Handhavingsbeleid van de Autoriteit Persoonsgegevens

Inhoudsopgave

1. Toezicht en handhaving door de AP 2
2. Uitgangspunten 3
   2.1. De AP treedt op bij een voortdurende overtreding (beginselplicht tot handhaven) 3
   2.2. De AP treedt effectgericht op 4
   2.3. De AP staat open voor overleg over het beëindigen van de overtreding 4
   2.4. De AP houdt de overtreder op de hoogte van de voortgang 5
   2.5. De AP informeert de FG 5
   2.6. De AP informeert de klager 6
3. Handhavingsinstrumenten 6
   3.1. Handhavingsinstrumenten 7
   3.2. Formele preventieve instrumenten 13
4. Inzet van handhavingsinstrumenten 15
   4.1. Overtreder 15
   4.2. Relevante factoren bij het bepalen van het handhavingsinstrument 15
   4.3. Combinatie en escalatie van handhavingsinstrumenten 17
5. De handhavingsprocedure 17
   5.1. Aanvang van de handhavingsprocedure 17
   5.2. Verloop van de handhavingsprocedure 18
   5.3. Rol van de verzoeker of klager in de handhavingsprocedure 19
   5.4. Handhavingsprocedure tijdens de bezwaarfase 20
   5.5. Rol van de verzoeker of klager (derde-belanghebbende) in bezwaar 22
   5.6. Erkennings- en berustingsprocedure 22
6. Samenwerking met andere toezichthouders 24
   6.1. Nationale samenwerking 24
   6.2. Europese samenwerking in AVG-zaken (eenloketmechanisme) 24

BIJLAGE I – Wet- en regelgeving die de AP handhaaft 26

BIJLAGE II – Matrix regelingen en instrumenten 28

BIJLAGE III – Wijzigingenoverzicht 30

1. Toezicht en handhaving door de AP

De Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) is de onafhankelijke toezichthouder op persoonsgegevens die mensen beschermt in een digitale samenleving. Dit doet de AP onder andere door bedrijven en organisaties te stimuleren om verantwoordelijkheid te nemen voor de bescherming van persoonsgegevens en burgers voor te lichten over hun rechten. De AP helpt burgers bij de uitvoering daarvan. De AP gaat ervan uit dat iedereen zich in beginsel aan de regels houdt of wil houden. Waar nodig, controleert de AP ook of de regels worden nageleefd en treedt zij zo nodig op door bijvoorbeeld een boete op te leggen.

Het toezichtdomein van de AP is breed en complex. Iedereen die persoonsgegevens verwerkt kan onder het toezicht van de AP vallen. Bijvoorbeeld *big tech* bedrijven en multinationals die hun hoofdkantoor in Nederland hebben, financiële instellingen en verzekeraars, zorgverleners en zorginstellingen, het Nederlandse groot-, midden- en kleinbedrijf, webwinkels en dienstverleners. Maar ook bijna het gehele Nederlandse overheidsapparaat, verenigingen en individuele personen die persoonsgegevens verwerken, zoals degene die een camera bij zijn woning plaatst.

Het toezichtdomein breidt zich ook steeds verder uit. De AP krijgt steeds meer taken door nieuwe Europese regelgeving in het digitale domein, zoals de Digitaledienstenverordening (hierna: DDV) en de Verordening transparantie gerichte politieke reclame (hierna: VPR). Bijlage I bevat een overzicht van de wet- en regelgeving waarop de AP op dit moment toezicht houdt en handhavend kan optreden.

Noodzakelijke afstemming met andere toezichthouders in Nederland en in Europa vergroot de complexiteit van het toezicht. Het brede toezichtdomein leidt er bovendien toe dat de AP uit binnen- en buitenland veel klachten ontvangt van mensen die de AP vragen op de een of andere manier in actie te komen.

Breed palet aan interventiemogelijkheden
Om mensen te beschermen in een digitale samenleving en naleving van de privacyregels te bevorderen, beschikt de AP over een breed palet aan instrumenten, formeel en informeel, preventief en repressief. De variëteit aan instrumenten maakt het mogelijk om steeds een op maat gesneden reactie te geven of interventie te plegen. Zo kan de AP uitleg van normen geven en onderwerpen agenderen voor het bredere debat. Maar interventies kunnen ook gericht zijn op een specifiek bedrijf of specifieke organisatie. De interventies variëren van een normerend gesprek waarin de AP een organisatie wijst op noodzakelijke verbeteringen, tot het intensiveren van het toezicht op een specifieke organisatie of het opleggen van een boete om een overtreder van de regelgeving te bestraffen. De AP streeft er altijd naar om schadelijke situaties waarbij persoonsgegevens zijn betrokken op een effectgerichte manier te voorkomen en te verminderen. De keuze voor een interventie wordt mede bepaald op basis van het verwachte effect van de interventie op de schadelijke situatie. De fundamentele waarden van de AP vormen daarbij belangrijke ankerpunten: non-discriminatie, persoonlijke autonomie en vrijheid, controleerbaarheid en transparantie van macht en veiligheid van persoonsgegevens.

Verschillende handhavingsinstrumenten
Wanneer onderzoek door de AP uitwijst dat sprake is van een overtreding, kan de AP handhavend optreden. Bijvoorbeeld door een last onder dwangsom op te leggen wanneer de overtreding nog steeds voortduurt en dient te worden beëindigd, of door een bestuurlijke boete ter bestraffing op te leggen. Dit

handhavingsbeleid gaat over zulk handhavend optreden. Handhavend optreden start in de regel wanneer de AP een overtreding van de toepasselijke regelgeving heeft geconstateerd en vindt dat hierop een vorm van handhaving dient te volgen. In enkele gevallen kunnen formele handhavingsinstrumenten worden ingezet vóórdat een overtreding is geconstateerd (zie paragraaf 3.2). Dit handhavingsbeleid beoogt inzicht te geven in – en een zekere voorspelbaarheid te bieden over – de wijze waarop de AP haar handhavingsinstrumenten inzet.

Dit handhavingsbeleid bevat uitgangspunten die de AP hanteert bij het handhavend optreden (hoofdstuk 2). Verder is beschreven over welke verschillende handhavingsinstrumenten de AP beschikt (hoofdstuk 3) en welke factoren van invloed zijn op de keuze om een bepaald handhavingsinstrument in te zetten (hoofdstuk 4). Ook wordt beschreven hoe een handhavingsprocedure verloopt (hoofdstuk 5). Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de handhavingsprocedure die start op basis van een door de AP uitgevoerd onderzoek en de handhavingsprocedure die kan starten naar aanleiding van een bezwaarschrift van een betrokkene op het besluit van de AP op diens AVG-klacht of handhavingsverzoek. Tenslotte wordt ingegaan op de samenwerking met andere toezichthouders op nationaal en Europees niveau (hoofdstuk 6).

Het werkveld van de AP is actueel en dynamisch. Daardoor kunnen zich steeds wijzigingen voordoen. De AP houdt dit handhavingsbeleid en de bijlagen daarbij zo actueel mogelijk. Het kan echter voorkomen dat recente ontwikkelingen nog niet zijn verwerkt in het handhavingsbeleid. Dat doet niet af aan de bevoegdheden die de AP bij wet zijn toegekend en staat er dus niet aan in de weg dat de AP een handhavingsinstrument inzet dat niet (of op andere wijze) in dit handhavingsbeleid is opgenomen.

2. Uitgangspunten

De AP hanteert bij de inzet van de handhavingsinstrumenten die haar ter beschikking staan de volgende uitgangspunten.

2.1. De AP treedt op bij een voortdurende overtreding (beginselplicht tot handhaving)

Als de AP een overtreding constateert, geldt dat de overtreding in beginsel moet worden beëindigd en dat de AP – als dat nodig is – handhavingsinstrumenten inzet om dat resultaat te bereiken. Bijvoorbeeld als de overtreder de overtreding niet uit eigen beweging beëindigt. Deze verplichting voor de AP om op te treden wordt ook wel de 'beginselplicht tot handhaving' genoemd en vloeit voort uit de rechtspraak. Daarin is geoordeeld dat de belangen bij (1) het beëindigen van de overtreding, (2) het wegnemen of beperken van de gevolgen ervan, en (3) het voorkomen van herhaling of hervatting, vergen dat een herstelmaatregel wordt opgelegd. De beginselplicht tot handhaven verplicht dus om de overtreding te (doen) beëindigen, maar betekent niet dat altijd een bestuurlijke boete moet worden opgelegd.[1] De AP beslist per geval of daartoe aanleiding bestaat.

[1] Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 juni 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:1407; ow. 5.1). en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 26 september 2024 (ECLI:EU:C:2024:785, *Land Hessen*, ow. 39 e.v.). Het Hof heeft daarin bepaald dat de toezichthoudende autoriteit niet verplicht is om een corrigerende maatregel op te leggen (zoals een bestuurlijke boete) wanneer een inbreuk op de AVG is vastgesteld, te minder wanneer het opleggen van een dergelijke maatregel niet passend, noodzakelijk of evenredig zou zijn.

2.2. De AP treedt effectgericht op

Handhavend optreden moet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. Dit volgt uit vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Doeltreffend betekent dat het optreden effectief moet zijn in het tegengaan van de overtreding en het bereiken van het doel van de regelgeving. De evenredigheid vergt dat het optreden in redelijke verhouding staat tot de ernst van de overtreding en de gevolgen daarvan. Handhavend optreden is afschrikkend als de opgelegde straf of maatregel een ontmoedigend effect heeft op de overtreder en anderen om soortgelijke overtredingen te begaan.

Het uitgangspunt (of doel) van het handhavend optreden van de AP is dat eenieder zich – uiteindelijk – uit eigen beweging normconform gedraagt. De inzet van handhavingsinstrumenten kan daar op verschillende wijzen aan bijdragen: het bereiken van normconform gedrag (schadelijke situaties beëindigen), speciale en generale preventie (toekomstige schadelijke situaties bij de overtreder of in het algemeen voorkomen) en leedtoevoeging (schadelijke situaties bestraffen).

