpretatie van bekende feiten.

4.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Voor wat betreft de interne validiteit van dit onderzoek is gepoogd intersubjectiviteit te bewerkstelligen door interviews af te nemen. Hierdoor kan het interpreteren van de casus zodanig gebeuren dat er op gerekend kan worden dat dit strookt met een algemeen gedeelde visie hierop. Doordat het afnemen van interviews slechts beperkt is geslaagd, staat de interne validiteit van dit onderzoek enigszins onder druk.

Doordat gewerkt wordt met deductieve methoden is gepoogd dit onderzoek ook generaliseerbaar te maken, wat de externe validiteit ten goede komt. Met dit onderzoek wordt gepoogd de gebruikte theorieën te corroboreren of falsificeren. Hoewel twee cases niet zo veel kunnen zeggen over hoe de gebruikte theorieën in andere landen werken, kunnen de concepten wel zeer strikt worden toegepast. Dit heeft een hoge conceptuele validiteit tot gevolg.

De betrouwbaarheid is geprobeerd te waarborgen door de keuzes voor het gebruik van bijvoorbeeld de databronnen inzichtelijk en onderbouwd te maken. In het analysehoofdstuk is er telkens op gelet duidelijk te maken waar het gebruikte materiaal vandaan komt en waarom er voor gekozen is juist dat te analyseren.

5 Resultaten en analyse

Om de besluitvorming te kunnen analyseren is een aantal stappen nodig. Vanuit hoofdstuk 2 paragraaf 2 is duidelijk waar de richtlijn de implementerende lidstaten toe verplicht en dus is bekend welke variatie er voor kan komen in implementatie. Nu moet eerst onderzocht worden hoe de status quo eruit zag op het moment dat de beslissing om tot een bepaalde wijze van implementatie over te gaan genomen werd. In dit onderzoek betekent dit dat de wettelijke regelingen voorafgaand aan de implementatie van richtlijn 95/46/EG in kaart moeten worden gebracht. Daarna moet duidelijk gemaakt worden wat de verschillende implementatiemanieren zijn geweest en welke na-implementatie-situaties dat heeft opgeleverd. Dit zal per land apart geanalyseerd worden. Omwille van de overzichtelijkheid zullen daarna pas beide landen in paragraaf 5.5 worden vergeleken. Tot slot zullen in paragrafen 5.6 en 5.7 de hypothesen getoetst worden met behulp van het empirisch materiaal dat is verzameld.

5.1 Nederlandse wetgeving voor 95/46/EG

Deze paragraaf analyseert de oude wetgeving en hoe die zich verhoudt tot de richtlijn in Nederland. Net als bij de nieuwe wetgeving (paragraaf 5.2) wordt hetzelfde stramien gebruikt zoals dat in paragraaf 4.3 is vastgesteld. Dat betekent dat er telkens wordt gekeken naar (1) de aanwezigheid van een nationale gegevensautoriteit, (2) de aanwezigheid van een meldplicht, (3) wat de verplichte melding moet bevatten, (4) onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van die meldplicht en (5) hoeveel categorieën van gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld. Eventuele opvallende zaken die van invloed kunnen zijn op het onderzoek worden uiteraard ook genoemd, zowel met betrekking tot de wet als geheel of het deelaspect waar dit onderzoek over gaat. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een motivatie die de wetgever geeft om iets op een bepaalde manier te regelen. Dit zal toch al in meer detail worden geanalyseerd in paragraaf 5.7.

Voor de implementatie van 95/46/EG in de Nederlandse wet kende Nederland de Wet persoonsregistraties (afgekort tot Wpr). Deze voorloper van de Wet bescherming persoonsgegevens had al een toezichthoudende autoriteit ingesteld, de Registratiekamer, en een meldplicht indien er werd overgegaan tot geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde gegevensverwerking of andere systematisch aangelegde registratiebestanden. Artikel 24 lid 1 van de Wpr legde alle non-gouvernementele organisaties of organisaties zonder een publieke taak die niet uitgezonderd waren van de verplichtingen van de Wpr een meldplicht op bij de Registratiekamer. Ook deze vorm van aanmelding was voor het publiek inzichtelijk gemaakt en moest bepaalde vastgestelde informatie bevatten, vergelijkbaar met de werking van 95/46/EG.

Overigens werd er voor gekozen om deze verplichting slechts aan niet-overheidsinstanties op te leggen omdat er voor overheidsinstanties of organisaties met een publieke taak een 'zwaarder' regime bestond (*Kamerstukken II, 19095, nr. 3, 1984-1985*). Binnen dit regime, dat gold voor organisaties met een publieke taak, moest er een reglement worden opgesteld waarin vergelijkbare gegevens werden opgenomen en dit reglement moest ook weer publiekelijk inzichtelijk zijn. Dit onderscheid was gebaseerd op de argumentatie dat publieke organisaties zoals gezondheidszorgorganisaties en sociale diensten ingrijpendere informatie verwerkten en dat er dus geen gebruik gemaakt mocht worden van de gegevens behalve voor de taken die die organisaties (in sommige gevallen bij wet) hadden. Voor wat betreft de transparantie over de gegevensverwerking waren de verschillen tussen de aanmelding bij de Registratiekamer en het zelf opstellen van een reglement dus niet heel groot.

De elementen die moesten worden aangemeld waren vastgelegd in artikel 20 lid 2 van de Wpr en het Besluit ex. artikel 24 van de Wpr. Ook moest de naam en het adres van de houder van het bestand worden gemeld. Geciteerd uit de wettekst waren de resterende elementen:

- a. Het doel van de registratie;
- b. de categorieën van personen over wie gegevens in de registratie worden opgenomen;
- c. de soorten van gegevens die in de registratie worden opgenomen, en de wijze waarop deze worden verkregen;
- d. de gevallen waarin opgenomen gegevens worden verwijderd;
- e. de categorieën van personen of instanties, waaraan gegevens uit de registratie worden verstrekt;
- f. de soorten van gegevens die aan de onder e bedoelde personen of instanties worden verstrekt;
- g. de rechtstreekse toegang tot de registratie;
- h. eventuele verbanden tussen de registratie en enige andere gegevensverzameling;
- i. de wijze waarop geregistreerde personen of hun wettelijke vertegenwoordigers kennisneming en verbetering van de over hen opgenomen gegevens kunnen verkrijgen;
- j. de wijze waarop geregistreerde personen of hun wettelijke vertegenwoordigers mededeling van verstrekking van hen betreffende gegevens kunnen verkrijgen;
- k. de hoofdlijnen van het beheer van de registratie.

De wet kende de regering de bevoegdheid toe om nadere regels te stellen voor het vrijstellen van publieke (artikel 22) en private organisaties (artikel 27). De reden hiervoor was, zoals verwoord in de memorie van toelichting, dat van bepaalde standaardregistraties het bestaan wel verondersteld mag worden (*Kamerstukken II, 19095, nr. 3, 1984-1985*). Dit besluit zou tenminste de volgende soorten persoonsregistraties bevatten, zoals hieronder geciteerd:

- a. boekhoudingen en financiële administraties;
- b. personeels- en salarisadministraties;
- c. andere administraties dan bedoeld onder a en b, ten dienste van het intern beheer van de betrokken organisatie;
- d. administraties van abonnementen;
- e. administraties van leden en begunstigers;
- f. andere persoonsregistraties, voor zover daarin geen andere gegevens zijn opgenomen dan naam, adres, woonplaats, postcode en soortgelijke voor communicatie benodigde gegevens.

Het koninklijke besluit dat vervolgens opgesteld werd om bepaalde gegevensverwerkingen vrij te stellen van de aanmeldingsplicht was het Besluit genormeerde vrijstelling. Behalve de zes eerdergenoemde verwerkingen die in elk geval werden vrijgesteld, werden er nog enkele andere categorieën verwerkingen in opgenomen voor een totaal van zeventien vrijgestelde verwerkingen. Hieronder is deze wettekst geciteerd in tabel 1.

Tabel 1: Vrijstellingen voor 2001 in Nederland

Art. in Besluit:	Gegevensverwerking vrijgesteld van de meldplicht
2	Administraties van leden of begunstigers
3	Administraties van leden of begunstigers van kerkgenootschap of vergelijkbaar
4	Abonnementsregistraties
5	Personeelsadministraties
6	Salarisadministraties

7	Administraties betreffende aanspraken op uitkeringen ivm einde dienstverband
8	Administraties betreffende aanspraken op uitkeringen ivm pensioen of vut
9	Boekhouding of gelijksoortige administratie van debi- en crediteuren
10	Administraties van afnemers en leveranciers
11	Administraties van leerlingen en studenten
12	Administraties van oud-leerlingen, -personeelsleden, - leden of –studenten
15	Administraties betreffende personen aan wie een vergunning of vergelijkbaar is verleend
17	Persoonsregistraties met een archiefbestemming
18	Persoonsregistraties gehouden door instellingen of diensten voor wetenschappelijk onderzoek of statistiek
19	Persoonsregistraties tbv ontvangst en behandeling van ontvangen documenten
20	Persoonsregistraties tbv het interne beheer van de organisatie van de houder
21	Persoonsregistraties benodigd voor telecommunicatie

Per artikel is er vervolgens vermeld welke categorie gegevensverwerkingen er verwerkt mocht worden om onder de werking van het vrijstellingsbesluit te vallen. Daarnaast wordt er omschreven voor welk doel een en ander mocht worden verwerkt. In veel (maar niet alle) gevallen wordt er een bewaartermijn gesteld en tenslotte moet er een beschrijving in de melding staan van wie allemaal toegang kregen tot de gegevens. Dit lijkt dus op voorhand al veel op de principes uit richtlijn 95/46/EG, maar verschilt in die zin dat er per categorie vrijgestelde registraties andere voorwaarden konden worden gesteld.

5.2 Implementatie van 95/46/EG in de Nederlandse wet

In deze paragraaf wordt de helft van de volgende deelvraag van het onderzoek beantwoord:

Hoe is richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd in Nederland en België?

Eerst wordt er een inventarisatie gemaakt van de verschillende wettelijke bepalingen en hoe die zich verhouden tot de oude bepalingen. Net als in de vorige paragraaf wordt gekeken naar (1) de aanwezigheid van een nationale gegevensautoriteit, (2) de aanwezigheid van een meldplicht, (3) wat de verplichte melding moet bevatten, (4) onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van die meldplicht en (5) hoeveel categorieën van gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld. Aan het eind van deze paragraaf zal worden opgemaakt hoeveel facultatieve veranderingen er op deze elementen zijn geweest, en hoeveel verplichte veranderingen.

In Nederland is in 2001 de Europese richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd in de Wet bescherming persoonsgegevens (vanaf hier: Wbp), de opvolger van de Wet persoonsregistraties. De verplichte onderdelen van de implementatie in dit onderzoek waren, zoals in de vorige subparagraaf vastgesteld, voor een groot deel al aanwezig op het moment dat de richtlijn in Europa werd aangenomen. Van de vijf onderzochte elementen was de nationale gegevensautoriteit al ingesteld, evenals de meldplicht en een mogelijkheid tot het formuleren van een aantal vrijstellingen daarvan. Slechts enkele zaken moeten verplicht worden veranderd. Dat zijn het soort gegevens dat de verplichte melding moet bevatten en de minimale voorwaarden waaraan een vrijstelling moet voldoen. Ook ontstaat de facultatieve mogelijkheid om een functionaris voor de gegevensbescherming aan te stellen en daardoor vrijgesteld te worden van de meldplicht.

Ten eerste verandert dus het soort gegevens dat moet worden aangemeld bij de nationale gegevensautoriteit. Waren dat onder de Wpr nog de NAW-gegevens en de elementen a t/m k (zie

paragraaf 5.1), onder de Wbp wordt slechts de basis gebruikt die de richtlijn legde. De elementen die voortaan moesten worden aangemeld waren zijn, zoals geciteerd uit de wettekst:

- a. de naam en het adres van de verantwoordelijke;
- b. het doel of de doeleinden van de verwerking;
- c. een beschrijving van de categorieën van betrokkenen en van de gegevens of categorieën van gegevens die daarop betrekking hebben;
- d. de ontvangers of categorieën van ontvangers aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt;
- e. de voorgenomen doorgiften van gegevens naar landen buiten de Europese Unie;
- f. een algemene beschrijving om een voorlopig oordeel te kunnen geven over de gepastheid van de voorgenomen maatregelen om, ter toepassing van artikel 13 en 14, de beveiliging van de verwerking te waarborgen.

Daarvan worden elementen a t/m e gepubliceerd in het register. De aanmelding bevat dus een kleiner aantal elementen dat van de gegevensverwerking moet worden verstrekt dan voorheen. Dit staat ook in de memorie van toelichting. Wel ontstaat de expliciete verplichting om het ook kenbaar te maken aan de gegevensautoriteit als er gegevens worden verstrekt aan organisaties buiten de Europese Unie. Ook wordt er een verplichting gecreëerd om aan te geven wat de beschermingsmaatregelen zijn die worden genomen. Deze verplichting is vergelijkbaar met, maar toch anders dan, de vroegere verplichting om aan te geven hoe de gegevens worden beheerd.

Ten tweede bepaalt de Wbp dat het mogelijk is een onafhankelijke functionaris van de gegevensbescherming aan te stellen in de organisatie, zoals 95/46/EG expliciet als mogelijkheid benoemde. Dit veranderde ten opzichte van de oude wet. De functionaris neemt de gegevensverwerkingen (van de organisatie(s) waar zij of hij toeziet op de juiste uitvoering van de Wbp) op in een register. Dat register wordt opengesteld voor mensen die hier inzicht in wensen te krijgen. Zo wordt hetzelfde bereikt als het doel van de meldplicht, namelijk dat gegevensverwerkingen inzichtelijk moeten zijn voor betrokkenen. De functionaris kan dus worden gezien als een facultatieve vorm van vrijstelling waar een gegevensverwerker zelf voor kan kiezen.

Ten derde kende de Wpr de mogelijkheid om per ministeriële regeling vrij te stellen van de meldplicht per artikel 27 van de Wpr. In de Wbp wordt deze bepaling overgenomen in artikel 29, maar veranderen de voorwaarden waaronder kan worden vrijgesteld. De structuur van het Vrijstellingsbesluit Wbp (de nieuwe ministeriële regeling) verandert ten opzichte van het Besluit genormeerde vrijstelling (de oude ministeriële regeling). Het Besluit Genormeerde vrijstelling had een flexibele regeling waarbij per vrijstelling van de meldplicht kon worden bepaald onder welke voorwaarden dit gold. Het Vrijstellingsbesluit heeft echter een vast stramien van precies vijf leden per artikel, die de voorwaarden beschrijven waaraan een vrijgestelde categorie gegevensverwerkingen moet voldoen. In deze vijf wetsbepalingen worden de vijf onderdelen beschreven die in paragraaf 2.2 worden genoemd en ook zijn vastgelegd in artikel 29 lid 2 van de Wbp. Daarbij dient te worden opgemerkt dat veel van de in de Europese richtlijn geformuleerde voorwaarden waaronder kan worden vrijgesteld toch al waren opgenomen in het Besluit genormeerde vrijstelling. Zo werd er al per vrijstelling vastgesteld welke exacte bewaartermijn er gold en welke gespecificeerde gegevens er mochten worden verwerkt. In praktische zin verandert er dus in de overgang op dit punt niet zo veel.

In de op de volgende pagina opgestelde tabel 2 komen alle vrijgestelde gegevensverwerkingen uit het Vrijstellingsbesluit aan bod.