De AP bekijkt per geval welk handhavingsinstrument het meest effectief is om het beoogde doel te bereiken. Naast de inzet van formele handhavingsinstrumenten (herstellend of bestraffend) kan de AP uit oogpunt van effectiviteit ook kiezen voor informeel contact met de overtreder. Op de verschillende (soorten) handhavingsinstrumenten wordt nader ingegaan in hoofdstuk 3.

2.3. De AP staat open voor overleg over het beëindigen van de overtreding

De AP staat tijdens het handhavingstraject of gedurende een daarop volgende bezwaar- of beroepsprocedure open voor overleg met de overtreder die de overtreding wil beëindigen, vooruitlopend op een formele beslissing over handhavend optreden respectievelijk een beslissing op bezwaar of uitspraak van de rechter.

In situaties waarin de overtreder niet zeker weet of een voorgenomen wijziging ertoe leidt dat de overtreding daadwerkelijk wordt beëindigd, kan de overtreder in overleg treden met medewerkers van de AP over een concreet voorstel. Let op: dit overleg laat het verloop van het handhavingstraject (of de behandeling van het bezwaar) onverlet. Het is daarom raadzaam om in een vroeg stadium in overleg te treden, om te voorkomen dat het overleg wordt beëindigd omdat een besluit in de zaak is genomen. Bijvoorbeeld parallel aan het geven van een schriftelijke zienswijze of mondelinge toelichting daarop.

Het doen van een voorstel om de geconstateerde overtreding te beëindigen geldt niet als erkenning van de overtreding door de overtreder. De overtreder zorgt ervoor dat het voorstel een helder en specifiek plan omvat, en betrekt zo nodig de hulp van een adviseur. Indien de organisatie van de overtreder een Functionaris voor de Gegevensbescherming (hierna: FG) heeft aangesteld, dient een advies van de FG over het voorstel te worden bijgevoegd. Het overleg vindt plaats met de behandelend medewerkers van de afdeling die de zaak op dat moment in behandeling heeft. Zij geven geen advies, maar toetsen of een voorstel leidt tot beëindiging van de geconstateerde overtreding.

Ook als het overleg ertoe leidt dat de overtreding wordt beëindigd, behoudt de AP de mogelijkheid om een sanctie zoals een bestuurlijke boete op te leggen. Evenwel kunnen de feitelijke gevolgen van het beëindigen van de overtreding worden betrokken bij het antwoord op de vraag welk handhavingsinstrument het meest effectief en passend is (zoals beschreven in paragraaf 4.2).

2.4. De AP houdt de overtreder op de hoogte van de voortgang

De AP informeert de overtreder over de geconstateerde overtreding en het voornemen om handhavend op te treden (zie ook hoofdstuk 5). Indien de AP niet binnen de wettelijke beslistermijn een besluit neemt omtrent een op te leggen maatregel, stelt de AP de overtreder in ieder geval elke zes maanden in kennis van de voortgang van de handhavingsprocedure. De AP zorgt ervoor dat voor de overtreder duidelijk is op welke wijze de overtreder in contact kan treden voor vragen over de procedure en eventueel overleg over de beëindiging van de overtreding (zie het vorige uitgangspunt).

Wanneer de overtreder een advocaat of andere gemachtigde heeft ingeschakeld die voor de overtreder optreedt, dan vindt het contact van de AP in beginsel plaats met die gemachtigde in plaats van direct met de overtreder.

2.5. De AP informeert de FG

Indien het gaat om een overtreding van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Wet politiegegevens (Wpg) of de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg), en de overtreder een FG bij de AP heeft aangemeld, ontvangt de FG bij aanvang van de procedure een afschrift van het onderzoeksrapport of het concept-besluit en het voornemen tot handhaving.[2] Dit ontslaat de overtreder niet van de verplichting om de FG zélf naar behoren en tijdig te betrekken bij alle aangelegenheden die verbandhouden met de bescherming van persoonsgegevens. Uit deze verplichting volgt ook dat de organisatie zelf de FG betrekt bij de zienswijze op het onderzoeksrapport en/of voornemen.

De FG ontvangt verder afschriften van de hiervoor bedoelde voortgangsberichten aan de overtreder en overige tussentijdse correspondentie met de overtreder, voor zover het de inhoud van de zaak aangaat.

De FG wordt door de AP uitsluitend geïnformeerd; de AP zal de FG niet als formele vertegenwoordiger van de overtreder benaderen. Dit verhoudt zich namelijk niet met de onafhankelijke positie die de FG tot de organisatie heeft.

Indien een zienswijzezitting plaatsvindt,[3] kan de FG deze bijwonen als toehoorder. De gedachte hierachter is dat als de AP besluit tot handhavend optreden, de overtreder de FG moet betrekken bij het beëindigen van de overtreding. Kennis van wat de overtreder en de AP met elkaar hebben gewisseld draagt bij aan een effectieve taakuitvoering door de FG. Ook heeft de FG zicht op de invloed van de verwerking waarop de geconstateerde overtreding ziet, op andere verwerkingen binnen de organisatie. Na vaststelling van het verslag van de zienswijzezitting ontvangt de FG daarvan een afschrift, ook indien de FG daarbij niet aanwezig was.

De FG ontvangt tot slot een afschrift van het uiteindelijke handhavingsbesluit of de brief waarmee van handhavend optreden wordt afgezien.[4]

[2] Vergelijk paragraaf 5.2, eerste punt, van dit handhavingsbeleid.
[3] Vergelijk paragraaf 5.2, derde punt, van dit handhavingsbeleid.
[4] Vergelijk paragraaf 5.2, zesde punt, van dit handhavingsbeleid.

2.6. De AP informeert de klager

Indien de handhavingsprocedure het gevolg is van een AVG-klacht of verzoek tot handhaving,[5] stelt de AP de klager of verzoeker periodiek in kennis van de voortgang van de handhavingsprocedure. Hiertoe is de AP wettelijk verplicht.[6] Als de procedure wordt beëindigd, ontvangt de verzoeker of klager bericht over het resultaat van de behandeling van het verzoek of de AVG-klacht. Daarbij wordt een afschrift van een eventueel genomen handhavingsbesluit verstrekt dat integraal onderdeel uitmaakt van de beslissing op het verzoek of de AVG-klacht. Ook hiertoe is de AP wettelijk verplicht.[7] Gegevens van (bedrijfs-)vertrouwelijke aard kunnen uit dat afschrift worden verwijderd (gelakt).

Behoudens de situatie dat er kennelijk geen (bedrijfs)vertrouwelijke gegevens in een besluit zijn vermeld, vraagt de AP de overtreder voor verzending of het besluit gegevens bevat die volgens de overtreder vertrouwelijk dienen te blijven voor de klager of verzoeker. De overtreder dient de vertrouwelijkheid van zulke gegevens te motiveren. Bij de beoordeling geeft de AP overeenkomstige toepassing aan het bepaalde in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder c, en tweede lid, aanhef en onder f, van de Wet open overheid. De AP beslist of de vertrouwelijkheidsclaim wordt toegewezen en dus tot het lakken van een passage in het besluit leidt.

De uitvraag om een vertrouwelijkheidsclaim en beoordeling daarvan voor de toezending van een besluit aan de klager, staan los van de actieve openbaarmaking van handhavingsbesluiten. Daarvoor wordt een aparte procedure doorlopen. De uitvraag staat ook los van een beroepsprocedure, waarin de rechtbank bij de AP de originele stukken opvraagt en doorzendt aan partijen. Als de AP in het kader van het toezenden van een besluit aan een klager of verzoeker een vertrouwelijkheidsclaim heeft toegewezen, zal de AP in een eventuele beroepsprocedure in beginsel verzoeken om beperkte kennisneming (artikel 8:29 van de Awb). Het staat echter ter oordeel van de rechter om te beslissen of er gegevens mogen worden gelakt uit de dossierstukken. De rechter kan daarbij tot een ander oordeel komen dan de AP bij de toezending van het besluit aan de klager.

3. Handhavingsinstrumenten

Zoals in de inleiding van dit handhavingsbeleid al is aangegeven, beschikt de AP over een breed scala van interventiemogelijkheden. De verschillende interventiemogelijkheden stellen de AP in staat steeds een op de concrete situatie en doelgerichte reactie te geven. Onderdeel van dit brede palet aan interventiemogelijkheden vormen de handhavingsinstrumenten. Deze handhavingsinstrumenten kan de AP inzetten *nadat* zij een overtreding van de regelgeving heeft geconstateerd op basis van haar onderzoek.[8] Daarnaast heeft de AP ook enkele handhavingsinstrumenten met een meer preventief karakter. Deze kan de AP inzetten nog *voordat* een overtreding is vastgesteld (zie paragraaf 3.2). In dit hoofdstuk worden de verschillende handhavingsinstrumenten beschreven.

[5] Bijvoorbeeld op grond van artikel 77 van de AVG of artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
[6] Vergelijk artikel 77, tweede lid, van de AVG en de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 15 oktober 2020 (ECLI:NL:RBMNE:2020:4442).
[7] Zie de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 februari 2024 (ECLI:NL:RBDHA:2024:3754), ow. 6.1 e.v.
[8] De AP kan ambtshalve onderzoek doen (uit eigen beweging) of in gepaste mate onderzoek doen naar aanleiding van een individuele AVG-klacht. In beide type onderzoeken kan de AP een overtreding constateren.

Hieronder volgt een beschrijving van de handhavingsinstrumenten waarover de AP beschikt. Het gaat daarbij om instrumenten die de AP bij besluit inzet. De AP houdt toezicht op de naleving van meerdere regelingen. Niet elke regeling biedt dezelfde handhavingsinstrumenten en bevoegdheden. In bijlage II bij dit handhavingsbeleid is een matrix opgenomen die de handhavingsinstrumenten per regeling weergeeft.

Welk handhavingsinstrument in een concreet geval wordt gekozen, beoordeelt de AP per situatie. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verschillende factoren die bij deze beoordeling een rol spelen.

3.1. Handhavingsinstrumenten

Hierna wordt ingegaan op de handhavingsinstrumenten waarover de AP beschikt. Dit zijn de handhavingsinstrumenten waarvan de inzet bij formeel besluit geschiedt (met uitzondering van de eindbrief). Meer informatie over opgelegde maatregelen en voorbeelden van handhavingsbesluiten zijn te vinden op de website van de AP.[9]

3.1.1. Berisping

Regeling: AVG, VPR

Met het opleggen van een berisping stelt de AP de overtreding van de AVG vast en spreekt zij haar afkeuring van de overtreding uit. De berisping kan een alternatief zijn voor een bestuurlijke boete, maar alleen wanneer (1) het gaat om een kleine inbreuk, of (2) de overtreding is begaan door een natuurlijke persoon en de te verwachten geldboete aan de overtreder een onevenredige last zou berokkenen.

Voor het antwoord op de vraag wanneer sprake is van een kleine inbreuk in de hier bedoelde zin, wordt verwezen naar de Europese Richtsnoeren voor de toepassing en vaststelling van administratieve geldboeten in de zin van Verordening (EU) 2016/679 van de Groep Gegevensbescherming Artikel 29 van 3 oktober 2017.[10] Daarin is vermeld dat de beoordeling van de factoren van artikel 83, tweede lid, van de AVG (ook vermeld in paragraaf 4) kan doen vermoeden dat de inbreuk in de concrete omstandigheden van het geval geen significant risico voor de rechten van betrokkenen inhoudt en geen afbreuk doet aan de essentie van de betrokken verplichting. Dat zijn aanwijzingen dat sprake is van een kleine inbreuk, waarbij de berisping een alternatief kan zijn voor het opleggen van een geldboete.

Het opleggen van een berisping is een ernstig signaal dat de regels zijn overtreden, maar heeft op zichzelf geen directe gevolgen. Wel kan een eerder opgelegde berisping als verzwarende omstandigheid worden meegewogen indien de overtreder na het opleggen van die berisping een nieuwe overtreding begaat die verband houdt met de overtreding waarop de berisping ziet. De AP kan er bijvoorbeeld voor kiezen om niet nogmaals te volstaan met een berisping, of de eerdere berisping mee te wegen als verzwarende omstandigheid bij een bestuurlijke boete (vergelijk de paragrafen 3.1.6 en 4.2).

3.1.2. Bindend verklaren van toezegging

Regelingen: DDV

[9] Te raadplegen via <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/boetes-en-andere-sancties>.
[10] Te raadplegen via <https://ec.europa.eu/newsroom/article29/items/611237>.

De DDV voorziet in de bevoegdheid voor de AP om een toezegging van een aanbieder van tussenhandeldiensten over de naleving van die verordening, bindend te verklaren.[11] Bijvoorbeeld wanneer de AP onderzoek doet naar de naleving van die verordening, of al een overtreding daarvan heeft geconstateerd. De aanbieder kan dan een toezegging doen over de wijze waarop de verordening in het vervolg zal worden nageleefd en de AP verzoeken om die toezegging bindend te verklaren. Als de AP dat verzoek toewijst, vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete of last onder dwangsom.

De aanvraag tot het bindend verklaren van een toezegging kan worden gedaan zolang de AP nog geen beslissing heeft genomen over het opleggen van een boete of last onder dwangsom. De AP kan het verzoek toewijzen als zij het bindend verklaren van de toezegging als doelmatiger beschouwt dan het opleggen van een bestuurlijke boete of een last onder dwangsom. De geldigheidstermijn van het besluit tot bindend verklaring van een toezegging wordt bepaald door de AP. De AP kan een besluit tot verlenging van de geldigheidstermijn nemen.

Wanneer de bindendverklaring is gebaseerd op onvolledige, onjuiste of misleidende gegevens, of wanneer de aanbieder zich niet aan de bindendverklaring houdt, heeft dat verstrekkende gevolgen. Het handelen in strijd met de toezegging is niet alleen op zichzelf beboetbaar,[12] maar kan ook aanleiding zijn om het besluit tot bindendverklaring in te trekken.[13] In dat geval herleeft de bevoegdheid van de AP tot het opleggen van een bestuurlijke boete en last onder dwangsom voor de geconstateerde overtreding.

3.1.3. Enkele last, last onder dwangsom en last onder bestuursdwang

Wanneer een partij in strijd met de wet handelt en dus een overtreding begaat, kan de AP de overtreder de opdracht geven (gelasten) om de overtreding te beëindigen. Verschillende regelingen waarop de AP toeziet, geven de AP de bevoegdheid daartoe.

Er bestaan drie verschillende soorten lasten: de enkele last, de last onder dwangsom en de last onder bestuursdwang. De drie handhavingsinstrumenten hebben gemeen dat een opdracht tot beëindiging van de overtreding wordt gegeven (de last) die binnen een bepaalde periode (de begunstigingstermijn) moet zijn uitgevoerd. Deze lasten worden ook wel herstelmaatregelen genoemd. Zij hebben tot doel om de bestaande, onrechtmatige situatie te beëindigen en aldus de rechtmatige toestand te herstellen. Dit betekent dat de AP zulke herstelmaatregelen in beginsel alleen kan opleggen als de overtreding nog voortduurt.[14]

Na het verstrijken van de begunstigingstermijn voert de AP een nacontrole uit. Dat kan aan de hand van het door de overtreder overgelegde bewijs van de beëindiging van de overtreding, of indien nodig, door een onderzoek ter plaatse door de AP. Als blijkt dat de overtreder niet, niet geheel of niet tijdig aan de last heeft voldaan, zal de AP bezien of het aangewezen is om nadere handhavingsinstrumenten in te zetten (vergelijk paragraaf 4).

[11] Artikel 3.5 van de Uitvoeringswet DDV.
[12] Vergelijk artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Uitvoeringswet DDV.
[13] Vergelijk artikel 3.5, zevende lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringswet DDV.
[14] In sommige gevallen kan preventief een herstelsanctie worden opgelegd. Zie hiervoor paragraaf 3.2.3.

De drie soorten lasten verschillen van elkaar in de gevolgen die intreden wanneer de last niet wordt uitgevoerd. Dit wordt hierna toegelicht.

De AP kan voor dezelfde overtreding naast een last ook een bestuurlijke boete opleggen. Dat kan gelijktijdig met het opleggen van de last, maar ook nadat al een last is opgelegd. Of daartoe aanleiding bestaat, wordt per geval beslist.

Enkele last

Regelingen: AVG, DDV, VPR, Wpg en Wjsg

De enkele last is de minst verstrekkende van de drie, omdat de overtreder hiermee alleen duidelijk wordt gemaakt welke handeling hij of zij moet verrichten om een overtreding te beëindigen binnen de daarvoor gestelde termijn. De enkele last tot het verrichten van bepaalde handelingen is geen bestuurlijke sanctie als bedoeld in artikel 5:2 van de Awb.

Dat aan een enkele last geen dwangmiddel is verbonden, betekent niet dat de uitvoering ervan vrijblijvend is. Zoals hiervoor vermeld, kan de AP nadere handhavingsinstrumenten inzetten als de last niet tijdig is uitgevoerd. Dat een enkele last is opgelegd maar niet is uitgevoerd, zal daarbij veel gewicht toekomen.

Last onder dwangsom

Regelingen: AVG, DV, DDV, Kw, Tw, Wet BRP, Wft, Wpg en Wjsg

Bij een last onder dwangsom moet de overtreder zelf de last binnen de daarvoor gestelde termijn (laten) uitvoeren. Laat hij na om de last tijdig geheel uit te voeren, dan moet de overtreder dwangsommen betalen.[15] De dwangsom is bedoeld als drukmiddel om de overtreding te beëindigen voordat dwangsommen verschuldigd raken ('worden verbeurd'). Daarom moet van de hoogte van de dwangsom een zodanige prikkel uitgaan dat de opgelegde last door de overtreder uitgevoerd wordt zonder verbeurte van een dwangsom. Daarbij kan de AP de hoogte van de dwangsom afstemmen op het financiële voordeel dat een overtreder kan verwachten bij het niet naleven van de regels.[16] Blijft de overtreder dwangsommen verbeuren zonder dat de last wordt uitgevoerd, dan kan de AP de dwangsommen bij elkaar opvolgende besluiten steeds verhogen totdat de last wél is uitgevoerd. Ook kan worden opgeschaald naar een zwaarder handhavingsinstrument, zoals de toepassing van bestuursdwang en/of een bestraffende maatregel.

Last onder dwangsom bij het niet verlenen van medewerking
De AP kan ook een last onder dwangsom opleggen wanneer een organisatie of medewerker niet meewerkt aan een onderzoek van toezichthouders van de AP. De Awb verplicht een ieder om binnen een door de toezichthouder gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen die de toezichthouder redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden.[17] Ook de AVG kent de verplichting voor de verwerkingsverantwoordelijke en verwerker om medewerking te verlenen aan het toezicht van de AP. Als sprake is van overtreding van deze medewerkingsplicht en deze medewerking niet wordt verleend,

[15] De betalingsverplichting ontstaat na het nemen van een invorderingsbesluit (vergelijk artikel 5:37 van de Awb).
[16] Vergelijk artikel 5:32b, derde lid, van de Awb en de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 april 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:1100).
[17] Vergelijk artikel 5:20 van de Awb.

kan de AP de overtreder van die medewerkingsplicht door middel van het opleggen van een last onder dwangsom dwingen om de vereiste medewerking alsnog te verlenen. Los van deze mogelijkheid kan de AP aangifte doen van het opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel of vordering.[18] Op grond van de AVG kan de AP een boete opleggen aan de partij die de medewerkingsplicht uit de AVG niet naleeft.[19]

Last onder bestuursdwang

Regelingen: AVG, Dv, Kw, Tw, Wet BRP, Wft, Wpg en Wjsg

Bij een last onder bestuursdwang geldt dat de AP zélf kan overgaan tot het (laten) uitvoeren van de last, indien de overtreding niet tijdig wordt beëindigd. In beginsel geldt dat de kosten hiervan voor rekening van de overtreder komen. Gelet op het digitale werkveld van de AP zal de oplegging van een last onder bestuursdwang niet vaak aan de orde zijn. Mocht het evenwel tot de toepassing van bestuursdwang komen, dan geldt dat de AP een besluit daartoe bekendmaakt aan – indien bekend – de overtreder en – indien van toepassing – aan de rechthebbende op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft (zoals een verwerker in AVG-zaken). In een beperkte categorie gevallen (waarbij sprake is van grote spoedeisendheid) wordt pas achteraf een besluit genomen, nadat de bestuursdwang is toegepast.