Tabel 2: vrijstellingen na 2001 (vergeleken met voor 2001) in Nederland

Artikel	Categorie verwerkingen	Oud artikel
3	Verenigingen, stichtingen en publiekrechtelijke beroepsorganisaties	2
4	Genootschappen op geestelijke grondslag	3
5	Sollicitanten*	
6	Arbeidsbemiddeling*	
7	Personeelsadministratie	5
8	Salarisadministratie	6
9	Uitkering bij ontslag	7
10	Pensioen en vervroegde uittreding	8
11	Abonnementen	4
12	Debiteuren en crediteuren	9
13	Afnemers, leveranciers en cliënten- en gastenadministraties	10
14	Huur en verhuur*	
15	Juridische en financiële dienstverleners*	
16	Individuele gezondheidszorg*	
17	Instellingen gezondheidszorg*	
18	Kinderopvang*	
19	Leerlingen, deelnemers en studenten	11
20	Leerplicht*	
21	Leerlingenvervoer*	
22	Vergunningen en meldingen	15
23	Decentrale belastingen*	
24	Reisdocumenten*	
25	Grafrechten*	
26	Naturalisatie*	
27	Naamswijziging*	
28	Dienstplicht*	
29	Archiefbestemming	17
30	Wetenschappelijk onderzoek en statistiek	18
31	Ontvangst, behandeling en afdoening van documenten	19
32	Netwerksystemen*	
33	Computersystemen*	
34	Communicatieapparatuur*	
35	Toegangscontrole*	
36	Overig intern beheer	20
37	Bezoekersregistratie*	
38	Videocameratoezicht, intranet & persoonlijke websites*	
39	Bezwaarschriften, klachten en gerechtelijke procedures*	
40	Registers en lijsten*	
41	Oud-leerlingen	12
42	Communicatiebestanden	21

In de uiterst rechtse kolom staat het artikel uit het Besluit genormeerde vrijstelling waarin deze vrijstelling al eerder stond. De gegevensverwerkingen die zijn toegevoegd in 2001 zijn gemarkeerd met een *. Uit de tabel blijkt dat er dus inderdaad veel is toegevoegd, maar in veel opzichten bestaan die toevoegingen voornamelijk uit dezelfde categorieën van gegevensverwerkingen, maar dan breder opgevat. Bijvoorbeeld de vrijstelling van gegevensverwerkingen voor vergunningen, ontheffingen en

machtigingen bestonden al en lijken in veel opzichten op verwerkingen voor lokale belastingen, grafrechten etc. in artikel 23 t/m 28. Toch heeft het wel juridische gevolgen dat die categorieën formeel breder getrokken worden. Een sollicitant heeft immers nog geen arbeidsrelatie met een werkgever. Zodoende slaat artikel 5 echt op iets anders dan artikel 7. Hetzelfde geldt, vanzelfsprekend, voor de andere toevoegingen.

Ter samenvatting. Weer terugkomend op de vijf geanalyseerde elementen, (1) de aanwezigheid van een nationale gegevensautoriteit, (2) de aanwezigheid van een meldplicht, (3) wat de verplichte melding moet bevatten, (4) onder welke voorwaarden kan worden vrijgesteld van die meldplicht en (5) hoeveel categorieën van gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld. Voor de elementen (1) en (2) geldt dat er geen verandering optreedt: er is nog steeds een systeem van 'ja, tenzij' voor de aanmelding van geautomatiseerde gegevensverwerking, en die aanmelding gebeurt bij de nationale gegevensautoriteit. Voor deze beide elementen geldt dus, verandering is 0. Elementen (3) en (5) bevatten de facultatieve wijzigingen die zijn aangebracht in de Nederlandse regels in de Wbp en het Vrijstellingsbesluit Wbp. De wijzigingen die Nederland aanbrengt ten aanzien van element (3), de gegevens die bij de aanmelding moeten worden verstrekt, zijn deels facultatief omdat het schrappen van regels die niet uit de richtlijn voortvloeien geen verplichting is. Voor wat betreft het vrijstellingsbesluit kiest Nederland er juist voor om 23 bepalingen aan het besluit toe te voegen en er twee te schrappen. Dit is eveneens een facultatieve wijziging.

Slechts twee elementen bevatten een verplichte wetswijziging. De eerste is de voorwaarden waaronder mag worden afgeweken van de meldplicht, horend bij element (4). Wanneer Nederland zich niet genoodzaakt wil zien om alle vrijstellingen te schrappen, zal er een nieuw regime moeten worden ontwikkeld voor wat betreft de mogelijkheid tot vrijstelling. Dat is ook wat er is gebeurd. Ook het verwerken van een beschrijving van specifiek de beschermingsmaatregelen bij de aanmelding bij de gegevensautoriteit voor gegevensverwerkers is een toevoeging die nog niet bestond in het Nederlandse aanmeldingsregime, evenals de verplichting om in de aanmelding aan te geven of er gegevens zouden worden geëxporteerd buiten de EU. Deze laatste verplichte aanpassingen horen bij element (3).

Dat brengt het totale aantal facultatieve veranderingen op 26, en het totale aantal verplichte wijzigingen op 2 voor Nederland.

5.3 Belgische wetgeving voor de implementatie van Richtlijn 95/46/EG

België heeft, in tegenstelling tot Nederland, niet de gehele wet herschreven naar aanleiding van Richtlijn 95/46/EG en kent zodoende sinds 1992 de Wet tot bescherming van de persoonlijke levensfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, met Wet verwerking persoonsgegevens als citeertitel of Wvp in het kort. Deze is na invoering van 95/46/EG geamendeerd, wat in de volgende paragraaf hoofdstuk zal worden beschouwd.

Belangrijk inzicht bij de formulering van de Wvp in 1991 is dat het gelijktijdig loopt met het wetgevingsproces in Europa. De Hert noemt dit ook expliciet als factor waar de Belgische wetgever rekening mee hield (2003). In de Memorie van Toelichting van de Wvp geeft de minister aan dat de angst bestaat dat België, waar tot dat moment nog geen gegevensbeschermingskader bestaat, geïsoleerd raakt van de belangrijkste economische en politieke partners op dit vlak die al wel wetgeving hebben geformuleerd. De Hert heeft het ook wel over België als 'gegevensparadijs' (ibid.).

België had voorafgaand aan de Richtlijn al een wettelijk ingestelde toezichthouder (art. 23) genaamd de Privacycommissie, een meldplicht (art. 17) en een mogelijkheid tot het vrijstellen van bepaalde gegevensverwerkingen voor deze meldplicht (art. 17 lid 8). De Belgische wet vereist een voorafgaande

aangifte van een geautomatiseerde gegevensverwerking, met in die aangifte tenminste de volgende elementen verwerkt. Citaat:

- 1° de datum van de opgaaf en in voorkomend geval, de wet, het decreet of de ordonnantie waarbij de geautomatiseerde verwerking wordt ingesteld;
- 2° de naam, de voornamen en het volledig adres of de benaming en de zetel van de houder van het bestand en in voorkomend geval van zijn vertegenwoordiger in België;
- 3° de naam, de voornamen en het volledig adres of de benaming en de zetel van de bewerker;
- 4° de benaming van de geautomatiseerde verwerking;
- 5° het doel van de geautomatiseerde verwerking;
- 6° de categorieën van de verwerkte persoonsgegevens met een bijzondere beschrijving van de gegevens bedoeld in de artikelen 7 tot 9;
- 7° de categorieën van personen die gerechtigd zijn de gegevens te verkrijgen;
- 8° de waarborgen die aan de mededeling van gegevens van de in 7° bedoelde personen verbonden moeten zijn;
- 9° de wijze waarop de personen op wie de gegevens betrekking hebben daarvan in kennis worden gesteld, de dienst waarbij het recht op toegang kan worden uitgeoefend en de maatregelen genomen om de uitoefening op dat recht te vergemakkelijken;
- 10° de termijn waarna, in voorkomend geval, de gegevens niet meer mogen bewaard, gebruikt of verspreid worden.

Lid 3 van artikel 17 verplicht verwerkers ook het te vermelden als er verwerkte gegevens naar het buitenland worden gezonden, wat voor gegevens dit zijn en welk land ze heen gaan. Ook moest er, ongeacht het soort verwerking, elke keer dat er een aanmelding gedaan werd in dit register een bedrag betaald worden om de kosten die de Privacycommissie maakte te vereffenen. Dit werd per Koninklijk Besluit bepaald op grond van artikel 17 lid 9 van de Wvp.

Frappant genoeg maakt de Belgische regering na het van kracht worden van de Wvp lange tijd geen gebruik van de mogelijkheid om bepaalde gegevensverwerkingen vrij te stellen van de meldplicht, noch wordt er een wettelijk tarief vastgesteld hoeveel aangifte gaat kosten. De eerste keer dat er een koninklijk besluit wordt opgesteld met daarin vrijstellingen is 13 maart 1996, op het moment dat 95/46/EG al is opgesteld en de implementatiedeadline nadert en meer dan 3 jaar na de invoering van de Wvp. Ook de kosten voor de aangifteplicht worden pas op 7 maart 1995 vastgesteld (De Hert, 2003). Afhankelijk van hoe de aangifte plaats vindt en om welke reden er gegevens verwerkt worden kost het tussen de 1.500 en de 10.000 Belgische francs (Lambrecht, 2000). Anno 2017 is op de website van de Privacycommissie te lezen dat die aangifte 25 of 125 euro kost, afhankelijk van de wijze van aangifte. Dit om een beeld te geven van om wat voor bedrag het gaat.

In het Koninklijk Besluit tot voorwaardelijke vrijstelling van de aanmeldingsplicht uit 1996 baseert de Belgische minister zich op een Franse wettekst uit 1978. Hierin worden maar liefst twintig soorten gegevensverwerkingen aangemerkt als niet-gevoelig en zodoende, zolang ze voor een duidelijk omschreven doel worden gebruikt, vrijgesteld van de meldplicht (Nota van Toelichting, 1996). Dit wordt grotendeels geherformuleerd en overgenomen in dertien vrijstellingen, in de tabel hieronder opgenomen. Voor sommige vrijstellingen gelden aanvullende voorwaarden. Sowieso geldt voor elke vrijstelling de algemene voorwaarde voor vrijstelling, namelijk dat de gegevens alleen gebruikt worden voor zover dit nodig is voor het omschreven doel.

Tabel 3: Vrijstellingen in België voor 1998

Artikel	Vrijstelling	Aanvullende voorwaarden
2	Loonadministratie	Redelijke bewaartermijn.
3	Personeelsbeheer	Geen gegevens verzamelen betreffende de gezondheid. Niet delen met derden. Redelijke bewaartermijn.
4	Boekhouding	Niet delen met derden. Redelijke bewaartermijn
5	Administratie van vennoten en aandeelhouders	Niet delen met derden. Redelijke bewaartermijn
6	Beheer van klanten en leveranciers	Geen gegevens verzamelen betreffende de gezondheid. Geen gegevens verwerken verkregen via derden. Redelijke bewaartermijn
7	Ledenadministratie	Geen personen registreren op grond van van derden verkregen gegevens. Niet delen met derden. Redelijke bewaartermijn
8	Contactgegevens bestemd voor communicatie	
9	Toegangscontrole/registratie bezoekers	Verwerking beperkt tot naam en adres bezoeker, identificatie van diens werkgever, identificatie van diens voertuig, de naam, afdeling en functie van de bezochte persoon en het tijdstip. Redelijke bewaartermijn
10	Studenten- en leerlingenbestanden	Niet delen met derden. Redelijke bewaartermijn
11	Wettelijk ingestelde bevolkingsadministratie	
12	Openbare registers	Zolang het register openbaar is
13	Specifieke wettelijke regelingen	Toegang, gebruik en verstrekking van gegevens moet nader worden geregeld
14	Sociale zekerheid	

Ook hieruit blijken al veel overeenkomsten met de opzet van 95/46/EG, wat gezien de timing van de wetgeving niet zo verwonderlijk is. Evenals in Nederland zijn de voorwaarden voor de vrijstelling per categorie gegevensverwerkingen verschillend.

5.4 Implementatie van 95/46/EG in de Belgische wet

In deze paragraaf wordt de tweede helft van de eerdergenoemde deelvraag van het onderzoek beantwoord:

Hoe is richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd in Nederland en België?

De Belgische wet is dus in 1998 gewijzigd om te voldoen aan richtlijn 95/46/EG. Doordat er reeds concepten van de richtlijn lagen op het moment dat de originele wet in 1992 werd geschreven is de wet weinig veranderd. Van de vijf onderzochte elementen zijn er wederom de meeste hetzelfde gebleven. Er blijft een nationale gegevensautoriteit, daar blijft een aanmeldingsplicht van kracht en er blijft een mogelijkheid om van die plicht vrij te stellen. Ook de categorieën van vrijstellingen blijven precies gelijk, zoals hieronder nog zal worden toegelicht.

De verplichting tot aangifte heeft in principe dezelfde verplichtingen voor wat betreft welke informatie moet worden geleverd, met enkele wijzigingen. De nieuwe wet maakt de lijst met aan te melden gegevens als volgt in artikel 17 lid 3 van de Wvp (symbolen <<>> worden gebruikt om wijzigingen te markeren ten opzichte van de oude regeling):

1° de datum van de opgaaf en in voorkomend geval, de wet, het decreet of de ordonnantie waarbij de geautomatiseerde verwerking wordt ingesteld;

2° de naam, de voornamen en het volledig adres of de benaming en de zetel van de <<verantwoordelijke voor de verwerking>> en in voorkomend geval van zijn vertegenwoordiger in België;

3° <<verwijderd>>

4° de benaming van de geautomatiseerde verwerking;

5° het doel <<of geheel van samenhangende doelen>> van de geautomatiseerde verwerking;

6° de categorieën van de verwerkte persoonsgegevens met een bijzondere beschrijving van de gegevens bedoeld in de artikelen 7 tot 9;

7° de categorieën van <<ontvangers aan wie de gegevens kunnen worden verstrekt>>;

8° de waarborgen die aan de mededeling van gegevens aan <<derden verbonden moeten zijn>>;

9° de wijze waarop de personen op wie de gegevens betrekking hebben daarvan in kennis worden gesteld, de dienst waarbij het recht op toegang kan worden uitgeoefend en de maatregelen genomen om de uitoefening op dat recht te vergemakkelijken;

10° de termijn waarna, in voorkomend geval, de gegevens niet meer mogen bewaard, gebruikt of verspreid worden;

<<11° een algemene beschrijving om op voorhand te kunnen beoordelen of de veiligheidsmaatregelen die in toepassing van artikel 16 van deze wet genomen zijn, afdoende zijn;>>

<<12° de redenen waarop de verantwoordelijke voor de verwerking zich desgevallend steunt voor de toepassing van artikel 3, § 3 van deze wet. >>

Voor de volledigheid dient te worden opgemerkt dat bepaalde verschillen, zoals een definitieverschil ten aanzien van de zinsnede in 2°, niet nader worden geanalyseerd omdat de verschillende juridische definities geen onderdeel zijn van dit onderzoek.

De verplichting die vanuit de richtlijn geldt om in de aangifte te vermelden dat de gegevens naar het buitenland worden geëxporteerd, staat vastgelegd in artikel 17 lid 6. Ook de beschrijving van de beveiligingsmaatregelen (onder 11°) vloeit voort uit een verplichting die de richtlijn met zich meebracht. Opvallend is dat er meer zaken moeten worden aangemeld dan volgens de richtlijn strikt noodzakelijk is. Dit noemt men ook wel een 'kop op de Europese regelgeving'. Bijvoorbeeld 9° wordt niet vereist door de richtlijn.