Bij de toepassing van bestuursdwang kunnen zaken (zoals servers of camera's) onder meer fysiek worden verzegeld. Het doorbreken van een zegel is een strafbaar feit dat wordt bestraft met maximaal twee jaar celstraf of een geldboete van de vierde categorie.[20]

3.1.4. Intrekken AVG-certificering

Regelingen: AVG

De AVG kent de mogelijkheid van certificering. Een AVG-certificering is een schriftelijke verklaring van een certificatie-instelling dat een verwerking van persoonsgegevens bij een product, proces of dienst voldoet aan alle of bepaalde specifieke eisen uit de AVG. Met een AVG-certificaat kunnen organisaties aan hun doelgroep laten zien dat zij persoonsgegevens zorgvuldig verwerken en beschermen. Het aanvragen van een certificering is vrijwillig.

Het proces van certificering en de uitgifte van een AVG-certificaat kan worden gedaan door een instelling die hiervoor is geaccrediteerd door de Raad voor Accreditatie. Op dit moment zijn er in Nederland nog geen geaccrediteerde certificatie-instellingen.

De AP kan een uitgegeven certificering intrekken of het uitgevende certificeringsorgaan gelasten om een certificering in te trekken of om geen certificering af te geven. Dit kan de AP doen wanneer niet (langer) aan de certificeringsvereisten wordt voldaan.

3.1.5. Verwerkingsbeperking en verwerkingsverbod

Regelingen: AVG en VPR

[18] Vergelijk artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht.
[19] Vergelijk artikel 83, vierde lid, onder a, van de AVG.
[20] Vergelijk artikel 199 van het Wetboek van Strafrecht.

Het kan voorkomen dat een verwerking van persoonsgegevens onrechtmatig is, maar niet direct geheel kan worden beëindigd. Bijvoorbeeld doordat de gegevens zijn opgeslagen op een manier die aan directe, gerichte vernietiging in de weg staat. Een last onder dwangsom is dan niet effectief, omdat op voorhand duidelijk is dat herstel van de rechtmatige situatie niet aan de orde is. In zulke gevallen kan een verwerkingsbeperking worden opgelegd, die bijvoorbeeld inhoudt dat de onrechtmatig verwerkte gegevens alleen mogen worden opgeslagen totdat deze integraal vernietigd kunnen worden. Elke andere verwerking van die gegevens (bijvoorbeeld het gebruik ervan) is een overtreding van de verwerkingsbeperking.

Een verdergaande vorm van de verwerkingsbeperking is het verwerkingsverbod. Dit houdt in dat een bepaalde verwerking van persoonsgegevens in het geheel niet meer mag plaatsvinden. Bijvoorbeeld als het heel belangrijk is om een einde te maken aan de overtreding en aanpassing van de verwerking om deze normconform te maken op korte termijn niet haalbaar is.

De verwerkingsbeperking kan – indien de betrokken belangen daartoe nopen – ook worden ingezet gedurende een onderzoek van de AP, om de situatie onmiddellijk te "bevriezen" totdat het onderzoek is afgerond. Daarop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.2.1 over tijdelijke maatregelen.

Het niet-naleven van een verwerkingsbeperking of -verbod opgelegd op grond van de AVG is een op zichzelf staande overtreding, waarvoor – los van de overtreding waarvoor de beperking werd opgelegd – een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.[21]

3.1.6. Bestuurlijke boete

Regelingen: alle

Diverse regelingen waarop de AP toezicht houdt, bevatten de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen aan de overtreder. De bestuurlijke boete is een bestraffende sanctie die tevens beoogt afschrikkend te zijn, zodat daarvan een preventieve werking uitgaat.

De AP kan boetes opleggen aan natuurlijke personen en rechtspersonen, maar ook aan de overheid. Het opleggen van een bestuurlijke boete aan een natuurlijke persoon kan een onevenredige last vormen en daarmee onwenselijk zijn. In dat geval kan in plaats van een boete een berisping worden opgelegd. Dit geldt in beginsel niet voor de natuurlijke persoon die de desbetreffende verwerking uitvoert in het kader van een onderneming (denk bijvoorbeeld aan een eenmanszaak). Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de ondernemer om zich rekenschap te geven van de geldende wet- en regelgeving en zich daarover zo nodig door een deskundige te laten adviseren.

Verjaring van de bevoegdheid om een boete op te leggen
De bevoegdheid van de AP tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt op grond van artikel 5:45 van de Awb vijf jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. In het geval van een voortdurende overtreding wil dat zeggen: vijf jaar nadat de overtreding is beëindigd.[22] Een overtreding is doorlopend als

[21] Vergelijk artikel 83, vijfde lid, van de AVG.
[22] Vergelijk de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2096).

de onrechtmatigheid niet wordt weggenomen (bijvoorbeeld door een verwerking in overeenstemming met de AVG te brengen of te beëindigen) maar voortduurt. Voorbeelden hiervan zijn het opgeslagen houden van onrechtmatig verwerkte persoonsgegevens of het niet melden van een meldplichtig datalek. De meldplicht blijft immers gelden, ook als het datalek zelf meer dan vijf jaar geleden plaatsvond.

Bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete

Is eenmaal besloten dat een bestuurlijke boete wordt opgelegd, dan wordt de hoogte van de boete bepaald aan de hand van de toepasselijke richtsnoeren en boetebeleidsregels.

Europese boeterichtsnoeren
Ten aanzien van overtredingen van de AVG zijn op Europees niveau richtsnoeren vastgesteld om het bedrag van de boete te berekenen (de Richtsnoeren 04/2022).[23] Ook de AP past deze Richtsnoeren toe. De Richtsnoeren 04/2022 zijn van toepassing op alle soorten verwerkingsverantwoordelijken en verwerkers, met twee uitzonderingen. Voor overheden en natuurlijke personen die niet als onderneming handelen, gelden de Europese Richtsnoeren 04/2022 niet.

Boetebeleidsregels AP
Voor overtredingen van de AVG begaan door overheden, natuurlijke personen die niet als onderneming handelen en natuurlijke personen die een overtreding hebben begaan in de hoedanigheid van feitelijk leidinggevende, hanteert de AP bij de berekening van de boetehoogte de Boetebeleidsregels Autoriteit Persoonsgegevens 2023.[24] Deze Boetebeleidsregels gelden ook voor bestuurlijke boetes wegens overtredingen van de Wet politiegegevens, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, Kieswet, Wet basisregistratie personen en Telecommunicatiewet.

Invloed beslistermijn en redelijke termijn op de boetehoogte
De beslistermijn om tot een bestuurlijke boete te komen, is in artikel 5:51 van de Awb bepaald op dertien weken na verzending van het voornemen tot handhaving. Indien een overtreder bezwaar maakt tegen een opgelegde boete, geldt in beginsel een beslistermijn van zes weken na afloop van de bezwaartermijn. De beslissing kan met ten hoogste zes weken worden verdaagd, en daarnaast is uitstel mogelijk in enkele in de wet geregelde situaties.[25] Deze beslistermijnen worden niet altijd gehaald. Omdat de beslistermijnen termijnen van orde zijn, heeft overschrijding daarvan niet tot gevolg dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete vervalt. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Awb evenwel overwogen dat de overschrijding van de beslistermijn kan worden verdisconteerd in de hoogte van de boete.[26]

Uit artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vloeit voort dat eenieder het recht heeft om binnen een redelijke termijn een oordeel van een rechter te krijgen over een door de AP opgelegde bestuurlijke boete.[27] De termijn vangt in de regel aan met het verzenden van het voornemen tot

[23] Richtsnoeren 04/2022 voor de berekening van administratieve geldboeten krachtens de AVG, te raadplegen via <https://www.edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/guidelines/guidelines-042022-calculation-administrative-fines-under_nl>.
[24] Te raadplegen via <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/documenten/boetebeleidsregels-autoriteit-persoonsgegevens-2023>.
[25] Vergelijk artikel 7:10, derde en vierde lid, van de Awb.
[26] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 150.
[27] Vergelijk artikel 6 van het EVRM.

handhaving (vergelijk paragraaf 5.1). Welke termijn redelijk is, moet worden beoordeeld in het licht van de omstandigheden van het specifieke geval. Daarbij kan – in overeenstemming met vaste jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – rekening worden gehouden met de feitelijke of juridische ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door de AP is behandeld, het processuele gedrag van de overtreder tijdens de handhavingsprocedure en de aard van de maatregel en het getroffen belang van de overtreder.

Tussen de beslistermijn en de redelijke termijn bestaat een zeker verband. Als de handhavingsprocedure of bezwaarprocedure te lang duurt, ligt het op enig moment in de rede dat de redelijke termijn waarbinnen een rechterlijk oordeel moet kunnen worden gegeven, evenmin wordt gehaald. Daarom hanteert de AP de volgende lijn. Voor elk half jaar dat in zijn geheel is verstreken na de beslistermijn, wordt een korting op de uiteindelijke boete toegepast van 5% met een maximum van € 5.000,00 per half jaar. De omstandigheden van het specifieke geval (als bedoeld in de vorige alinea) kunnen er evenwel toe leiden dat voor het eerste half jaar geen korting wordt toegepast, voor zover de overschrijding het gevolg is van die omstandigheden. De AP sluit aan bij de hogere kortingsbedragen die worden toegepast in de economisch bestuursrechtspraak, omdat de hoogte van de boetes die de AP kan opleggen zich daarmee laat vergelijken.