De regelgeving omtrent de voorwaarden voor vrijstelling wordt exact in lijn gebracht met de voorschriften van de Europese richtlijn in artikel 17 lid 8. Er moet, om voor vrijstelling in aanmerking te komen, voldaan worden aan de door de wetgever omschreven voorwaarden. Dit moeten zijn (1) voor welk gespecificeerd doel de vrijstellingen mogen gelden, (2) evenals welke categorieën van gegevens er verwerkt worden, (3) wiens gegevens verwerkt worden, (4) wie die gegevens ontvangen en (5) hoe lang deze bewaard worden. De formulering in artikel 17 lid 8 is: *"De Koning kan na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer bepaalde categorieën vrijstellen van de in dit artikel bedoelde aangifte wanneer, rekening houdend met de verwerkte gegevens, er*

kennelijk geen gevaar is voor inbreuken op de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en de doeleinden van de verwerking, de categorieën van verwerkte gegevens, de categorieën betrokkenen, de categorieën ontvangers en de periode gedurende welke de gegevens worden bewaard, gepreciseerd worden.” Bijzonder genoeg houdt de Belgische wetgever er een hele losse definitie van ‘preciseren’ op na. Waar in Nederland een uitputtende lijst wordt opgesteld per vrijgestelde gegevensverwerking van de soort gegevens dat verwerkt mag worden, een exacte limiet waarbinnen de gegevens maximaal mogen worden bewaard en waar mogelijk een uitputtende beschrijving van de ontvangers van de gegevens, kiest de Belgische wetgever er overal voor om de gegevensverwerker dit naar redelijkheid en billijkheid zelf in te laten vullen. Er wordt gebruik gemaakt van een zogenaamde open norm.

In de tabel hieronder zijn de artikelen vergeleken voor de vrijstelling van loonadministratie in België voor en na de implementatie van de wet. Daaruit blijkt dat de interpretatie van wat een specificering is, heel dicht bij het oude beleid blijft, waardoor in praktische zin niets verandert.

Tabel 4: Belgische voorwaarden waaronder een gegevensverwerking is vrijgesteld

BE (oud)	Art. 2. De bepalingen van artikel 17, met uitzondering van §§ 4 en 8 van de wet zijn niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens die uitsluitend betrekking hebben op persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de loonadministratie van personen in dienst van of werkzaam ten behoeve van de houder van het bestand, in zoverre die gegevens uitsluitend gebruikt worden voor de bedoelde loonadministratie en niet langer worden bewaard dan nodig voor de loonadministratie of in het belang van de betrokkene.
BE (nieuw)	Art. 51. Met uitzondering van de §§ 4 en 8, zijn de bepalingen van artikel 17 van de wet niet van toepassing op verwerkingen van persoonsgegevens die uitsluitend betrekking hebben op gegevens welke noodzakelijk zijn voor de loonadministratie van personen in dienst van of werkzaam ten behoeve van de verantwoordelijke voor de verwerking wanneer de gegevens uitsluitend worden gebruikt voor die loonadministratie, alleen worden meegedeeld aan de ontvangers die daartoe gerechtigd zijn en niet langer worden bewaard dan nodig voor de doeleinden van de verwerking.

Voor wat betreft het aantal vrijgestelde categorieën gegevensverwerkingen blijft de Belgische wetgeving exact gelijk. Zie daarvoor onderstaande tabel, opgesteld door de Belgische wetgever om de oude en nieuwe wetgeving te vergelijken. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat artikel 12 uit het oude koninklijke besluit, over openbare registers, nu is vastgelegd in de Wvp zelf (artikel 20) in plaats van in het onderhavige koninklijke besluit.

Tabel 5: Belgische vrijstellingen voor en na implementatie

Vrijgestelde verwerking	Plaats in oude wet	Plaats in nieuwe wet
Loonadministratie	artikel 2	artikel 51
Personeelsbeheer	artikel 3	artikel 52
Boekhouding	artikel 4	artikel 53
Vennoten en aandeelhouders	artikel 5	artikel 54
Klanten en leveranciers	artikel 6	artikel 55
Ledenadministratie	artikel 7	artikel 56
Loutere contactgegevens	artikel 8	artikel 57
Toegangscontrole	artikel 9	artikel 58
Studenten en leerlingen	artikel 10	artikel 59
Bevolkingsadministratie	artikel 11	artikel 60
Openbare registers	artikel 12	---
Specifieke regelingen	artikel 13	artikel 61

Sociale zekerheid	artikel 14	artikel 62
-------------------	------------	------------

Het is dan nog van wetenswaardig belang dat de Belgische wetgever wel een poging heeft gedaan om ook de mogelijkheid te creëren om een functionaris voor de gegevensbescherming in te stellen. In de Memorie van Toelichting kan echter worden gelezen dat deze poging door de Raad van State is teruggefloten: het was onverenigbaar met de Belgische grondwet dat er door middel van lagere regelgeving regels gesteld zouden worden voor de onafhankelijkheid van de functionaris voor de gegevensbescherming.

Ter samenvatting. Terugkomend op de vijf elementen in dit onderzoek: (1) de aanwezigheid van een nationale gegevensautoriteit, (2) de aanwezigheid van een meldplicht, (3) wat de verplichte melding moet bevatten, (4) onder welke voorwaarden kan worden vrijgesteld van die meldplicht en (5) hoeveel categorieën van gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld. Er kan voor België worden geconstateerd dat de wet op twee punten is aangepast. De aanmeldingsprocedure wordt enigszins uitgebreid om te voldoen aan de richtlijn en artikel 17 lid 3 wordt verwijderd dankzij een definitiewijziging van de richtlijn. Ten tweede wordt het vrijstellingsregime zodanig aangepast dat er per vrijstelling aan de vijf (in paragraaf 2.2 genoemde) voorwaarden wordt voldaan. Dit zijn dus beide verplichte veranderingen. Dat brengt het aantal verplichte veranderingen op 2. Er zijn geen facultatieve veranderingen gevonden ten opzichte van het oude beleid.

5.5 Vergelijking tussen Nederland en België

In deze paragraaf wordt de stand van zaken opgemaakt ten aanzien van de overeenkomsten en verschillen die er in de situatie vóór en in de situatie na de implementatie is. Vervolgens wordt dit vergeleken met de verplichte en facultatieve veranderingen: zijn de verschillen tussen Nederland en België ontstaan, of bestonden ze van tevoren al?

5.5.1 Vergelijking tussen Nederland en België voor implementatie van Richtlijn 95/46/EG

Te beginnen bij de verschillen en overeenkomsten voor de implementatie. Belangrijke overeenkomsten zijn dat er in beide landen wat betreft het raamwerk al eenzelfde situatie gold voor implementatie. Er is een systeem van aanmelding bij een nationale gegevensautoriteit als er gegevens geautomatiseerd worden verwerkt, waarbij in die aanmelding gestandaardiseerde zaken moeten worden gemeld. In beide landen zijn de vrijstellingen geregeld onder bepaalde voorwaarden, die voor beide landen per vrijgestelde categorie gegevensverwerkingen verschillen.

De opvallende verschillen waren vooraf de volgende. De landen verschillen enigszins met betrekking tot de regels die gelden voor de vrijstellingen en de gegevens die moeten worden aangemeld bij de gegevensautoriteit. Nederland maakt onderscheid tussen de publieke en de private sector, België in beginsel niet. In België wordt het verplicht om bij aanmelding een nader te bepalen geldbedrag te betalen aan de gegevensautoriteit, terwijl dat in Nederland niet het geval is. Nederland stelt een heel specifiek kader op van voorwaarden waaronder een gegevensverwerker wordt vrijgesteld van het aanmeldingsregime, België niet. Tot slot is een opvallend verschil de timing van de implementatie: Nederland begint daar in 1985 mee, België pas in 1991, parallel met de voorbereiding van de richtlijn.

5.5.2 De vereiste en facultatieve verandering in Nederland en België

In deze paragraaf wordt de volgende twee deelvraag van het onderzoek beantwoord:

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen deze cases na implementatie?

In paragrafen 5.2 en 5.4 is er een inventarisatie gemaakt van de verschillende wettelijke bepalingen en hoe die zich verhouden tot de oude bepalingen. Nu wordt beschouwd waarin de twee cases op elkaar lijken en verschillen. Net als eerder in dit onderzoek wordt gekeken naar (1) de aanwezigheid van een nationale gegevensautoriteit, (2) de aanwezigheid van een meldplicht, (3) wat de verplichte melding moet bevatten, (4) onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van die meldplicht en (5) hoeveel categorieën van gegevensverwerkingen zijn vrijgesteld. Er zal per verschil worden aangegeven of de verschillen zijn ontstaan tijdens de implementatieprocedure, of dat ze al bestonden in de situatie daarvoor.

5.5.3 Verschillen na implementatie

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat Nederland en België de volgende overeenkomsten en verschillen hebben, te beginnen met de overeenkomsten. De gegevensautoriteit en de meldplicht zijn in beide landen in zowel de situatie voor als na de implementatie aanwezig. Beide landen wijzigen de gegevens die moeten worden aangemeld bij de gegevensautoriteit. Beide landen trekken de voorwaarden waaronder kan worden vrijgesteld gelijk met wat de richtlijn daarin voorstelt.

De verschillen na implementatie bestaan uit de volgende vijf zaken, die de leidraad zullen zijn van de rest van dit onderzoek waarin gepoogd wordt ze te verklaren door de hypothesen aan het beschikbare empirische materiaal te toetsen. Dit zijn de volgende verschillen.

- Verschil (1): De Nederlandse wetgever houdt er een veel striktere benadering op na van wat het betekent om te preciseren onder welke voorwaarden kan worden vrijgesteld van de aangifteplicht. België hanteert een open norm. Hierbij is geen sprake van een afwijking ten opzichte van het kader, alleen een interpretatieverschil. Dit verschil bestond ook voor de richtlijn al tussen beide landen.
- Verschil (2): Er is een verschil in de gegevens die in de aanmelding moeten worden vermeld, waar België er voor heeft gekozen meer gegevens in de melding te laten verwerken dan volgens de richtlijn nodig is en Nederland facultatief er voor heeft gekozen geen kop op de Europese regelgeving te hebben. België wijkt hierin dus meer af van het kader van de richtlijn omdat het oude beleid behouden wordt. Nederland wijzigt meer ten opzichte van het oude beleid.
- Verschil (3): Het aantal vrijstellingen dat in Nederland geldt is een stuk hoger geworden ten opzichte van de oude situatie. In België is die gelijk gebleven aan de oude situatie en daarom nu kleiner dan in Nederland. Nederland heeft hierin dus gekozen voor meer afwijkingen ten opzichte van de richtlijn.
- Verschil (4): Er moet in België, ook na de implementatie, nog steeds een geldbedrag worden betaald bij het doen van de verplichte aanmelding. Dat moet in Nederland nog steeds niet. België behoudt hierin dus, facultatief, een afwijking van het kader van de richtlijn.
- Verschil (5): Nederland introduceert een functionaris van de gegevensbescherming die de functie van de gegevensautoriteit voor wat betreft de aanmeldingsplicht kan overnemen, België niet.

De komende paragrafen zullen worden gebruikt om te analyseren in hoeverre deze verschillen kunnen worden verklaard vanuit het oude beleid volgens hypothese 1 en 2, of dat eventuele andere factoren de verschillen verklaren zoals Ha1 en Ha2 voorspellen. Om de implementatie van de verschillende elementen van de wet in samenhang te kunnen zien, zullen wederom de casus apart worden geanalyseerd. Ditmaal te beginnen met België.

5.5.4 Belanghebbende actoren

Alvorens er met kwalitatieve methoden geanalyseerd wordt hoe de implementatie per casus is verlopen kan eerst worden vastgesteld welke groepen van actoren er in beide casus belanghebbend zijn, en hoeveel veto players er in beide landen zijn.

Op basis van de wettelijke bepalingen die worden geanalyseerd kan een aantal groepen van actoren worden vastgesteld wiens relatie door het geanalyseerde wetsstuk an sich (ongeacht de verandering) worden beïnvloed. Het gaat hierbij om:

- De gegevensverwerkers als groep; zij hebben op basis van oude en nieuwe privacywetgeving de verplichting om, wanneer zij overgaan tot gegevensverwerking, dit te melden aan de gegevensautoriteit. Binnen deze groep gegevensverwerkers is een subgroep gegevensverwerkers die vrijgesteld zijn van voorgenoemde aanmeldingsplicht;
- Een groep bestaande uit datasubjecten: de natuurlijke personen wiens gegevens verwerkt worden en die belang hebben bij de transparantie en regulering van gegevensverwerkingen.
- De nationale privacyautoriteiten, die de gegevensverwerkingen ontvangen, beoordelen of de risico's die ze dragen voldoende zijn afgedekt en deze autoriteiten zien in het algemeen toe op de omgang met gegevens in een land.

Deze drie actoren spelen een rol als belanghebbende bij de besluitvorming.

5.5.5 Veto points en hypothese Ha1

De *veto players* kunnen per land worden opgeteld zoals vastgesteld in paragraaf 4.3. Ten tijde van de implementatie van de richtlijn werden België en Nederland geregeerd door respectievelijk de regering Dehaene II (1995-1999) en het kabinet Kok II (1998-2002). De regering Dehaene II bestond in 1998, tijdens de implementatie, uit vier partijen: de Vlaamse CVP en SP en de Waalse PSC en PS. De regering had een meerderheid in Senaat en Kamer. Dit is toch al een typisch Belgische situatie: aan beide zijden van de taalgrens worden vaak zusterpartijen in een kabinet betrokken (Anderson et al., 2007). Hierdoor ontstaat er een relatief hoog aantal veto players en is er vaak sprake van een zogenaamde 'oversized majority' (ibid.). België heeft dus vier veto players. In Nederland was het kabinet Kok II in 1999 en 2000 aan de macht, bestaande uit de PvdA, de VVD en D66. Dit kabinet had in Eerste en Tweede Kamer een meerderheid. Er is dus in Nederland sprake van drie veto players.

Hieronder volgt ter herhaling nog eens de hypothese Ha1.

Ha1: De hoeveelheid veto points staat negatief in verband met de kans op verandering als gevolg van Europese regelgeving.

Aan de hand van de analyse in paragrafen 5.1 tot en met 5.4 kan al worden geconcludeerd dat hypothese Ha1 mag worden aangenomen. De verwachting was dat er minder veranderingen zouden ontstaan naar aanleiding van een hoger aantal veto players. Nederland heeft een hoger aantal veranderingen en een lager aantal veto points. Voor België geldt het omgekeerde. Ha1 wordt daarom aangenomen. Ha1 geeft echter op basis van zeer beperkt materiaal een kwantitatieve verklaring voor de ontstane situatie. In de volgende paragrafen zal een kwalitatieve analyse verder worden uitgevoerd teneinde gedetailleerdere verklaringen te kunnen geven.

5.6 Implementatie verklaren in België

Zoals is vastgesteld in paragraaf 5.4, heeft België slechts twee veranderingen doorgevoerd op de onderzochte wets-elementen. Beide veranderingen waren het gevolg van de juridische noodzaak daartoe: de richtlijn verplichtte België ertoe om deze elementen in de wet te verwerken. Verder zijn er geen facultatieve veranderingen geïntroduceerd. Ook uit de vijf in de vorige paragraaf vastgestelde verschillen blijkt dat die voor een deel zijn ontstaan als gevolg van het feit dat België geen wijzigingen aanbrengt die niet strikt noodzakelijk zijn, en Nederland wel. Resultante is dus dat verklaard moet worden waarom België geen facultatieve wijzigingen heeft aangebracht. Hypothesen H1 en H2 voorspellen implementatie in lijn met het oude beleid en zouden daarom een verklaring kunnen leveren voor de ontstane situatie. Resumerend zijn deze hypothesen:

H1: Naarmate de vereiste veranderingen in de relatie tussen belanghebbenden groter zijn, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn worden gevonden.

H2: Naarmate de vereiste veranderingen vanuit de richtlijn minder goed passen bij de beleidsnormen die nationaal gezien gelden voor deze regelgeving, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn gevonden worden.

De vraag die dus eerst moet worden beantwoord is of de veranderingen een reactie zijn op de eisen die de richtlijn stelt of niet, zoals de hypothesen voorspellen. De analyse hiervan gebeurt met behulp van de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp, het advies van de Raad van State, het advies van de Privacycommissie en het verslag van de behandeling van het wetsontwerp in de Kamer.

5.6.1 Vereiste verandering in België

In België zijn de twee verplichte wijzigingen: de voorwaarden waaronder mag worden vrijgesteld en de inhoud van de aanmelding. Hieronder wordt geanalyseerd of deze verplichte wijzigingen een verklaring kunnen leveren voor de afwijkingen die België heeft ten opzichte van het kader van de richtlijn. Te beginnen bij de eerste verplichte wijziging.

Er waren in België voor de implementatie van de richtlijn al veel elementen aanwezig van de voorwaarden voor vrijstelling die in de richtlijn zijn gesteld. Per vrijstelling werden er dan, in het Koninklijk Besluit, in veel gevallen bepaalde aanvullende voorwaarden voor de vrijstelling gecreëerd, zoals dat er alleen gegevens werden verwerkt van personen die in dienst waren bij een bedrijf of lid van een vereniging. Hoewel in de Wet verwerking persoonsgegevens wel het artikel is gewijzigd dat de voorwaarden creëert voor de mogelijkheid tot vrijstelling, is er praktisch gezien weinig gewijzigd naar aanleiding van de implementatie van de richtlijn. Dit wordt met name geïllustreerd door tabel 4, over de gewijzigde vrijstellingsteksten: de verschillen zijn slechts klein. Een punt dat dit daarnaast ondersteunt is het feit dat er in de Memorie van Toelichting letterlijk staat: “De Europese richtlijn heeft geen drastische gevolgen voor de huidige regeling die in artikel 17 van de wet is vastgelegd.” Op basis van bovenstaande wordt aangenomen dat deze vereiste verandering geen grote verandering ten opzichte van het oude beleid heeft beoogd.

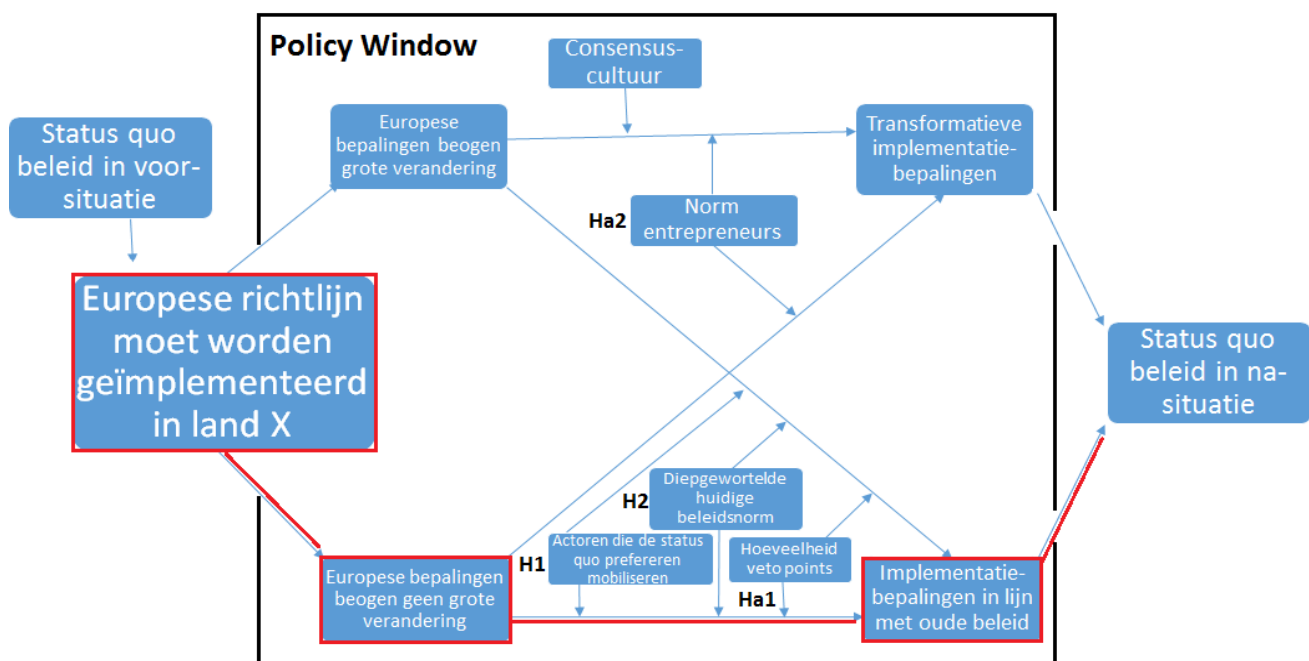
Dan, de wijziging van de aanmeldingsprocedure voor gegevensverwerkers. Deze wijziging betekende in feite dat er twee extra informatieblokken kwamen op het aanmeldingsformulier (analoog of digitaal) net zoals in Nederland. Daarnaast is er in de Belgische wetsbehandeling alleen discussie geweest over het verwerken in de aanmeldingsplicht van een extra aanmeldingspunt, namelijk de plicht om aan te melden wat de herkomst van de verwerkte gegevens is (Kamerstukken 1997/1998 1566-10). Deze toevoeging die de regering in eerste instantie wilde doen is er vervolgens per amendement uit gestemd. Eveneens staat deze wijziging in artikel 17 van de Wvp, waar de regering van stelde in de

Memorie van Toelichting dat het geen drastische verandering beoogde. Daarom wordt ook deze verandering geïnterpreteerd als een richtlijnbevestiging in lijn met het oude beleid

5.6.2 Waardering van oud beleid in België

Hoewel er dus gededuceerd kan worden uit bovenstaande dat de hypothesen H1, H2 en Ha2 sowieso niet gelden zoals ze zijn geformuleerd, kan het nog wel zo zijn dat de onafhankelijke variabelen uit H1 en H2 van invloed zijn geweest. Immers kan het gegeven dat er geen transformatief beleid is gekomen ook het resultaat zijn van het blokkeren van voorgestelde maatregelen die niet per se voortvloeiden uit de richtlijn. In het conceptueel model is dat de route zoals in afbeelding 3 weergegeven. In deze paragraaf zal worden geanalyseerd of de onafhankelijke variabelen uit H1 en H2 als modererende variabele hebben opgetreden zoals afgebeeld in het conceptueel model.

Afbeelding 3: Behoud van oud beleid



Uit de kamerstukken blijkt dat over de verschillen (1), (3) en (4) in het geheel geen discussie is geweest. Het Belgische beleid op deze onderwerpen is eenvoudigweg door de regering overgenomen en de regering heeft daar door de controlerende organen geen commentaar op gekregen. Het is mogelijk dat hier sprake is van een non-decision als gevolg van de stille macht van ofwel de huidige beleidsnorm, dan wel actoren die zich tegen veranderingen op deze onderwerpen hebben verzet. Met name voor verschillen (3) en (4), het feit dat in België een gegevensverwerker betaalt voor de aangifteplicht en dat er relatief weinig gegevensverwerkers zijn uitgezonderd van de meldplicht, zou dit best aannemelijk gemaakt kunnen worden. Uit de financiële jaarverslagen van de Privacycommissie blijkt namelijk dat de commissie gefinancierd wordt op de begroting van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (Kamer van Volksvertegenwoordigers, 2016). Daarnaast verdient het werk van de commissie zich nog steeds voor een deel terug door middel van deze bijdrage, aangezien er 10.000 aangiften per jaar worden gedaan die ieder 25 euro kosten (peiljaar 2016) (Privacycommissie, 2017). In 2015 werden er ongeveer 7000 aangiften gedaan door organisaties die bewakingscamera's hebben hangen (ibid.). Dit is, saillant genoeg, in Nederland een vrijgestelde categorie van gegevensverwerkingen sinds de wetwijziging in 2001. Het zou dus de preferentie van de Belgische Privacycommissie kunnen zijn dat dit systeem in stand wordt gehouden. Dat zou dan ook verband

kunnen houden met dat hier sprake is van een padafhankelijke situatie: omdat er in het verleden is gekozen voor een aanmeldsysteem met betaling, zal daar nu niet meer van worden afgeweken omdat een verandering hoge extra kosten met zich meebrengt voor de financiering van de Privacycommissie. Desondanks is er bewust voor gekozen in dit onderzoek om te analyseren op normen en preferenties die expliciet het beleid informeren (zie paragraaf 4.3.2 en 4.3.3). Omdat er ook geen interviews met Belgische experts of volksvertegenwoordigers zijn afgenomen waarin de hypothese nader kon worden getoetst, blijft bovenstaande dus bij een speculatie van wat impliciet ten grondslag had kunnen liggen aan de afwezigheid van discussie over deze onderwerpen. Voor verschillen (1), (3) en (4) kan dus van geen van alle onderzochte variabelen het effect worden vastgesteld.

Over verschillen (2) en (5) is wel discussie geweest in de wetsbehandeling, en voor beide verschillen is uiteindelijk de resultante geweest dat de voorgestelde verandering is geblokkeerd. Voor wat betreft verschil (2) stelde de regering in het wetsontwerp, op voordracht van de Privacycommissie in haar advies, voor om ook in de aanmelding te verwerken wat de herkomst was van de gegevens die werden verwerkt. Dit is door enkele volksvertegenwoordigers ter discussie gesteld, omdat het niet als verplichting voortvloeit uit de richtlijn. Dit is in die zin opvallend omdat enkele andere bepalingen, die reeds in de oude wet in nota bene hetzelfde artikel staan, niet worden geschrapt ook al zijn ze geen verplicht onderdeel van het kader uit de richtlijn. Dit zegt iets over het verschil tussen het behouden van oud beleid dat afwijkt van de richtlijn, en het introduceren van nieuwe bepalingen die afwijken van de richtlijn.

Per amendement wordt het door de regering geïntroduceerde element van het wetsvoorstel er vervolgens uit gestemd. Uit de beperkte hoeveelheid discussie die er over wordt gevoerd wordt niet duidelijk of er actoren zijn gemobiliseerd. Wel komt hier een bepaalde vorm van een beleidsnorm aan bod, namelijk de norm dat als de Europese regelgeving er niet toe verplicht, dat dan de vraag gesteld moet worden of het wel op nationaal niveau een regel moet worden. Dit is de 'kop op de Europese regelgeving'-norm. Gecombineerd met het feit dat het voorstel met extra regelgeving nog door een *veto point* moet, leidt dit ertoe dat het niet wordt geïmplementeerd. Zo wordt de status quo van het oude beleid behouden. Dit is echter niet een beleidsnorm in de betekenis van hypothese H2. Een beleidsnorm in de zin van H2 wordt namelijk beschreven als een beleidsnorm die hoort bij het oude beleid. De beleidsnorm in de wetsbehandeling is er niet een die hoort bij het oude beleid in kwestie, maar is meer een algemene beleidsnorm ten aanzien van de relatie tussen Europese regelgeving en de nationale verwerking daarvan (zie het verschil tussen H1 en H2 in paragraaf 4.3.2 en 4.3.3). Er is hier dus sprake van een beleidsnorm exogeen aan het beleidsonderwerp die verandering tegenhoudt. Deze situatie wordt door geen van de opgestelde hypothesen voorspeld.

Verskil (5) gaat over de functionaris voor de gegevensbescherming. In België is, zoals al aangegeven, wel een poging gedaan om de gegevensverwerker die een onafhankelijke 'aangestelde voor de gegevensverwerking' instelt vrij te stellen van de aanmeldingsplicht. De Raad van State heeft daarop aangegeven dat het ongrondwettig is om de bevoegdheid tot het stellen van regels ter waarborging van de onafhankelijkheid van zo'n aangestelde aan de Koning te delegeren. Dat leidde ertoe dat de regering zich gedwongen zag om of een voorstel te doen voor regels ter waarborging van de onafhankelijkheid van de aangestelde voor de gegevensbescherming, of het wetsvoorstel te schrappen. Er is voor dat laatste gekozen. Uit de Memorie van Toelichting wordt niet duidelijk of dit komt door de onmogelijkheid om regelgeving in het wetsvoorstel te verwerken, of de onwil om dat te doen. De letterlijke verwoording van de regering is (schuingedrukte vormgeving is toegevoegd door de onderzoeker om nadruk te geven):

“Niet alleen is het *vrijwel* onmogelijk om in de wet een voor alle situaties geldig statuut uit te werken, maar bovendien *lijkt* het weinig opportuun om de aanstelling van een dergelijk persoon te koppelen aan een vrijstelling van de aangifteplicht.”

Moge duidelijk zijn dat de Nederlandse wetgever met name over het laatste anders heeft gedacht. Hoe dan ook heeft de Belgische regering het voorstel voor een aangestelde van de gegevensverwerking en bijbehorende vrijstelling van de aangifteplicht uit het voorstel gehaald. De Raad van State kan niet worden gezien als belanghebbende actor in dezen als onafhankelijk adviserend orgaan. Ook is het formeel gezien geen veto player in de definitie zoals in dit onderzoek gebruikt. Door het gebrek aan een duidelijke motivering voor het niet willen stellen van regels in de wet in formele zin, kan ook niet worden vastgesteld of er hier sprake is van een beleidsnorm. Om die redenen kan geen enkele van de in dit onderzoek gebruikte hypothesen gecorroboereerd of gefalsificeerd worden met betrekking tot verschil (5) in België.

Resumerend kan dus slechts de besluitvorming die leidt tot het ontstaan van verschil (2) voor een gedeelte worden verklaard door de effecten zoals beschreven in hypothese H2, namelijk dat een vigerende beleidsnorm verandering ten opzichte van het oude beleid tegenhoudt. Hypothese 2 kan echter niet worden aangenomen omdat zij er van uit gaat dat de beleidsnorm gekoppeld is aan het beleidsonderwerp zelf, in lijn met de theorieën over padafhankelijkheid. In dit geval is echter sprake van een algemene beleidsnorm die los staat van het beleid aangaande gegevensverwerking in België. Om die reden maakt analyse van de Belgische casus duidelijk dat geen van de hypothesen H1, H2 en Ha2, een verklaring kan geven voor het stand houden van het beleid in België voor verschillen (1) tot en met (5).

5.7 Implementatie verklaren in Nederland

De analyse in deze paragraaf richt zich op het verklaren van de wijze van implementatie in Nederland. Zoals is vastgesteld in paragraaf 5.2, heeft Nederland twee verplichte veranderingen doorgevoerd op de onderzochte wetselementen. Verder zijn er 26 facultatieve veranderingen geïntroduceerd. Er moet dus verklaard worden waarom Nederland er voor heeft gekozen juist wél al die facultatieve wijzigingen aan te brengen. Hypothesen H1 en H2 voorspellen implementatie in lijn met het oude beleid en zouden daarom een verklaring kunnen leveren voor de ontstane situatie, mits die facultatieve veranderingen juist zijn geïntroduceerd als reactie op de *misfit* die de richtlijnbepalingen veroorzaken. Hypothese Ha2 voorspelt juist facultatieve veranderingen die worden geïntroduceerd door een norm entrepreneur en een breuk zijn met het oude beleid. Beide scenario's lijken op basis van de analyse in paragrafen 5.1 en 5.2 mogelijk. De analyse die nu volgt gebeurt met behulp van de Memorie van Toelichting van het wetsontwerp Wbp, de verslagen van de behandeling van het wetsontwerp in de Eerste en Tweede Kamer, de Nota van Toelichting op het Vrijstellingsbesluit Wbp, het advies van de Registratiekamer op het voorstel tot een Vrijstellingsbesluit Wbp en de twee door de onderzoeker afgenomen interviews.