3.1.7. Eindbrief beëindiging handhavingsprocedure

Regeling: alle

Het kan voorkomen dat geen besluit hoeft te worden genomen om het beoogde doel te bereiken, omdat weliswaar een overtreding is geconstateerd, maar de rechtmatige situatie is hersteld en normconform gedrag is bereikt. In die situatie kan de AP besluiten om, zo nodig na een normerend gesprek of normerende brief, geen verdere handhavingsmaatregel op te leggen. In dat geval ontvangt de overtreder een zogenoemde eindbrief. Daarin is vermeld dat geen formele handhavingsmaatregel volgt en dat de AP de zaak als afgesloten beschouwt.

Dat voor de geconstateerde overtreding geen maatregel wordt opgelegd, neemt overigens niet weg dat de overtreding in de toekomst wel kan worden meegewogen. Bijvoorbeeld als bij de overtreder opnieuw een relevante overtreding wordt vastgesteld en de AP zich voor de keuze gesteld ziet welk handhavingsinstrument daarvoor wordt ingezet.

Het bestaan van de mogelijkheid om de zaak af te doen met een eindbrief, betekent niet dat de eindbrief – als lichtste middel – als uitgangspunt geldt en dat slechts verderstrekkende middelen worden ingezet als de eindbrief niet het beoogde effect heeft gehad. Integendeel: in de regel zijn overtredingen te ernstig om met een eindbrief af te doen, en bestaat hiervoor slechts ruimte in geval van bijzondere omstandigheden van de zaak.

De eindbrief is geen besluit.

3.2. Formele preventieve instrumenten

De AP beschikt over enkele formele instrumenten die kunnen worden ingezet nog voordat de verwerking van persoonsgegevens is gestart of nog voordat een overtreding is gebleken. In deze paragraaf wordt ingegaan op deze instrumenten.

3.2.1. Tijdelijke maatregel van verwerkingsbeperking of verwerkingsverbod

Regelingen: AVG, VPR

De AVG voorziet in de mogelijkheid om een verwerking tijdelijk te verbieden of beperken. Deze tijdelijke maatregel is bedoeld om persoonsgegevens te beschermen totdat het onderzoek van de AP is afgerond. In paragraaf 3.1.5 is dit het "bevriezen van de situatie" genoemd.

Met het bevriezen van de situatie wordt bedoeld dat persoonsgegevens nog slechts opgeslagen mogen blijven zoals zij luiden op het moment dat de maatregel wordt opgelegd. De persoonsgegevens mogen zo lang de maatregel geldt, niet op een andere wijze worden verwerkt (bijvoorbeeld door de persoonsgegevens te raadplegen of anderszins te gebruiken, aan te vullen, wijzigen, verwijderen of door te geven). De AP is zich ervan bewust dat dit ingrijpende gevolgen kan hebben voor de bedrijfsvoering of taakuitvoering van de verwerkingsverantwoordelijke. Dat vergt een zorgvuldige evenredigheidsbeoordeling, waarbij in aanmerking wordt genomen of hetzelfde resultaat ook op minder verstrekkende wijze kan worden bereikt, al dan niet in overleg met de overtreder. Dat neemt echter niet weg dat de maatregel kan worden opgelegd om de belangen van betrokkenen te beschermen, die anders gevolgen zouden kunnen ondervinden die achteraf niet of moeilijk zijn weg te nemen.

De AP zal zo voortvarend mogelijk de maatregel beëindigen, een geschiktere maatregel opleggen of concluderen dat de verwerking volledig onrechtmatig is en niet kan worden hervat.

3.2.2. Formele waarschuwing bij voorgenomen verwerking

Regelingen: AVG, VPR, Wpg en Wjsg

Wanneer een organisatie van plan is een verwerking te starten en de AP van oordeel is dat die verwerking waarschijnlijk in strijd is met de AVG, VPR, Wpg of Wjsg, kan de AP een formele waarschuwing geven. Een dergelijke formele waarschuwing heeft niet de betekenis die daaraan in het dagelijks taalgebruik wordt toegekend (een "laatste waarschuwing" omdat de volgende keer een sanctie volgt).

Met de waarschuwing geeft de AP er blijk van dat de voorgenomen verwerking waarschijnlijk inbreuk zal gaan maken op de AVG, VPR, Wpg of Wjsg. Een waarschuwing is een advies en heeft geen rechtsgevolg. Daarom is het geen besluit in de zin van de Awb. Als de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker de waarschuwing echter negeert en de desbetreffende verwerking zonder (voldoende) wijzigingen aanvangt, dan kan daarvoor – aangenomen dat zich inderdaad een overtreding voordoet – een van de andere handhavingsinstrumenten worden ingezet. Daarbij kan als verzwarende omstandigheid in aanmerking worden genomen dat de AP al eerder een waarschuwing heeft gegeven voor de verwerking.

De AP kan alleen een formele waarschuwing geven wanneer sprake is van een *voorgenomen* verwerking. Dat wil zeggen dat de verwerking nog niet is gestart. Een formele waarschuwing zoals hier besproken kan dus niet als handhavingsinstrument worden ingezet wanneer de verwerking al is gestart en er sprake is van een (beperkte) inbreuk, om duidelijk te maken dat een volgende overtreding wordt gesanctioneerd. Omdat de inbreuk al heeft plaatsgevonden, is immers kennelijk geen sprake van een *voorgenomen* verwerking.

3.2.3. Last ter voorkoming van herhaling en preventieve last

In bepaalde gevallen kan de AP een last opleggen vóórdat een overtreding is begaan. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen twee soorten lasten:

i. de last ter voorkoming van herhaling van de overtreding,[28] en
ii. de preventieve last.[29]

De last ter voorkoming van herhaling van de overtreding kan opgelegd worden wanneer een onderzochte partij al eerder de fout in is gegaan en er gegronde vrees bestaat voor mogelijke herhaling van die overtreding. Als de onderzochte partij nog niet eerder een overtreding heeft begaan, maar de AP een concrete overtreding vreest, kan de AP een preventieve last opleggen. Het gevaar voor een overtreding moet dan wel 'klaarblijkelijk dreigen'. Dit betekent dat met een aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid moet vaststaan dat de overtreding zich op een bepaald moment in de nabije toekomst zal voordoen.

4. Inzet van handhavingsinstrumenten

In dit hoofdstuk wordt beschreven tegen wie de AP een handhavingsinstrument kan inzetten en welke factoren zij betrekt bij de beoordeling welk handhavingsinstrument in een concreet geval wordt ingezet.

4.1. Overtreder

Handhavingsmaatregelen worden opgelegd aan de overtreder. De overtreder is degene tot wie een regel zich richt (de normadressaat) en die zich niet aan die regel houdt. De overtreder kan een natuurlijk persoon zijn, maar bij het toezicht door de AP gaat het in veel gevallen om een rechtspersoon. In dat geval wordt de gedraging die leidt tot de overtreding toegerekend aan de rechtspersoon.

Als de AP vaststelt dat een rechtspersoon een overtreding heeft begaan, dan kan de AP in bepaalde gevallen óók, of in plaats van de rechtspersoon, de feitelijk leidinggevende beboeten.[30] Dat is de persoon die opdracht heeft gegeven tot die overtreding of daaraan feitelijk leiding heeft gegeven.

4.2. Relevante factoren bij het bepalen van het handhavingsinstrument

De inzet van een handhavingsinstrument dient effectief en passend te zijn. De AP beoordeelt in iedere zaak op basis van alle omstandigheden van het concrete geval welk handhavingsinstrument het meest effectief en passend is om het doel te bereiken dat met het handhavend optreden wordt nagestreefd. Bij deze beoordeling houdt de AP rekening met de factoren vermeld in artikel 83, tweede lid, van de AVG. In zaken waarin andere regelgeving dan de AVG van toepassing is, wordt hieraan zoveel als de desbetreffende regeling toelaat overeenkomstige toepassing gegeven. De factoren luiden als volgt:

[28] Vergelijk artikel 5:2 van de Awb.
[29] Vergelijk artikel 5:7 van de Awb.
[30] Vergelijk artikel 5:1, tweede lid, en derde lid, van de Awb gelezen in samenhang met artikel 51, tweede lid, aanhef en onder 2, Sr.

a) de aard, de ernst en de duur van de overtreding, rekening houdend met de aard, de omvang of het doel van de verwerking in kwestie alsmede het aantal getroffen personen en de omvang van de door hen geleden schade;
b) de opzettelijke of nalatige aard van de overtreding;
c) de door de overtreder genomen maatregelen om de door betrokkenen geleden schade te beperken;
d) de mate waarin de overtreder verantwoordelijk is gezien de technische en organisatorische maatregelen die hij heeft uitgevoerd;
e) eerdere relevante overtredingen door de overtreder;
f) de mate waarin er met de AP is samengewerkt om de overtreding te verhelpen en de mogelijke negatieve gevolgen daarvan te beperken;
g) indien van toepassing, de categorieën van persoonsgegevens waarop de overtreding betrekking heeft;
h) de wijze waarop de AP kennis heeft gekregen van de overtreding, met name of, en zo ja in hoeverre, de overtreder de overtreding heeft gemeld;
i) de naleving van eerder door de AP opgelegde maatregelen, voor zover die eerder ten aanzien van de overtreder in kwestie met betrekking tot dezelfde aangelegenheid zijn genomen;
j) indien van toepassing, het aansluiten bij goedgekeurde gedragscodes of goedgekeurde certificeringsmechanismen; en
k) elke andere op de omstandigheden van de zaak toepasselijke verzwarende of verzachtende omstandigheid. Hiertoe rekent de AP in ieder geval:
    - in hoeverre de overtreding de overtreder voordeel heeft opgeleverd;
    - of de overtreder de overtreding uit eigen beweging heeft beëindigd en zo ja, of hij dit heeft gedaan vóór of nadat hij bekend werd met het onderzoek van de AP;
    - in hoeverre de overtreding het gevolg is van beleid binnen de organisatie van de overtreding;
    - indien de overtreder een FG heeft aangesteld: in hoeverre de FG blijkens relevante gegevensbeschermingseffectbeoordelingen, adviezen of andere documenten de verwerkingsverantwoordelijke heeft gewezen op risico's met betrekking tot de desbetreffende verwerking of activiteit, en de mate waarin de verwerkingsverantwoordelijke daaraan opvolging heeft gegeven;
    - in hoeverre de overtreder eerder al is aangesproken op andere (dreigende) overtredingen;
    - in hoeverre de overtreder de betrokken personen heeft ingelicht over de overtreding;
    - in hoeverre de overtreder de betrokken personen die schade hebben geleden uit eigen beweging heeft gecompenseerd.