5.7.1 Vereiste verandering in Nederland

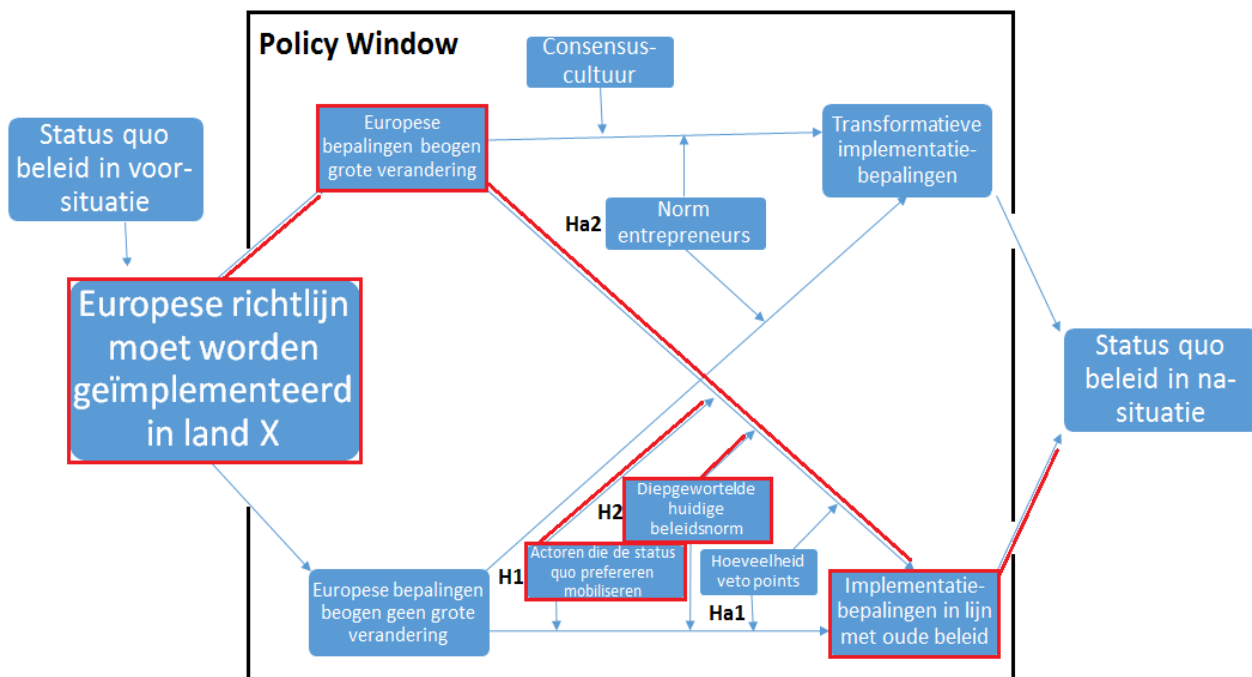
De twee hypothesen die zijn opgesteld over de rol van oud beleid zijn de volgende:

H1: Naarmate de vereiste veranderingen in de relatie tussen belanghebbenden groter zijn, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn worden gevonden.

H2: Naarmate de vereiste veranderingen vanuit de richtlijn minder goed passen bij de beleidsnormen die nationaal gezien gelden voor deze regelgeving, zal er een grotere hoeveelheid afwijkingen op de richtlijn gevonden worden.

Beide hypothesen hebben als uitgangspunt dat afwijkingen in de implementatie op een richtlijn veroorzaakt worden door weerstand tegen een betekenisvolle verandering in de status quo die juridisch wordt afgedwongen door de bepalingen van de richtlijn. De afwijkingen worden dus opgenomen om de situatie met het oude beleid in stand te houden. In het conceptueel model is dat de met rood omrande route (zie afbeelding 4). Er zal in deze paragraaf daarom worden beschouwd in hoeverre de vereiste veranderingen impact hebben gehad op (hypothese 1) de relatie tussen actoren en (hypothese 2) de nationale beleidsnormen. Wanneer wordt geconstateerd dat dat zo is, zal worden beschouwd of deze impact de facultatieve veranderingen heeft veroorzaakt met als doel om de status quo te behouden.

Afbeelding 4: Verandering vereist, toch oud beleid behouden



De volgende stap is om te bekijken of die veranderingen betekenisvol zijn: volgt uit die verandering weerstand zoals de hypothesen voorspellen?

Er zijn in Nederland twee verplichte wijzigingen: (1) de voorwaarden waaronder mag worden vrijgesteld zijn gewijzigd en (2) de aanmeldingen bij de gegevensautoriteit moeten andere gegevens bevatten.

Allereerst, de verplichte wijziging van de voorwaarden waaronder mag worden vrijgesteld. De voorwaarden waaronder mag worden vrijgesteld gelden voor de wetgever; dat is niet één van de voorgenoemde actoren. Echter levert het ook een verandering in het regime van vrijstellingen. Dientengevolge zou deze juridische verandering een verschil kunnen opleveren in de preferenties van de gegevensverwerkers in Nederland, de datasubjecten waar zij gegevens van verwerken en de gegevensautoriteit. Er moet vergeleken worden wat er in het Besluit genormeerde vrijstelling staat en in het Vrijstellingsbesluit Wbp.

In het Vrijstellingsbesluit Wbp staan nagenoeg dezelfde voorwaarden voor vrijstelling als in het Besluit Genormeerde vrijstelling daarvoor. Bij alle twintig de vrijstellingen wordt in het Besluit Genormeerde vrijstelling namelijk gespecificeerd voor welk doel de gegevens worden verwerkt, wiens gegevens dat zijn, wanneer ze moeten worden verwijderd, onder welke voorwaarden ze aan derden kunnen worden verstrekt en welke gegevens mogen worden verwerkt. Er is één verschil: slechts in sommige gevallen specificerde het Besluit Genormeerde vrijstelling ook aan wie de gegevens dan precies mochten worden verstrekt binnen de gegevensverwerkende organisatie zelf, zoals het Vrijstellingsbesluit Wbp na wijziging verplichtte. Zelfs dit verandert echter niet zo veel bijzonders aan het vrijstellingenregime. Ook in het Vrijstellingsbesluit onder de Wbp is namelijk de mogelijkheid gecreëerd om niet te hoeven specificeren aan wie de gegevens verstrekt worden. Dit geldt wanneer in de Vrijstelling is opgenomen dat gegevens ook mogen worden verstrekt aan anderen wanneer er sprake is van één situatie zoals toegelicht in artikel 8, lid f. In artikel 8 lid f van het Vrijstellingsbesluit Wbp staat dat gegevens mogen worden verwerkt wanneer dit noodzakelijk is voor een gerechtvaardigd belang van de verwerker, waarbij de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene niet worden geschaad. Hoewel er

dus wel sprake is van 'specificeren' wie de gegevens mag inzien, wordt in dit geval ook wel gesproken van een open norm zoals dat ook in België geldt. Dit subtiele verschil dwingt de verwerker slechts om vooraf na te denken over de reden waarom de persoonsgegevens worden verstrekt aan personen binnen de eigen organisatie, maar het sluit geen specifieke doeleinden uit om voor de vrijstelling van de aanmeldingsplicht in aanmerking te komen. Daarnaast volgt deze vereiste impliciet al uit de vereiste doelbinding van het Besluit Genormeerde vrijstelling. Dat wil dus zeggen: de verwerking mag alleen gebeuren als dat gebeurt om een bepaald gerechtvaardigd doel te bereiken. Ook is het opvallend dat er in de kamerstukken geen discussie wordt gevonden aangaande deze verandering ten opzichte van het oude beleid. In de Memorie van Toelichting wordt slechts een en ander toegelicht over de betekenis van deze verandering ten opzichte van het oude regime, namelijk dat er geen normering per vrijstelling meer kan worden gedaan. Om alle bovenstaande redenen wordt in dit onderzoek aangenomen dat dit subtiele verschil als gevolg van de vereisten uit de richtlijn niet het soort verandering is dat een merkbaar gevolg heeft voor de preferenties van de actoren en dus ook niet op de hoeveelheid afwijkingen dat op de richtlijn wordt aangenomen.

Dan de andere verplichte wijziging in Nederland. De verschillen in de gegevens die de aanmelding moet bevatten zijn ook behoorlijk klein in Nederland. De eerste verplichte verandering ten opzichte van de oude wetgeving is dat er moet worden aangegeven als de gegevens buiten de Europese Unie worden verzonden. Deze verplichting bestond impliciet al: er moest onder de Wpr al worden aangegeven aan wie er gegevens werden verstrekt. Hoewel daarbij in het midden gelaten kan worden waar de ontvangers van de gegevens gevestigd zijn, wordt dit daarom niet als een significante verandering aangemerkt. De tweede verplichte verandering is dat de aanmelding onder de Wbp moet bevatten wat de beschermingsmaatregelen van het gegevensbestand zijn. Dit is een nadere toespitsing van de verplichting in de Wpr dat de aanmelding een beschrijving van het gegevensbeheer moest bevatten (die nu niet meer bestaat). Daarnaast betekent deze verandering in praktische zin dat gegevensverwerkers op het aanmeldformulier van de gegevensautoriteit andere informatie moeten invullen: dit is geen dramatische verandering van de administratieve lasten die zij ervaren. Ook hierover wordt ten slotte geen discussiepunt gevonden in de beraadslaging van de Tweede Kamer, of de documenten die voor de voorbereiding daarvan zijn bijgevoegd. Daarom wordt ook dit niet als belangrijke verandering in de relatie tussen de belanghebbenden aangemerkt.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat er in Nederland, net als in België, géén significante verandering optreedt naar aanleiding van de door de richtlijn vereiste veranderingen. Daardoor kan worden geconcludeerd dat H1 en H2 in strikte zin geen verklaring kunnen leveren voor de afwijkingen die Nederland opneemt ten opzichte van het kader van de richtlijn. Het kan daarmee ook de ontstane verschillen niet verklaren.

5.7.2 Waardering van oud beleid in Nederland

Na het trekken van de conclusie dat er geen dramatische veranderingen zijn beoogd door de richtlijn, is het allereerst zinvol om te kijken in hoeverre het beleid gewoonweg ongewijzigd is gebleven tijdens de implementatie in Nederland. Daarna kan geanalyseerd worden of de onafhankelijke variabelen uit H1 of H2 daar iets mee te maken hebben gehad, of dat Ha2 een verklaring kan geven.

Van verschillen (1) en (4) is gelijk duidelijk dat zij er zijn omdat ze er voor de implementatie van de richtlijn al waren. Hier is dus sprake van behoud van het oude beleid. In Nederland is geen openbare discussie geweest over de vraag of er moet worden afgeweken van het oude beleid inzake deze verschillen. Voor verschil (1) geldt dat het onderwerp al geanalyseerd is in de vorige subparagraaf. Het gaat immers net als in de vorige subparagraaf om het geven van invulling aan de voorwaarden waaronder een gegevensverwerker is vrijgesteld van de meldplicht. Daarover was dus geen discussie.

Voor verschil (4) geldt dat de mogelijkheid om de gegevensverwerkers te laten betalen voor hun aanmelding eveneens niet aan de orde is geweest. Sterker nog, er is in de wetsbehandeling zeer veel discussie geweest over het verlichten van de administratieve lasten voor gegevensverwerkers. Het laten betalen voor een wettelijke verplichting past daar toch al niet goed bij. Deze notie brengt het onderzoek bij de verklaring voor verschillen (2), (3) en (5).

5.7.3 Introductie van een nieuwe beleidsnorm in Nederland

Zoals in de vorige subparagraaf is opgemerkt, was er in Nederland tijdens de wetsbehandeling zeer veel discussie over de mogelijkheid tot lastenverlichting. De discussie hieromtrent beperkte zich uiteraard niet alleen tot de in dit onderzoek geanalyseerde wetselementen. Zo is er tijdens de wetsbehandeling een motie ingediend om de administratieve lasten van het wetsvoorstel in kaart te brengen (onder meer ten aanzien van de lasten horend bij de meldplicht) (Kamerstukken II, 25 892, nr. 34). Ook is er een veldconsultatie geweest onder gegevensverwerkende organisaties om te horen welke soorten gegevensverwerkingen konden worden uitgezonderd van de meldplicht teneinde de lasten voor de particuliere en semi-publieke sector te verlagen (Nota van Toelichting, 2001). De kosten van het wetsvoorstel zijn in een apart hoofdstuk behandeld in de Memorie van Toelichting en de administratieve lasten worden herhaaldelijk genoemd in de schriftelijke en mondelingen behandeling van het wetsvoorstel in beide Kamers. Ook bleek uit het interview met toenmalig Kamerlid de heer Rietkerk dat er ook door veldpartijen onder de aandacht is gebracht of bepaalde regelgeving wel nodig was. Behalve deze algemene noties, specificeert de discussie hieromtrent zich ook richting enkele van de door Nederland opgenomen facultatieve veranderingen die in dit onderzoek worden geanalyseerd. Er zal in deze subparagraaf worden geanalyseerd of verschillen (2), (3) en/of (5) door het streven naar verlaging van administratieve lasten kunnen worden verklaard. Dan zal worden geanalyseerd of dit in lijn is met een beleidsnorm, of dat er een norm entrepreneur is geweest die heeft gewerkt om die norm geïmplementeerd te krijgen.

Voor verschil (2) wordt in de Memorie van Toelichting gemeld dat er sprake is van een vereenvoudiging ten opzichte van de Wpr en dat het bijbehorende artikel (28 van de Wbp) uitvoering geeft aan de bepalingen van de richtlijn. Ook in het wetgevingsoverleg van 18 maart 1999 wordt gerefereerd aan de vereenvoudiging van de aanmeldingsplicht als een van de voorbeelden van welke stappen er zijn genomen om administratieve lasten te verlagen. Dit naar aanleiding van een vraag over het al dan niet meenemen van de voorlopige bevindingen van de commissie-Slechte. Daarover later meer. De vraag rijst of er een roep was om minder regelgeving op dit artikel als gevolg van het streven naar administratieve lastenverlichting, of om behoud van het oude regelgevende kader van de Wpr als gevolg van een voorkeur voor het 'oude beleid'.

Er wordt, in het algemeen, enkele malen aan de noodzaak om de Europese richtlijn te implementeren gerefereerd, en de bandbreedte waarbinnen die implementatie moet gebeuren. Daarmee wordt dus de juridische noodzaak tot implementatie benadrukt en de onmogelijkheid om minder regels te stellen dan de richtlijn voorschrijft. Verder komt de mogelijkheid niet op tafel om buiten die bandbreedte te treden zoals die is geïnterpreteerd door de regering voor wat betreft verschil (2). Ook wordt er voor wat betreft dit specifieke punt niet gevraagd om de bepalingen uit de Wpr over te nemen zoals ze stonden in het oude beleid. Om die reden wordt de implementatie van deze bepaling gezien als een poging om, binnen de bandbreedte van de richtlijn, de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden.

Verskil (5) wordt in de Memorie van Toelichting aangevoerd als een bepaling die facultatief is opgenomen vanwege de goede ervaringen in het Duitse recht met deze vorm van zelfregulering en de positieve ervaringen van bedrijven en sectoren die bijvoorbeeld werken met een zelfaangestelde

‘privacy officer’. Al in de voorbereiding van de Europese richtlijn zelf is door de Nederlandse regering, na overleg met werkgeverskoepel VNO-NCW, gepleit voor introductie van de functionaris van de gegevensbescherming die op bedrijfs- of branchniveau de taken van de gegevensautoriteit kan waarnemen. Over deze facultatieve implementatie worden wel kritische vragen gesteld door de Kamerleden. Met name het gegeven dat het aanstellen van een functionaris van de gegevensbescherming een vrijstelling oplevert ten aanzien van de verplichtingen die een bedrijf of sector heeft om gegevensverwerkingen te melden wordt bevraagd. Immers zou een aan een bedrijf of sector verbonden functionaris die geen verplichting heeft om te rapporteren aan de Registratiekamer/CBP misstanden mogelijk onder de pet kunnen houden en daarmee de gegevensbescherming in gevaar kunnen brengen. De minister reageert op deze kritiek door te stellen dat de onafhankelijkheid van de functionaris een wettelijke vereiste is. Daarnaast zou een plicht tot melding van alle gegevensverwerkingen bij het CBP ‘de aantrekkelijkheid van het aanstellen aanzienlijk verminderen’. Hoewel dit niet verder wordt onderbouwd, kan op basis van eerdere argumentatie omtrent de meldplicht worden aangenomen dat dit verband houdt met de administratieve lasten geassocieerd met de meldplicht. De aantrekkelijkheid zou dan slaan op de verlichting van de lasten die daarbij horen. Ook bij het voorrekenen van het kostenplaatje voor de meldplicht wordt genoemd dat er de mogelijkheid bestaat te melden bij de eigen functionaris voor de gegevensbescherming. Anderzijds wordt er in de kostenraming van de wetswijziging wel ook voorgerekend dat het zelf aanstellen van de functionaris voor de gegevensbescherming juist ook weer geld kan kosten. De minister verzet zich tegen deze voorrekening, met als argumentatie dat een bedrijf of sector altijd zelf kan uitmaken of het instellen van een functionaris voldoende baten heeft. Al met al lijkt de introductie van deze bepaling en de bijbehorende vrijstelling van de meldplicht voor een belangrijk deel ten doel te hebben gehad om administratieve lasten te beperken, naast de wens om de private markt te laten werken met zelfregulering (waar indirect ook weer ten dele de gedachte van lastenverlichting achter zit). Tot slot is het bij dit verschil nog opvallend dat de Nederlandse regering aangeeft in de wetsbehandeling dat, voor zover bekend, Nederland het enige land in heel Europa is dat de functionaris opneemt in de implementatiewetgeving (Duitsland, dat al die bepaling in de wet had staan, niet meegerekend). Er is hier dus niet alleen sprake van een verschil met België, maar met vrijwel heel Europa.

Ten slotte is er over verschil (3) ook nog behoorlijke discussie geweest. Het uitbreiden van het aantal vrijstellingen wordt in de Memorie van Toelichting al aangekondigd, ook al is het een onderdeel van een ander wetsstuk (namelijk, het Vrijstellingsbesluit Wbp). In de Memorie van Toelichting wordt onder meer genoemd dat het voornemen al tijdens de voorbereiding van de richtlijn is uitgesproken om een groot deel van de vele vormen van gegevensverwerkingen vrij te stellen van de aanmeldingsplicht. Als reden hiervoor wordt onder meer aangevoerd dat een te groot aantal meldingen van gegevensverwerkingen die toch al geen risico inhouden de melding zal ondersneeuwen die wel een gevaar voor de persoonlijke levenssfeer inhoudt. Deze redenering staat in scherp contrast met de 7000 jaarlijkse meldingen van bewakingscamera’s die de Belgische Privacycommissie apart in het jaarverslag heeft opgenomen (zie paragraaf 5.6). De Nota van Toelichting van het Vrijstellingsbesluit Wbp benoemt als reden het voorkomen van onnodige administratieve lasten. In de richtlijntekst zelf wordt dit argument ook opgevoerd als mogelijke reden om vrijstellingen mogelijk te maken. Daarbij wordt opgemerkt dat er daarbij dus wel een afweging wordt gemaakt om niet de transparantie al te veel te beperken. De Memorie van Toelichting benoemt ook nog de afgenomen transparantie als gevolg van vrijstelling. Ter waarborg daarvan is het daarom verplicht dat een vrijgestelde gegevensverwerking ten eerste kenbaar is voor de betrokkene en ten tweede dat de gegevensverwerker die is vrijgesteld altijd desgevraagd inzichtelijk kan maken voor de betrokkene welke gegevens er worden verwerkt.

Om tot een uitbreiding van dat aantal vrijstellingen te komen is van veldpartijen gevraagd om aan te geven welke gegevensverwerkingen zij vonden dat in aanmerking konden komen voor vrijstelling. Naar aanleiding daarvan kon dan worden besloten om die suggestie al dan niet op te volgen. Op de vraag of er meer duidelijkheid tijdens de wetsbehandeling kon worden geschapen omtrent de voornemens voor de nog in te stellen Amvb (wat later het Vrijstellingsbesluit Wbp zou worden), werd een uitputtende lijst uitgereikt met de tot dan toe overwogen suggesties. Daarbij werd opgemerkt dat de regering ten doel had de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden voor standaard gegevensverwerkingen. Kamerfracties noemen onder meer het belang van een vermindering van bureaucratie (D66) en een bevordering van zelfregulering (VVD) als gunstig gevolg van een uitgebreider aantal vrijstellingen.

Ook noemt de minister later in de wetsbehandeling dat gegevensverwerkingen waarvan het bestaan mag worden verondersteld naar hun aard al transparant zijn en daarom niet nog hoeven te worden gemeld. Dit staat weer enigszins in contrast met de redenering dat de transparantie afneemt als gevolg van vrijstelling zoals die te vinden was in de Memorie van Toelichting.

Ook word door de CDA-fractie nog bepleit, op voordracht van de Commissie Privacy van de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties, om het systeem omtrent de aanmeldingen om te draaien: 'vrijstelling, tenzij' in plaats van 'aanmelding, tenzij'. De minister geeft hierop aan dat dit in strijd zou zijn met de juridische vereisten van de richtlijn. Dat stemt overeen met de analyse in paragraaf 2.2.

Tot slot worden er, door de Eerste Kamerfractie van GroenLinks, vragen gesteld over afwijkingen ten opzichte van het 'WPR-acquis'. Acquis, een woord dat de onderzoeker heeft moeten opzoeken en uit het Frans komt, betekent zoveel als verworvenheid (denk aan het Engelse 'to acquire'). Dit lijkt in sterke mate op wat in dit onderzoek wordt bedoeld met 'oud beleid'. Dit acquis wordt, zo staat er, op enkele punten terzijde geschoven. De specifieke vraag waar het om gaat is, in hoeverre een verhoging van het aantal vrijstellingen indruist tegen de verworven bescherming van de WPR. De minister geeft aan dat het niet om een verminderde bescherming gaat in dit geval en dus ook niet om het terzijde schuiven van het acquis (oude beleid), omdat er onder meer waarborgen zijn getroffen over het verstrekken van de verwerkte gegevens aan de betrokkene. Ook dit contrasteert enigszins met de eerdere opmerking uit de Memorie van Toelichting dat vrijstelling de transparantie verlaagt. Desondanks geven alle genoemde potentiële bezwaren geen aanleiding om een voorstel te doen tot wijziging van het voorstel van de regering om het aantal vrijstellingen te verhogen.

Uit de reconstructie van de Nederlandse casus lijken de opgestelde hypothesen wel een deel van de hierboven beschreven besluitvorming te kunnen verklaren. Met name lastenverlichting en in zekere mate ook zelfregulering worden genoemd als voornaamste redenen om er voor te kiezen nieuwe wetselementen te introduceren in de Nederlandse wet. Ook bij het interviewen van toenmalig Tweede Kamerlid Theo Rietkerk en toenmalig Eerste Kamerlid Diana de Wolff komt naar voren dat het niet opzadelen met administratieve lasten en het nut van regelgeving belangrijke overwegingen waren bij het creëren van specifiek de vrijstellingen. In de algemene wetsbehandeling wordt ook een aantal keer gerefereerd aan de bevindingen van de commissie Slechte, die gelijktijdig een rapport schrijft over administratieve lasten als gevolg van regeldruk. De aanbevelingen van de commissie-Slechte leiden er zelfs toe dat in Nederland deze beleidsnorm formeel wordt geïnstitutionaliseerd: op 1 mei 2000 wordt het Adviescollege toetsing administratieve lasten, kortweg Actal, bij wet ingesteld. Al deze bevindingen sluiten sterk aan bij het idee van een 'beleidsnorm' zijnde een idee dat expliciet de besluitvorming informeert. Dit is een onafhankelijke variabele uit hypothese H2. Daarmee wordt de hypothese gedeeltelijk gecorrobooreerd.

Ook blijkt uit de beraadslaging dat bij het nemen van een aantal besluiten VNO-NCW en later de Raad van de Centrale Ondernemingsorganisaties betrokken is geweest en invloed heeft proberen uit te oefenen. Voor een deel is dit succesvol geweest, maar ook strandt bijvoorbeeld de poging om de aanmeldingsplicht in beginsel te doen vervallen op grond van de juridische verplichting die de richtlijn Nederland oplegt. Het introduceren van de norm om zeer expliciet rekening te houden de lasten van het wetsvoorstel is met enige zekerheid aan hen toe te schrijven. Voor wat betreft de functionaris van de gegevensbescherming is dat zelfs met zekerheid te zeggen. Ook heeft het bedrijfsleven in bredere zin in elk geval een agenderende invloed gehad bij het opstellen van de uitgebreide lijst van vrijstellingen. Daarmee kwalificeert deze groep belanghebbende actoren, zoals vastgesteld in paragraaf 5.5.3, als een gemobiliseerde actor, maar niet één die de status quo wil behouden. Eerder wordt er, zoals een norm entrepreneur pleegt te doen, geprobeerd een nieuwe norm te introduceren om de besluitvorming naar de eigen hand te zetten. Zonder specifieke expertise te bezitten, die in dit geval juridisch zou zijn, slaagt deze groep er wel in bestaande gedeelde waarden te gebruiken om de besluitvorming te beïnvloeden. Ze kwalificeren daarmee dus ook als een *advocacy network*, in lijn met hypothese Ha2. Daarmee wordt hypothese H1 deels, en hypothese Ha2 volledig gecorroboereerd.

Ter samenvatting kan worden gesteld dat verschillen (1) en (4) kunnen worden verklaard doordat het oude beleid wordt overgenomen, maar door een gebrek aan empirisch materiaal lijkt het er op dat dat niet komt door de theoretische verklaringen die zijn gebruikt in dit onderzoek. Verschillen (2), (3) en (5) daarentegen kunnen wel worden verklaard. Er is sprake van norm entrepreneurs die een nieuwe norm introduceren die het beslisproces zodanig kadert dat er sprake is van een verandering ten opzichte van het oude beleid. Dit is in lijn met de theorie van Börzel en Risse zoals die in dit onderzoek is gebruikt.

6 Conclusie en discussie

In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste conclusies worden getrokken uit de geanalyseerde resultaten. Ook zal er worden gereflecteerd op het onderzoek zelf en welke vervolgstappen er kunnen worden gezet op het onderzoekerterrein naar aanleiding hiervan.

6.1 Conclusie

Na het analyseren van de verschillende juridische bepalingen voor en na de implementatie van de Europese richtlijn 95/46/EG in beide landen en het analyseren van de processen die leidden tot de implementatie in beide landen, kan er een antwoord worden gegeven op de hoofdvraag van dit onderzoek. Die luidde:

In hoeverre verklaart oud beleid verschillen in implementatie van Richtlijn 95/46/EG tussen Nederland en België?

Om die vraag zo volledig mogelijk te beantwoorden zullen de antwoorden op de deelvragen worden besproken met behulp van de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

Waar verplichten de bepalingen van Richtlijn 95/46/EG de implementerende landen toe?

De bepalingen van richtlijn 95/46/EG verplichten Nederland en België tot een vorm van minimumharmonisatie. Dat betekent dat ze de bepalingen van de richtlijn, voor zover de richtlijn een verplichting daartoe uitdrukt, tenminste moeten overnemen. Wat ze daarnaast wettelijk regelen is aan de landen zelf. Dit leidt ertoe dat Nederland en België allebei enkele bepalingen moeten overnemen, maar ook de ruimte krijgen om facultatief aanvullende regels te behouden of in te voeren, of juist uitzonderingen in te stellen op die regels (optionele harmonisatie). Voor de in dit onderzoek geanalyseerde elementen, bestond vanuit de richtlijn de verplichting om een nationale gegevensautoriteit in te stellen en een aanmeldingsplicht voor gegevensverwerkers waarbij tenminste bepaalde gegevens moesten worden aangemeld. Verder bestond uitdrukkelijk de facultatieve mogelijkheid om geselecteerde gegevensverwerkingen uit te zonderen van de meldplicht, mits aan bepaalde minimale voorwaarden werd voldaan.

Hoe verklaart de theorie verschillen in beleidskeuzes vanuit historisch-institutioneel perspectief?

In dit onderzoek is primair de theoretische benadering gebruikt van Duina. Duina verklaart vanuit historisch-institutioneel perspectief Europese besluitvorming met de kostenhypothese. Deze hypothese verklaart implementatie van Europese regelgeving vanuit de mate van *misfit* met het staande beleid in een land. Naarmate de regelgeving uit de richtlijn slechter past bij het nationale staande beleid, zullen er tijdens de implementatie meer uitzonderingen worden aangetroffen op de algemene regels van de richtlijn. Dit splitst zich uit naar het slecht passen voor wat betreft de relaties tussen actoren, en het slecht passen bij de huidige beleidsnormen die horen bij het bestaande beleid.

Omdat deze theorie altijd een hang voorspelt naar behoud van de status quo is er ook nog gebruik gemaakt van een ander theoretisch model. De theorie van Börzel en Risse kent een onafhankelijke rol toe aan de dynamiek van de nationale politiek. In de aanwezigheid van *norm entrepreneurs* is de kans groter dat er een verandering zal plaatsvinden ten opzichte van de status quo. In de aanwezigheid van een groter aantal *veto points* zal de kans kleiner zijn op een verandering in de status quo. Het al dan niet passen van de bepalingen van de richtlijn (misfit) als noodzakelijke voorwaarde voor verandering van het oude beleid of verzet tegen de richtlijn wordt daarbij losgelaten.

Welk beleid gold er in België en in Nederland al voor de implementatie van de richtlijn 95/46/EG?

Hoe is richtlijn 95/46/EG geïmplementeerd in Nederland en België?

Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen deze cases na implementatie?

Voorafgaand aan de implementatie van de richtlijn hadden Nederland en België veel van de verplichte elementen al in de wet staan. Er was een gegevensautoriteit waar men gegevensverwerkingen bij moest aanmelden, maar ook de mogelijkheid om daarvan te zijn uitgezonderd onder bepaalde voorwaarden. De richtlijn verplichtte beide landen ertoe om bepaalde wijzigingen aan te brengen in het soort gegevens dat moest worden aangemeld wanneer een organisatie overging tot gegevensverwerkingen, en de voorwaarden waaronder mocht worden vrijgesteld. De cases waren voor wat betreft alle bovengenoemde elementen vrijwel identiek en de voorwaarden waaronder werd geïmplementeerd waren zeer op elkaar gelijkend. Ook blijkt uit de analyse van de cases dat voor geen van beide landen de richtlijn een breuk met het oude beleid afdwingt. Er waren echter ook enkele verschillen tussen de cases. Ook ontstonden er enkele verschillen tijdens het implementatieproces.