In de hiervoor vermelde Richtsnoeren 04/2022 van de European Data Protection Board (hierna: EDPB) is nader ingegaan op de wijze waarop deze factoren moeten worden beoordeeld.[31] Ook in zaken die betrekking hebben op een andere regeling dan de AVG, of waarin de AP niet voornemens is om een bestuurlijke boete op te leggen maar een ander handhavingsinstrument te gebruiken, dienen de factoren te worden beoordeeld op de wijze als vermeld in de Richtsnoeren. De factoren a, b en g zijn toegelicht in paragraaf 4.2.1, 4.2.2 respectievelijk 4.2.3 van de Richtsnoeren. De overige factoren zijn toegelicht in hoofdstuk 5 van de Richtsnoeren.

Bovenstaande opsomming van factoren is niet uitputtend. De weging die de AP toekent aan de genoemde factoren kan, naar gelang de omstandigheden, per geval verschillen. De AP houdt bij het kiezen van een

[31] De EDPB beziet momenteel of de Richtsnoeren 04/2022 herziening behoeven. Als dit leidt tot de vaststelling van nieuwe Richtsnoeren, dan geldt de uitleg die daarin gegeven wordt. De AP zal dit handhavingsbeleid daar zo spoedig mogelijk op aanpassen.

handhavingsinstrument in een concrete zaak rekening met de specifieke omstandigheden van het geval en betrekt daarbij alle relevante feiten en belangen.

4.3. Combinatie en escalatie van handhavingsinstrumenten

Hierboven zijn handhavingsinstrumenten van verschillende aard en zwaarte toegelicht. De AP kan handhavingsinstrumenten ook combineren, door deze na elkaar of naast elkaar op te leggen. Zo kan voor een voortdurende overtreding tegelijkertijd een last onder dwangsom én bestuurlijke boete worden opgelegd.

Als het gekozen handhavingsinstrument niet het gewenste effect heeft gehad en de overtreding voortduurt, kan de AP besluiten om een zwaarder handhavingsinstrument in te zetten. Hierbij kan worden gedacht aan de volgende voorbeelden:

- als een enkele last is opgelegd, maar deze niet leidt tot beëindiging van de overtreding, kan een last onder dwangsom worden opgelegd;

- als een last onder dwangsom niet (geheel) tijdig is uitgevoerd en het vastgestelde maximumbedrag aan dwangsommen is verbeurd, ligt het in de rede om aansluitend een nieuwe last onder dwangsom op te leggen waarbij de dwangsommen en het maximumbedrag aanzienlijk worden verhoogd. Van de eerder opgelegde dwangsommen is dan kennelijk onvoldoende prikkel uitgegaan om aan de last te voldoen;

- als een last onder dwangsom niet geheel is uitgevoerd, het vastgestelde maximumbedrag aan dwangsommen is verbeurd en de situatie zich daarvoor leent, kan de AP overgaan tot het opleggen van een last onder bestuursdwang en zo nodig zelf de maatregelen (laten) treffen om de overtreding te beëindigen;

- als in eerste instantie is afgezien van een bestraffende sanctie en is volstaan met een herstelsanctie, maar herstel uitblijft, kan – naast een nieuwe herstelsanctie – alsnog een bestraffende sanctie worden opgelegd;

- als aan de overtreder een bestuurlijke boete is opgelegd voor een overtreding, terwijl de overtreding daarna blijft voortduren, dan kan voor het tweede tijdvak een nieuwe boete worden opgelegd, die vanwege het recidiverend karakter aanzienlijk hoger zal kunnen uitvallen.

Het escaleren en cumuleren van herstellende en/of bestraffende maatregelen kan noodzakelijk blijken om een overtreding te beëindigen, met name waar de overtreder (financieel) voordeel heeft bij het in stand houden van de overtreding.

5. De handhavingsprocedure

5.1. Aanvang van de handhavingsprocedure

De handhavingsprocedure vangt in de regel aan op het moment dat de AP een voornemen tot handhaving stuurt aan de overtreder. Dat kan het geval zijn nadat de AP een onderzoeksrapport of een voorgenomen besluit heeft opgesteld. Het kan ook voorkomen dat in een bezwaarprocedure de AP besluit tot handhaving over te gaan. Hierop wordt in paragraaf 5.4 ingegaan. Ten slotte kan een handhavingsprocedure worden gestart wanneer de AP tijdens een onderzoek stuit op een situatie waarin de onderzochte partij medewerking weigert (zie paragraaf 3.1.3).

5.2. Verloop van de handhavingsprocedure

Als de AP bij een gebleken overtreding voornemens is om een formeel handhavingsinstrument in te zetten, duurt de procedure gemiddeld negen tot achttien maanden. De handhavingsprocedure is geregeld in de Awb en verloopt als volgt:

1. De overtreder ontvangt het onderzoeksrapport en de daaraan ten grondslag liggende stukken, en het voornemen van de AP om daartegen handhavend op te treden. Het voornemen vermeldt of de AP voornemens is om een bestuurlijke boete, herstelmaatregel, berisping of combinatie daarvan op te leggen. Omdat de overtreder op dat moment nog geen zienswijze heeft gegeven, kan een eventueel boetebedrag nog niet worden vermeld.

   In sommige gevallen wordt in plaats van een onderzoeksrapport meteen een voorgenomen besluit opgesteld met daarin onder andere een beschrijving van de feiten. Dat is met name in zaken waarin de feiten eenduidig zijn en de overtreding beperkt, en waarin de AP niet voornemens is om een bestuurlijke boete op te leggen (vergelijk artikel 5:53, eerste lid, van de Awb). In zulke zaken ontvangt de overtreder het voornemen, het voorgenomen besluit en de daaraan ten grondslag liggende stukken. Zo kan de besluitvormingsprocedure voor zowel de AP als de overtreder efficiënter verlopen;

2. De AP stelt de overtreder in de gelegenheid om een (schriftelijke) zienswijze in te dienen op het onderzoeksrapport of voorgenomen besluit en het voornemen om handhavend op te treden. In deze fase vindt dus hoor en wederhoor plaats. De AP zal een termijn stellen waarbinnen de overtreder de zienswijze kan geven. Als hiervoor aanleiding bestaat, kan de overtreder binnen de gestelde termijn gemotiveerd om uitstel vragen van die termijn. In enkele bij wet geregelde gevallen kan worden afgezien van het vragen van een zienswijze, bijvoorbeeld indien de vereiste spoed zich daartegen verzet;[32]

3. Een schriftelijke zienswijze volstaat. Indien de overtreder daar om verzoekt, kan de zienswijze ook mondeling worden toegelicht. In zaken die het gevolg zijn van een verzoek om handhaving of een AVG-klacht, geldt dat de verzoeker of klager niet aanwezig is bij de mondelinge toelichting;

4. De AP beslist aan de hand van het rapport en de inhoud van de zienswijze of een handhavingsinstrument moet worden ingezet, en zo ja, welk instrument. Is aan de overtreder een voorgenomen besluit toegezonden, dan beoordeelt de AP aan de hand van de zienswijze of het geraden is om het voorgenomen handhavingsinstrument in te zetten;

[32] Vergelijk artikel 4:11 van de Awb.

5. Indien het gaat om een overtreding van de AVG, en de overtreding een grensoverschrijdende verwerking betreft,[33] moet het ontwerpbesluit worden afgestemd met de toezichthouders van de betrokken EU-Lidstaten. Zie hiervoor paragraaf 6.2;

6. De procedure wordt afgerond met ófwel een eindbrief, ófwel een besluit tot inzet van een van de ter beschikking staande handhavingsinstrumenten;

7. Openbaarmaking van het handhavingsbesluit en begeleidend persbericht geschiedt volgens de Uitvoeringswet AVG en de Beleidsregels openbaarmaking door de Autoriteit Persoonsgegevens;[34]

8. Als een last (enkele last, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) is opgelegd, zal de AP na het verstrijken van de begunstigingstermijn een nacontrole verrichten. Indien dwangsommen zijn verbeurd, wordt een invorderingsbeschikking genomen. De invordering vindt plaats door het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB);

9. Als een bestuurlijke boete is opgelegd, vindt de invordering daarvan ook plaats door het CJIB. Op grond van artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG geldt voor boetes op grond van de AVG dat invordering plaatsvindt nadat de bezwaar- of beroepstermijn is verstreken, of indien bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, totdat op het bezwaar of beroep is beslist en de beslissing onherroepelijk is geworden. Dit brengt met zich dat geen rente is verschuldigd over het boetebedrag hangende bezwaar en (hoger) beroep.

Er zijn situaties waarin de AP snel tot handhavend optreden dient te besluiten. Bijvoorbeeld wanneer het maatschappelijk belang snel optreden vergt, of wanneer een regeling daartoe verplicht. In zulke gevallen kan van het bovenstaande worden afgeweken.

5.3. Rol van de verzoeker of klager in de handhavingsprocedure

Een handhavingsprocedure kan (maar hoeft niet) het gevolg zijn van een verzoek om handhaving of AVG-klacht. In dat geval is sprake van een verzoeker of klager. In paragraaf 2.6 van dit beleid is het uitgangspunt vermeld dat de AP de klager op de hoogte houdt van de voortgang van de handhavingsprocedure. De voortgang moet worden onderscheiden van de inhoud van de zaak: de verzoeker of klager ontvangt in beginsel geen afschrift van het rapport, stukken uit het dossier of correspondentie met de overtreder. Dit beginsel laat onverlet dat de AP met het oog op het zorgvuldigheidsbeginsel, informatie of stukken aan de klager of verzoeker kan voorleggen ter controle van de feitelijke juistheid daarvan.

De rol die de verzoeker of klager daarnáást in het traject heeft, wordt beheerst door de Awb. De verzoeker of klager heeft in beginsel niet het recht om voorafgaand aan het te nemen besluit in de gelegenheid te worden gesteld om een zienswijze te geven. Dit is alleen anders als zich een geval voordoet als bedoeld in de artikelen 4:7 en 4:8 van de Awb. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepalingen blijkt dat deze artikelen tot doel hebben te waarborgen dat een controle van relevante gegevens plaatsvindt. Zij

[33] Op grond van artikel 4, aanhef en onder 23, van de AVG wordt onder een grensoverschrijdende verwerking verstaan: "a) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van vestigingen in meer dan één lidstaat van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie die in meer dan één lidstaat is gevestigd; of b) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van één vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of van een verwerker in de Unie, waardoor in meer dan één lidstaat betrokkenen wezenlijke gevolgen ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden".
[34] Stcrt. 2026, 14351, gewijzigd bij Stcrt. 2026, 30656.

hebben geen rechtsbeschermingsfunctie.[35] Ook heeft de verzoeker of klager niet het recht om een mondelinge toelichting van de zienswijze van de overtreder bij te wonen.

Zoals vermeld in paragraaf 2.6 van dit handhavingsbeleid, ontvangt de verzoeker of klager bij beëindiging van de procedure bericht over het resultaat daarvan. De AP is wettelijk verplicht om een afschrift van een eventueel genomen handhavingsbesluit te verstrekken dat integraal onderdeel uitmaakt van de beslissing op het verzoek of de AVG-klacht. De AP kan gegevens van (bedrijfs)vertrouwelijke aard uit dat afschrift verwijderen (lakken).

5.4. Handhavingsprocedure tijdens de bezwaarfase

De AP behandelt regelmatig bezwaarschriften van mensen die een handhavingsverzoek of een AVG-klacht bij de AP hebben ingediend. Die mensen maken veelal bezwaar tegen het feit dat de AP, na het in gepaste mate uitvoeren van onderzoek, geen overtreding heeft geconstateerd. Bij de behandeling van het bezwaarschrift en beoordeling van het dossier kan het voorkomen dat de AP alsnog een overtreding constateert. In dat geval zijn er verschillende vervolgstappen mogelijk:

- Gaat het om een overtreding van de AVG, en is de overtreding beëindigd vóórdat bij de AP is geklaagd? Dan volgt geen handhavingsbesluit, maar neemt de AP indien nodig contact op met de overtreder via een zogenoemde normerende brief;

- Gaat het om een incidentele overtreding van de AVG met geringe impact, en is de overtreding beëindigd nádat bij de AP is geklaagd? Dan ligt het voor de hand dat een berisping wordt opgelegd. Gaat het om een structurele overtreding die is beëindigd, dan kan de AP besluiten om een bestuurlijke boete opleggen;

- Is de overtreding (van de AVG of andere regeling) nog niet beëindigd? Dan ligt het voor de hand dat een handhavingsinstrument wordt ingezet om de overtreding te beëindigen.

In de laatste twee gevallen (berisping en overige handhavingsinstrumenten) wordt de handhavingsprocedure doorlopen. Deze handhavingsprocedure beperkt zich tot de situatie van de klager zoals deze is beschreven in de initiële AVG-klacht of van de verzoeker zoals omschreven in het handhavingsverzoek. De AP hoeft ook in bezwaar niet ambtshalve ruimer onderzoek te doen.

De uitgangspunten beschreven in hoofdstuk 2 van dit handhavingsbeleid gelden ook voor de handhavingsprocedure in de bezwaarfase. Wel wijkt de handhavingsprocedure in de bezwaarfase op een aantal punten af van de procedure beschreven in paragraaf 5.2. In bezwaar verloopt de procedure als volgt.

1. De overtreder ontvangt het voornemen van de AP om handhavend op te treden tegen de geconstateerde overtreding. Het voornemen gaat vergezeld van de daaraan ten grondslag liggende stukken, en eventueel van een voorgenomen besluit of onderzoeksrapport;

2. De overtreder wordt in de gelegenheid gesteld om binnen de gestelde termijn een zienswijze te geven op het voornemen om handhavend op te treden. Als hiertoe aanleiding bestaat, kan de overtreder

[35] Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:3831).

binnen de gestelde termijn gemotiveerd om uitstel vragen. Wanneer het bezwaarschrift of datgene wat tijdens de hoorzitting over het bezwaarschrift naar voren is gebracht daartoe aanleiding geeft, kan ook de bezwaarmaker om een zienswijze worden gevraagd. In enkele bij wet geregelde gevallen kan worden afgezien van het vragen van een zienswijze, bijvoorbeeld indien de vereiste spoed zich daartegen verzet;[36]

3. Een schriftelijke zienswijze volstaat. Op verzoek kan de zienswijze ook mondeling worden toegelicht;

4. De AP beslist over de inzet van een handhavingsinstrument aan de hand van de stukken die ten grondslag liggen aan het voornemen bedoeld in punt 1 en hetgeen in de zienswijze naar voren is gebracht;

5. Indien de AP besluit tot handhaving over te gaan en het gaat om een AVG-overtreding die een grensoverschrijdende verwerking betreft,[37] moet het ontwerpbesluit worden afgestemd met de toezichthouders van de betrokken EU-Lidstaten. Zie hiervoor paragraaf 6.2;

6. Indien in deze handhavingsprocedure gedurende bezwaar wordt vastgesteld dat sprake is (geweest) van een overtreding na het indienen van de AVG-klacht of het handhavingsverzoek, neemt de AP twee besluiten: een besluit gericht tot de overtreder, en een beslissing op het bezwaar van de klager of verzoeker (de bezwaarmaker) dat zich richt tegen het afwijzingsbesluit van diens AVG-klacht of handhavingsverzoek. Het besluit dat zich tot de overtreder richt (het handhavingsbesluit), maakt integraal deel uit van de beslissing op het bezwaar inzake de afgewezen AVG-klacht of handhavingsverzoek. Tegen dit integrale besluit staat beroep open bij de rechtbank voor zowel de klager of verzoeker als voor de overtreder;

7. Openbaarmaking van het handhavingsbesluit en begeleidend persbericht geschiedt volgens de Uitvoeringswet AVG en de Beleidsregels openbaarmaking door de Autoriteit Persoonsgegevens;[38]

8. Als een last (enkele last, last onder bestuursdwang of last onder dwangsom) is opgelegd, zal de AP na het verstrijken van de begunstigingstermijn een nacontrole verrichten. Indien dwangsommen zijn verbeurd, wordt een invorderingsbeschikking genomen. De invordering vindt plaats door het CJIB;

9. De invordering van een bestuurlijke boete wordt ook uitgevoerd door het CJIB. Op grond van artikel 38 van de Uitvoeringswet AVG geldt voor boetes op grond van de AVG dat invordering plaatsvindt nadat op het bezwaar is beslist en de beroepstermijn is verstreken, of indien beroep is ingesteld, nadat op het beroep is beslist en de beslissing onherroepelijk is geworden. Dit brengt met zich dat – anders dan bij ingevorderde dwangsommen – geen rente verschuldigd is over het boetebedrag hangende bezwaar en (hoger) beroep.

[36] Vergelijk artikel 4:11 van de Awb.
[37] Op grond van artikel 4, aanhef en onder 23, van de AVG wordt onder een grensoverschrijdende verwerking verstaan: "a) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van vestigingen in meer dan één lidstaat van een verwerkingsverantwoordelijke of een verwerker in de Unie die in meer dan één lidstaat is gevestigd; of b) verwerking van persoonsgegevens in het kader van de activiteiten van één vestiging van een verwerkingsverantwoordelijke of van een verwerker in de Unie, waardoor in meer dan één lidstaat betrokkenen wezenlijke gevolgen ondervinden of waarschijnlijk zullen ondervinden".
[38] Artikel 21b UAVG en Stcrt. 2026, 14351, gewijzigd bij Stcrt. 2026, 30656.

5.5. Rol van de verzoeker of klager (derde-belanghebbende) in bezwaar

In de vorige paragraaf is ingegaan op de situatie dat een handhavingsverzoek of AVG-klacht in eerste instantie is afgewezen en de verzoeker of klager daartegen bezwaar maakt. Indien de AP het handhavingsverzoek of de AVG-klacht niet heeft afgewezen maar juist een handhavingsbesluit heeft genomen, is het ook mogelijk dat niet de verzoeker of klager, maar de overtreder daartegen bezwaar maakt. In die situatie stelt de AP de initiële verzoeker of klager in de gelegenheid om als derde-belanghebbende deel te nemen aan de bezwaarprocedure. Het gemaakte bezwaar kan er immers toe leiden dat de AP in bezwaar anders beslist op het verzoek of de AVG-klacht. De bezwaarprocedure richt zich in dat geval op het integrale besluit, dat wil zeggen het handhavingsbesluit en de daarbij behorende beslissing op het verzoek of de AVG-klacht.

Indien een partij als derde-belanghebbende deelneemt aan de procedure, ontvangt deze het integrale besluit waartegen het bezwaar zich richt en het ingediende bezwaarschrift, tenzij verstrekking om belangrijke redenen achterwege dient te blijven. Dat is onder meer het geval als tijdens de fase dat het handhavingsbesluit genomen werd (de primaire besluitvorming) een vertrouwelijkheidsclaim is toegewezen (vergelijk paragraaf 2.6). In dat geval wordt het gelakte besluit verstrekt. Andere op de zaak betrekking hebbende stukken legt de AP in bezwaar ter inzage, met uitzondering van vertrouwelijke stukken.

De derde-belanghebbende wordt in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven op het bezwaarschrift van de overtreder. Ook heeft de derde-belanghebbende, anders dan tijdens de primaire besluitvormingsfase, in beginsel het recht om te worden gehoord. Belanghebbenden worden in elkaars aanwezigheid gehoord, tenzij de AP anders besluit. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als aannemelijk is dat informatie wordt gewisseld waarvan de geheimhouding om belangrijke redenen is geboden. De AP kan belanghebbenden dan gedeeltelijk of geheel afzonderlijk horen.