De verschillen tussen beide landen splitsen zich uit tot de vijf verschillen op de onderzochte elementen die zijn geanalyseerd in paragrafen 5.1 tot en met 5.4. Dat zijn de volgende vijf verschillen:

- Verschil (1): De Nederlandse wetgever houdt er een veel striktere benadering op na van wat het betekent om te preciseren onder welke voorwaarden kan worden vrijgesteld van de aangifteplicht. België hanteert open normen. Hierbij is geen sprake van een afwijking ten opzichte van het kader, alleen een interpretatieverschil. Dit verschil bestond ook voor de richtlijn al tussen beide landen.
- Verschil (2): Er is een verschil in de gegevens die in de aanmelding moeten worden vermeld, waar België er voor heeft gekozen meer gegevens in de melding te laten verwerken dan volgens de richtlijn nodig is en Nederland facultatief er voor heeft gekozen geen kop op de Europese regelgeving te hebben. België wijkt hierin dus meer af van het kader van de richtlijn omdat het oude beleid behouden wordt. Nederland wijzigt meer ten opzichte van het oude beleid.
- Verschil (3): Het aantal vrijstellingen dat in Nederland geldt is een stuk hoger geworden ten opzichte van de oude situatie. In België is die gelijk gebleven aan de oude situatie en daarom nu kleiner dan in Nederland. Nederland heeft hierin dus gekozen voor meer afwijkingen ten opzichte van de richtlijn.
- Verschil (4): Er moet in België, ook na de implementatie, nog steeds een geldbedrag worden betaald bij het doen van de verplichte aanmelding. Dat moet in Nederland nog steeds niet. België behoudt hierin dus, facultatief, een afwijking van het kader van de richtlijn.
- Verschil (5): Nederland introduceert een functionaris van de gegevensbescherming die de functie van de gegevensautoriteit voor wat betreft de aanmeldingsplicht kan overnemen, België niet.

Verschillen (1) en (4) worden volledig verklaard door het oude beleid, omdat er tijdens de implementatieprocessen geen voorstellen worden gedaan om af te wijken van het beleid zoals het in beide landen al bestond. Juridische dwingende richtlijnbepalingen geven ook voor geen van de beide landen een aanleiding om hier iets in te veranderen. Hoewel er wel verklaringen mogelijk zouden zijn vanuit de theorie, bijvoorbeeld vanuit het idee van padafhankelijkheid, gaf de beperkte hoeveelheid empirisch materiaal er geen kans toe dit nader te onderzoeken.

Verschillen (2), (3) en (5) worden verklaard doordat in Nederland facultatief een aantal veranderingen wordt aangebracht. België behoudt, voor de elementen waar geen veranderingen worden afgedwongen, overal hetzelfde regime als voor de implementatie van de richtlijn. Voor verschillen (2)

en (5) worden er tijdens de wetsbehandeling in België nog wel pogingen gedaan om een en ander aan te passen, maar die pogingen stranden. Door een gebrek aan empirisch materiaal blijft voor de Belgische casus onduidelijk of de theorieën daarvoor een verklaring kunnen geven. De facultatieve veranderingen die in Nederland worden doorgevoerd, kunnen wel door middel van (elementen van) de gebruikte theorieën verklaard worden. Eén van de volgens de analyse belanghebbende groep van partijen, wiens doen en laten gereguleerd wordt door het onderzochte wetselement, heeft zich gemobiliseerd om door middel van overtuiging een nieuwe norm te introduceren in het beslissingsproces voor het nieuwe Nederlandse beleid na implementatie. Het gaat in dit geval om het bedrijfsleven en werkgeversorganisaties die succesvol de besluitvorming beïnvloeden met de norm om administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. Dit sluit sterk aan bij zowel de theorie van Duina over belanghebbende actoren en beleidsnormen, als bij de theorie van Börzel en Risse over norm entrepreneurs. De ondernemersorganisaties zijn daarbij een gemobiliseerde actor die, in de rol van een norm entrepreneur, een nieuwe beleidsnorm in het beslisproces verwerken. Deze beleidsnorm is de norm dat lastenverlichting een belangrijke doelstelling is bij het formuleren van de implementatiewet. Wel valt daarbij op dat de bewerkstelligde verandering niet een reactie lijkt te zijn op veranderingen ten opzichte van het beleid. Eerder lijkt het implementatieproces van de richtlijn een *policy window* te zijn, die deze actoren benutten om een toch al gekoesterde wens in vervulling te laten gaan. In die zin worden de exacte theorieën van voorgenoemde auteurs niet volledig gecorroboereerd.

Ten slotte kan dus het antwoord op de hoofdvraag, in hoeverre de wijze van implementatie verklaard wordt door het oude beleid, het beste gegeven worden in het licht van de vijf verschillen over de twee cases en de twee verplichte wijzigingen die in beide cases werden aangetroffen. Dat maakt een totaal van veertien beslispunten.

Van de veertien geanalyseerde besluitvormingsprocessen hebben er vier het aangetroffen resultaat gehad omdat ze als juridische noodzaak voortvloeien uit de richtlijn. Hierover is weinig discussie gevoerd. Dit leidt tot de conclusie dat de juridische noodzaak om de richtlijn juist te implementeren een belangrijk denkkader is in het besluitvormingsproces. Dan blijven de tien besluitvormingsprocessen over die hebben geleid tot de vijf eerdergenoemde verschillen. Van de tien besluitvormingsprocessen is er bij vijf sprake van een non-decision (verschillen (1) en (4) in België en Nederland en verschil (3) in België). Omdat er eenvoudigweg niet is voorgesteld om iets te wijzigen kan er niet worden vastgesteld wat heeft geleid tot het besluit om het oude beleid te continueren. Wel kan dus worden geconcludeerd dat het oude beleid leidend bleef in de situatie na implementatie. Ook zijn voor verschillen (2) en (5) wel voorstellen in België gedaan om facultatief af te wijken van het oude beleid. De mogelijkheid om een functionaris voor de gegevensbescherming aan te stellen (verschil (5)) is door de beperkte bereidheid om institutionele barrières te slechten uiteindelijk niet wettelijk uitgewerkt en ingevoerd. Het aanmelden van extra gegevens bij de gegevensautoriteit is in België per amendement door de Kamer van Volksvertegenwoordigers uit het wetsvoorstel gestemd (verschil (2)). Dit is in lijn met het belang dat wordt toegeschreven aan *veto points* en *veto players* bij het behouden van het staande beleid. Ten slotte worden de beslissingen in Nederland voor verschillen (2), (3) en (5) juist veroorzaakt door de kans die de implementatie van een richtlijn biedt om te breken met het oude beleid. Deze kans werd aangegrepen door norm entrepreneurs die een nieuwe beleidsnorm introduceerden.

Geconcludeerd kan worden dat oud beleid voor zeven van de veertien geanalyseerde besluitvormingsprocessen uiteindelijk de doorslag heeft gegeven in het nieuwe beleid. Voor vier besluitvormingsprocessen gaf de juridische verplichting die de richtlijn oplegde de doorslag. Voor de

resterende drie gold geen van voorgaande redenen: ze werden geïntroduceerd als gevolg van een veranderende beleidsnorm.

6.2 Discussie

In deze paragraaf zal worden gereflecteerd op dit onderzoek en de resultaten daarvan. Die reflectie bestaat uit twee onderdelen. Eerst zal er worden gereflecteerd op de methodologie van dit onderzoek en de beperkingen in wiens licht de resultaten zullen moeten worden gezien. Dan zal er worden gereflecteerd op de implicaties van dit onderzoek voor de bestaande theorieën omtrent Europese implementatie.

6.2.1 Methodologische reflectie

De belangrijkste methodologische beperkingen van dit onderzoek zijn de problemen bij het verzamelen van de data. Dat lijkt voor een groot deel te maken te hebben met de tijd die er is verstreken sinds de besluitvormingsprocessen in de beide landen speelden. Dientengevolge was er ook weinig bereidheid onder veel gevraagde respondenten om mee te werken. Voor bijvoorbeeld het verklaren van de facultatieve wijzigingen die Nederland aanbrengt was dit niet zo problematisch door de relatief grote hoeveelheid empirisch materiaal waar deze wijzigingen in werden besproken. Zo kon de casus goed worden gereconstrueerd op deze beslispunten. Desondanks is de interpretatie hiervan voor een groot deel afhankelijk geweest van de onderzoeker vanachter een PC. Hierdoor komt de interne validiteit enigszins onder druk te staan.

Voor de continueringen van het oude beleid werd ofwel geen informatie over het besluitvormingsproces aangetroffen of een blokkering van een verandering met weinig duidelijke motivering van waarom dat plaatsvond. Door de volledige afwezigheid van interviews met Belgische actoren is de analyse van met name de blokkering van verandering erg dunnetjes gebleven. Hoewel de theorieën in potentie misschien wel meer hadden kunnen worden gecorroboereerd of gefalsificeerd op deze besluitvormingsprocessen, is dat nu dus voor een groot deel niet gelukt. Een groot deel van het doel voor wat betreft het kunnen vaststellen van de rol van oud beleid bij het implementeren van een Europese richtlijn is daarmee niet goed behaald in dit onderzoek. Dat is jammer. Vervolgonderzoek op dit onderzoek zou dit al kunnen ondervangen.

Desondanks gaf het materiaal dat er wel was een duidelijk beeld van de besluitvorming omtrent de facultatieve wijzigingen die Nederland doorvoerde. Het feit dat er wel discussie is over een verandering en weinig tot geen discussie over een continuering van beleid heeft op zichzelf ook al belangrijke implicaties: verandering is duidelijk controversiëler dan iets op dezelfde manier blijven doen.

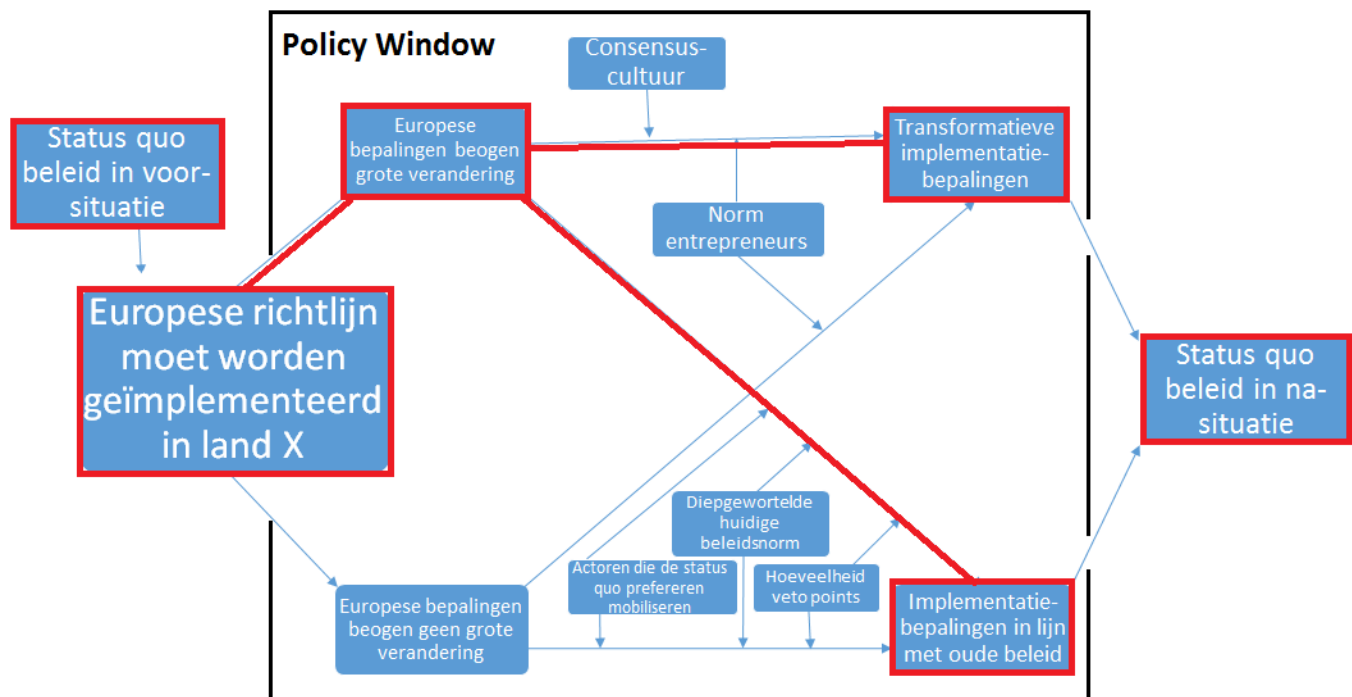
6.2.2 Theoretische reflectie en implicaties

In deze paragraaf zal eerst worden gereflecteerd op de mate waarin dit onderzoek past binnen de gebruikte theoretische tradities. Vervolgens zal een bescheiden reflectie plaatsvinden op de toevoeging die de resultaten van dit onderzoek kunnen doen en vervolgonderzoek dat wellicht gedaan kan worden.

Ten opzichte van de bestaande wetenschappelijke literatuur en de theorievorming naar aanleiding daarvan staat dit onderzoek enigszins apart. De dissertatie van Mastenbroek is als naslagwerk gebruikt voor het vinden van leidende theorieën over implementatie van Europese richtlijnen. Deze dissertatie gebruikt het constateren van een misfit in belangrijke mate als uitgangspunt. De noodzaak van wetenschappelijke kennis daarover is voor Europese beleidsmakers (op EU-niveau en op nationaal niveau) eigenlijk *self-evident*: als Europese regelgeving slecht bij het nationale beleid past, komen daar dan ‘beleidsongelukken’ van? Onder welke voorwaarden wel/niet? Dit maakt de maatschappelijke relevantie van dat soort onderzoek gelijk prangend. Soms is er in deze cases sprake van late implementatie en soms zelfs van juridisch incorrecte implementatie.

Dit uitgangspunt voor onderzoek lijkt op de oorzaak-gevolgrelaties in onderstaand conceptueel model (roodomlijnde relaties) in afbeelding 5.

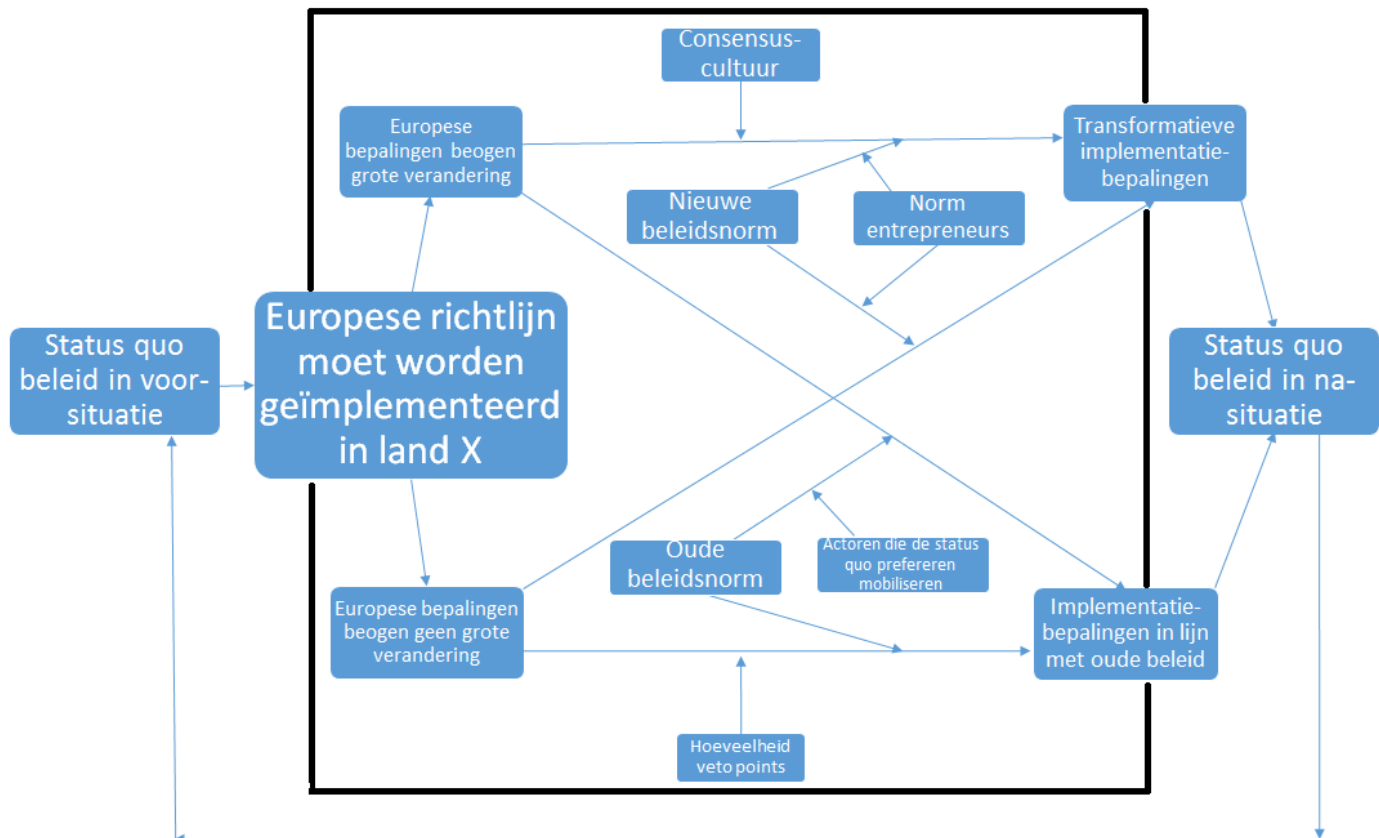
Afbeelding 5: Theoretische kennis over Europese richtlijnimplementatie en de rol van 'misfit'



Het implementatieproces in dit onderzoek verliep in belangrijke mate via de 'onderkant' van bovenstaand conceptueel model. Daarmee wordt bedoeld op het feit dat dit onderzoek als uitgangspunt had dat er geconstateerd werd dat de implementatie verschilde in twee landen zonder dat vooraf duidelijk was of dat door misfit ten opzichte van de richtlijnbepalen kwam, of door andere redenen. Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat de implementatieverschillen niets te maken had met een misfit van het oude beleid ten opzichte van de richtlijnbepalen. Het feit dat misfit in deze casus geen noodzakelijke voorwaarde was voor een verandering in beleid plaatst het onderzoek enigszins buiten het onderzoeksveld dat door Mastenbroek wordt beschreven. Dat wordt ook duidelijk doordat de theorieën van Börzel en Risse en Duina slechts ten dele kunnen worden gebruikt. De theorieën zouden daarmee, zelfs bij de aanwezigheid van voldoende empirisch materiaal, nooit in het geheel kunnen worden gecorroboereerd of gefalsificeerd, maar slechts voor een gedeelte.

Daarnaast werd duidelijk tijdens het onderzoek dat veel gebruikte theoretische concepten overlappen: een norm entrepreneur is eigenlijk ook een actor die zich mobiliseert, alleen met andere preferenties. De resultaten laten dus zien dat het conceptueel model aangepast zou kunnen worden. Daar is hieronder een poging toe gedaan. Daarbij zijn de belangrijkste wijzigingen dat actoren in dit nieuwe model een modererende variabele zijn om een norm te laten doorwerken in het implementatieproces. Ook blijkt duidelijk dat enkel het bestaan van het oude beleid vaak al een reden op zichzelf is om dit mee te nemen in het nieuwe beleid. Dat is ook wel enigszins een 'open deur'. In onderstaand conceptueel model wordt daarom het oude beleid gelijkgeschakeld met de oude beleidsnorm.

Afbeelding 6: Verbeterd conceptueel model nav onderzoeksresultaten



De benodigde aanpassingen in de gebruikte theorieën impliceren dat het verklaren van implementatieverschillen in de afwezigheid van misfit (dus zonder dat de richtlijn een grote verandering beoogt) mogelijk een blinde vlek in de theorievorming zou kunnen zijn. Immers is veel theorievorming er op gericht om te verklaren wat er gebeurt als de juridische bepalingen van de richtlijn iets beogen dat niet past bij de nationale norm. Dit terwijl het behoorlijk voor de hand ligt dat er implementatieverschillen kunnen ontstaan als gevolg van het policy window dat een implementatieproces biedt, ongeacht of er misfit is. De vraag rijst dan in hoeverre verschillende normen een rol spelen bij de implementatie. In dit onderzoek leek sprake te zijn van drie normen die een rol speelden. Ten eerste de norm om tenminste aan de juridische vereisten van de richtlijn te voldoen en ten tweede de norm om waar mogelijk het oude beleid intact te houden waar dit was toegestaan. In Nederland kwam daar nog de norm bij om de administratieve lasten zo laag mogelijk te houden. Wanneer zo'n norm op nationaal niveau leidt tot verschillende regelingen kan dit allerlei ongewenste gevolgen hebben voor de interne markt van de EU. Deze implementatieverschillen kunnen, blijkens dit onderzoek, ook voortvloeien uit andere zaken dan een misfit met het oude beleid. Onderzoek naar implementatie zou dus wellicht vaker het uitgangspunt kunnen hebben dat het van secundair belang is of de bepalingen een grote verandering beogen, maar dat het uitgangspunt is dat

er implementatieverschillen zijn als gevolg van een policy window. Uitgangspunt zou daarbij kunnen zijn dat de ideeën van Thelen in een Europese context worden gebruikt (zie paragraaf 3.2, p. 18), waarmee mogelijk zowel verandering ten opzichte van het oude beleid als institutionele stabiliteit kan worden verklaard.

Tot slot is duidelijk in deze casus te zien dat de norm die in Nederland wordt geïntroduceerd zo krachtig is dat het een criterium wordt voor goede wet- en regelgeving en dat dat criterium zelfs een eigen leven gaat leiden als adviescollege. De bevindingen van de commissie Slechte worden in het debat over dit wetgevingsstuk nog als losstaand argument gebruikt om te pleiten voor een bepaald besluit. Deze informele norm wordt vervolgens geformaliseerd door de oprichting van de Actal, en zelfs dat is nog niet het eindstation: de Actal heeft zich sindsdien samen met zes andere Europese zusterorganisaties verenigd in RegWatch Europe, onder meer om invloed uit te oefenen op het naar hun wens uitvoeren van de Better Regulation Agenda van de Europese Commissie. Zoals in het theoretisch kader gesteld lopen formele en informele normen in elkaar over en beïnvloeden ze elkaar sterk. Dit is een treffend voorbeeld van hoe een informele norm wordt geformaliseerd. Ook toont het aan hoe essentieel het verschil kan zijn tussen twee landen die met een vergelijkbare regeling beginnen, maar uiteindelijk door de ruimte die de richtlijn laat zo gaan verschillen. Dit benadrukt de noodzaak om meer onderzoek te doen naar implementatieverschillen binnen de juridische grenzen die de richtlijn stelt.

Welke rol die beleidsnorm nu is geen spelen op Europees niveau zou om meerdere redenen ook een interessant onderwerp zijn voor vervolgstudie. Zo is bijvoorbeeld de door de Nederlandse ondernemersorganisaties verfoeide meldingsplicht nu uit de Europese verordening gehaald die de richtlijn vervangt. Hoe die eruit is verdwenen zou een mooie casus kunnen zijn voor een onderzoeker die benieuwd is naar de voorwaarden waaronder door een belanghebbende actor wordt gekozen om te *venue shoppen*. Daarnaast zou het interessant kunnen zijn om te onderzoeken hoe het kan zijn dat RegWatch Europe uiteindelijk door de organisaties van slechts zeven lidstaten is opgericht. Blijkbaar heeft er zich in slechts een klein aantal Europese landen een proces van formalisatie van deze norm voltrokken. Wat veroorzaakt de aan- of afwezigheid van zo'n geïnstitutionaliseerde (in)formele norm? Hoe verloopt het proces van informele norm die als argument wordt gebruikt naar het oprichten van een Europese organisatie voor de behartiging van dat belang? Hoeveel lidstaten zijn er nodig om zo'n norm aan de hele EU op te leggen? Onder welke voorwaarden kan zich dat voltrekken? Kortom, vanuit deze bescheiden onderzoeksresultaten kunnen een hele hoop relevante vervolgvragen volgen.

Literatuur

Anderson, K. M., Kuipers, S., Schulze, I. & Nouland, W. van den. (2007). Belgium: linguistic veto players and pension reform. In: Immergut, E. M., Anderson, K. M. & Schulze, I. (reds.), *The Handbook of West European Pension Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Arsenault, M. P. (2017). *Political institutions and varieties of capitalism*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Aspinwall, M. & Schneider, G. (2001). *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2018). *De Grondwet*. Laatst verkregen op 19-2-2018 via https://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/pri/fiche/nl_04_00.pdf

Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Amsterdam: Boom Lemma.

Börzel, T. A. & Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe, in K. Featherstone en C. Radaelli, *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, p. 57-80.

Bots, S. (5-3-2015). *Implementatie van EU-regelgeving* (Microsoft powerpoint). Geraadpleegd op 12-03-2018 via [https://rechtenoverheid.nl/files/2015-03/Lezing%20Academie%20voor%20Wetgeving%205%20maart%202015%20\(1\).pdf](https://rechtenoverheid.nl/files/2015-03/Lezing%20Academie%20voor%20Wetgeving%205%20maart%202015%20(1).pdf)

Bridges, A. (2000). Path Dependence, Sequence, History, Theory. *Studies in American Political Development*, 14, 2, p. 109-112.

Duina, F. (1997). Explaining legal implementation in the European Union. *International Journal of the Sociology of Law*, 25, 2, p. 155-179.

Elsig, M. (2002). *Revival: the EU's common commercial policy*. Abingdon: Routledge.

Falkner, G., Hartlapp, M. & Treib, O. (2007). Worlds of compliance: why leading approaches to European Union implementation are only 'sometimes-true theories'. *European journal of political studies*, 46, p. 395-416.

George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

Hall, P.A. & Taylor, R.C.R. (1996) Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 2, p. 936–957.

HBO (2016). 'State of Surveillance' with Edward Snowden and Shane Smith. *Vice on HBO*. Geraadpleegd op 11-3-2018 via: <https://www.youtube.com/watch?v=ucRWyGKBVzo>

De Hert, P. (2003). *Handboek privacy. Persoonsgegevens in België*. Brussel: Uitgeverij Politeia NV.

Immergut, E.M. (2006). Historical-institutionalism in political science and the problem of change. In Wimmer, A. & Kössler, R. (eds.), *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. London: Palgrave-Macmillan.

Kamerstukken II, 19095, nr. 3, 1984-1985. Geraadpleegd op 2-2-18 via <http://resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19841985%3A0009290>

Kamer van Volksvertegenwoordigers (2016). *Ontwerp van algemene uitgavenbegroting*. Geraadpleegd op 5-3-2018, via: <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1352/54K1352001.pdf>

- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies, Update edition with an Epilogue on Health Care*. Harlow: Pearson Education.
- Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambrecht, D. (2000). De bescherming van privacy in de Belgische wetgeving. *Jura Falconis*, 2000, 3, sub 1.1.
- Lowery, D. (2013). Lobbying influence: meaning, measurement, missing. *Interest groups & advocacy*, 2, 1, p. 1-26.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 1, p. 507-548.
- Mastenbroek, E. (2005). EU-compliance: Still a black hole? *Journal of European Public Policy*, 12, 6, p. 1103-1120.
- Mastenbroek, E. (2007). *The politics of compliance. Explaining the transposition of EC directives in the Netherlands*. Wageningen: Ponsen & Looijen BV.
- Ministerie van Justitie (2009). *Handleiding wetgeving en Europa*. Geraadpleegd op 12-3-2018 via <http://www.minbuza.nl/binaries/content/assets/ecer/ecer/import/icer/handleidingen/2009/handleiding-wetgeving-en-europa.pdf>
- Park, S. M. (2012). *Empirical analysis of informal institutions*. Marburg: Philipps-Universität Marburg.
- Pejovich, S. (1999). The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Social Stability and Economic Development. *Journal of Markets & Morality*, 2, 2, p. 164-181.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Privacycommissie (2017). Activiteiten van de Privacycommissie in cijfers. In: *Jaarverslag 2016*. Geraadpleegd op 5-3-2018 via <https://www.privacycommission.be/jaarverslag-rapport-annuel/nl/activiteiten-van-de-privacycommissie-in-cijfers.html>
- Rixen, T. & Viola, L. (2009). *Uses and abuses of the concept of path dependence: notes toward a clearer theory of institutional change*. Geraadpleegd op 12-3-2018 via <https://www.scribd.com/document/305762027/Rixen-Viola-Uses-and-Abuses-of-the-Concept-of-Path-Dependency>
- Sociaal-Economische Raad (2007). *Advies. Groenboek Herziening van het Consumentenacquis*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Steinmo, S. (2008). What is Historical Institutionalism? In Della Porta, D. & Keating, M. (eds.), *Approaches in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 1, p. 369-404.
- Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems. *British Journal of Political Science*, 25, 1, p. 289-325.

Bijlage 1: interviewguide

Open stellen van vragen over facultatieve verandering in Nederland

Wat denkt u dat de reden is dat er uitzonderingen zijn toegevoegd op de meldplicht?

Wat denkt u dat de reden is dat er gekozen is voor het instellen van de mogelijkheid voor bedrijven om een functionaris voor de gegevensbescherming aan te stellen?

Of de hypothesen kloppen:

H1 en H2

Wat stond er in het oude beleid? Wat was volgens u daarin van belang?

In welke mate denkt u dat het oude beleid een rol heeft gespeeld in de keuzes die gemaakt zijn bij het implementeren van deze richtlijn?

Hoe groot waren de veranderingen voor Nederland? (leg ook de verbinding tussen deze vraag en verdere vragen, zoals of er een gedeelde visie is ontstaan. Indien nee, komt dat dan misschien omdat de veranderingen niet zo groot waren?)

Nederland is één van de weinige West-Europese landen waar het gratis was en bleef om zo'n melding te doen. Speelt zoiets mee in die overweging?

In welke mate denkt u dat het sowieso goed gebruik was in Nederland om administratieve lasten zo laag mogelijk te houden?

Ha2

In welke mate denkt u dat bijvoorbeeld de bevindingen van de commissie Slechte een rol hebben gespeeld?

In welke mate denkt u dat er door bepaalde partijen (in de Tweede Kamer, vanuit een ministerie, vanuit de Autoriteit persoonsgegevens, vanuit het bedrijfsleven, vanuit burgerrechtenorganisaties) pogingen zijn gedaan om de beslissing te beïnvloeden? Welke partijen? Voor welke uitkomst?

Specifiek gekeken naar bijvoorbeeld het bedrijfsleven, die geconsulteerd zijn? Zijn zij gehoord op basis van macht, of op basis van een proces van overtuiging?

Heeft de regering zelf als doelstelling gehad om de administratieve lasten voor bedrijven te verlichten? Hebben zij hierbij gebruik gemaakt van een machtspositie? Of overtuiging?

Zijn er vanuit de Tweede Kamer partijen geweest die zich daarvoor hard hebben gemaakt?