Als de AP een beslissing op het bezwaar heeft genomen, geeft zij de overtreder de mogelijkheid tot het doen van vertrouwelijkheidsclaims. Zie hetgeen hierover in paragraaf 2.6, tweede en derde alinea is beschreven). Dit proces kan ertoe leiden dat de derde-belanghebbende een beslissing op bezwaar ontvangt waarin vertrouwelijke informatie is gelakt.

5.6. Erkennings- en berustingsprocedure

Indien de AP voornemens is om een bestuurlijke boete op te leggen, kan de AP de overtreder de mogelijkheid bieden om de handhavingsprocedure af te ronden middels de erkennings- en berustingsprocedure. De overtreding dient zich hier wel voor te lenen en er moeten voldoende efficiencyvoordelen te verwachten zijn. Een dergelijke afronding van de handhavingsprocedure leidt doorgaans tot een aanzienlijk kortere procedure dan de reguliere handhavingsprocedure en leidt tot een definitieve geschilbeslechting. Dit heeft voordelen voor zowel de overtreder als de AP: de overtreder maakt schoon schip en de AP gaat doelmatig om met mensen en middelen waardoor zij capaciteit behoudt voor andere zaken. De overtreder erkent de geconstateerde overtreding en berust in het opleggen van een bestuurlijke boete. In ruil daarvoor verlaagt de AP de boete met maximaal 35%. Deze boeteverlaging wordt toegepast op het boetebedrag dat door de AP vastgesteld wordt in overeenstemming met paragraaf 3.1.6 van het handhavingsbeleid.

De AP kan voorstellen om te verkennen of een dergelijke wijze van afronding van de handhavingsprocedure mogelijk is, maar de overtreder kan de interesse daarvoor ook zelf kenbaar maken via de aan de zaak toegewezen medewerker van de AP. Uiteindelijk beslist de AP op grond van de feiten en omstandigheden van het geval of de zaak zich hiervoor leent; er bestaat uitdrukkelijk geen recht op deze wijze van afronding van de handhavingsprocedure. Als de zaak zich naar het oordeel van de AP leent voor een dergelijke wijze van afronding van de procedure, dan wordt daartoe een overeenkomst gesloten waarin is beschreven hoe het uiteindelijke boetebesluit tot stand komt.

De verkenning vindt plaats in vertrouwelijkheid. Nieuwe informatie die de overtreder tijdens de verkenning naar voren brengt, wordt niet betrokken in de hoofdzaak indien de erkennings- en berustingsprocedure niet leidt tot een succesvolle afronding van de handhavingsprocedure. De overtreder kan de AP echter toestemming geven om deze informatie wél te gebruiken in de hoofdzaak, bijvoorbeeld als het gaat om ontlastend bewijs. Hiermee is gewaarborgd dat de overtreder niet in een slechtere positie kan komen door open in gesprek te gaan met de AP, ook al leidt dat gesprek niet tot de hier bedoelde wijze van afronding. Vergelijk in dezelfde zin (maar dan voor ná de verkenning) de laatste spelregel, vermeld in paragraaf 5.6.2.

5.6.1. Voorwaarden voor de erkennings- en berustingsprocedure

1) Erkenning van de overtreding
   De overtreder dient de in het rapport geconstateerde overtreding(en) te erkennen, en duidelijk en ondubbelzinnig te aanvaarden dat hij of zij overtreder is en dat de overtreding hem of haar valt toe te rekenen.

2) Afzien van aanwenden van rechtsmiddelen
   De overtreder stemt in met de toepassing van de van toepassing zijnde boetesystematiek (vergelijk paragraaf 3.1.6) en de daarop gebaseerde bestuurlijke boete. Deze instemming brengt met zich dat geen bezwaar, beroep of hoger beroep zal worden ingesteld.

3) Akkoord met openbaarmaking besluit
   De overtreder stemt in met de openbaarmaking van het boetebesluit op de website van de AP. Daardoor hoeft daarvoor geen openbaarmakingsbesluit te worden genomen. Bij het boetebesluit volgt een begeleidend bericht. Dit begeleidend bericht wordt toegezonden aan de pers (als persbericht), op de website van de AP geplaatst en onder de aandacht gebracht via de sociale mediakanalen van de AP. De overtreder krijgt voor publicatie inzage in de tekst van het persbericht, enkel ter controle op feitelijke onjuistheden.

5.6.2. Spelregels voor het verloop van de procedure

Als de verkennende fase tussen de AP en de overtreder tot overeenstemming leidt over de verdere afhandeling, wordt een bevoegdhedenovereenkomst opgemaakt die ten grondslag ligt aan het verdere verloop en de wijze van totstandkoming van het boetebesluit. De navolgende spelregels maken deel uit van de bevoegdhedenovereenkomst:

- de procedure vangt aan op het moment van ondertekening van de overeenkomst door beide partijen, en eindigt (1) door het nemen van het overeengekomen besluit, of (2) op aangeven van een der

partijen (waartoe zowel de AP als de overtreder steeds gerechtigd zijn). In het laatste geval herleeft de reguliere handhavingsprocedure;

- de erkennings- en berustingsprocedure is eenmalig en wordt niet opnieuw opgestart;

- de AP en de overtreder maken afspraken over de vertrouwelijkheid van informatie die wordt uitgewisseld binnen de erkennings- en berustingsprocedure. Hiermee wordt voorkomen dat de overtreder in een nadeligere positie wordt gebracht door de erkennings- en berustingsprocedure, indien deze tussentijds zou worden beëindigd.

6. Samenwerking met andere toezichthouders

6.1. Nationale samenwerking

Naast de AP zijn er nog andere toezichthouders die toezicht houden op sectoren waar ook de AP toezicht op houdt. Ook worden steeds vaker meerdere toezichthouders aangewezen om toezicht te houden op de naleving van een bepaalde Europese regeling.[39] Afstemming en samenwerking met andere toezichthouders is daarom van belang. De AP heeft met verschillende andere toezichthouders samenwerkingsprotocollen opgesteld waarin afspraken over deze afstemming en samenwerking zijn vastgelegd. Een overzicht van deze samenwerkingen is te vinden op de website van de AP.[40]

Afstemming met het Openbaar Ministerie bij mogelijke samenloop strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving
In sommige gevallen kan sprake zijn van gedragingen die niet alleen een overtreding opleveren van de regelgeving waarop de AP toezicht houdt, maar tevens een strafbaar feit. De vervolging van strafbare feiten is voorbehouden aan het Openbaar Ministerie (hierna: OM). Wanneer de AP in een dergelijk geval overweegt een bestuurlijke boete op te leggen, zal de AP hierover eerst afstemming zoeken met het OM.[41] Voorkomen moet worden dat een overtreder twee keer wordt gestraft (bestuurs- én strafrechtelijk) voor dezelfde overtreding. Het zogenoemde *ne bis in idem*-beginsel en het *una via*-beginsel staan hieraan in de weg.[42]

6.2. Europese samenwerking in AVG-zaken (eenloketmechanisme)

Elke EU-lidstaat heeft een eigen AVG-toezichthouder. Deze toezichthouder houdt toezicht op de verwerking van persoonsgegevens door organisaties die hun hoofdvestiging hebben in dat land. Tegenwoordig heeft een groot aantal verwerkingen een internationaal karakter. Dat wil zeggen dat de verwerking plaatsvindt in het kader van de activiteiten van vestigingen in meerdere lidstaten van de verwerkingsverantwoordelijke of verwerker, of dat de verwerking van persoonsgegevens betrokkenen in meerdere lidstaten raakt.[43] Dit worden in de AVG 'grensoverschrijdende verwerkingen' genoemd. De AVG regelt de samenwerking tussen de toezichthouders van de verschillende betrokken lidstaten.

[39] Voorbeeld hiervan is de DDV.
[40] Het overzicht is te raadplegen via <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/samenwerking>.
[41] Vergelijk artikel 5:44, tweede lid, van de Awb.
[42] Vergelijk artikel 5:44, eerste lid, van de Awb.
[43] Vergelijk artikel 4, aanhef en onder 23, van de AVG.

De leidende toezichthouder houdt in beginsel toezicht op organisaties die grensoverschrijdende verwerkingen uitvoeren én gevestigd zijn in de lidstaat van deze toezichthouder. Dit betekent dat de AP in beginsel toezicht houdt op de grensoverschrijdende verwerking van persoonsgegevens door bedrijven die hun hoofdvestiging in Nederland hebben en bijvoorbeeld de Ierse toezichthouder op de grensoverschrijdende verwerking van persoonsgegevens door bedrijven die hun hoofdvestiging in Ierland hebben. De rol van de toezichthouders ten aanzien van een grensoverschrijdende gegevensverwerking wordt vastgesteld aan de hand van de EDPB Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker.[44] Bij de behandeling van een zaak over een grensoverschrijdende gegevensverwerking moet de leidende toezichthouder samenwerken met de andere betrokken toezichthouders. Dit zijn de toezichthouders van de lidstaten waar betrokkenen worden getroffen door de desbetreffende gegevensverwerking.

Het voordeel van het eenloketmechanisme is dat organisaties alleen met de leidende toezichthouder te maken hebben. Ook betrokkenen hebben maar met slechts één toezichthouder te maken: de lokale toezichthouder. Maar afstemming met de andere toezichthouders vergroot ook de complexiteit van het toezicht. Wanneer de AP in de hoedanigheid van leidende toezichthouder voornemens is om een besluit te nemen, moet eerst een ontwerpbesluit worden voorgelegd aan de betrokken toezichthouders.[45] De betrokken toezichthouders hebben vervolgens de mogelijkheid om binnen vier weken een bezwaar in te dienen tegen het ontwerpbesluit. Wordt bezwaar gemaakt tegen het besluit en wordt dit bezwaar gehonoreerd, dan moet de AP een herziene versie van het besluit voorleggen aan de betrokken toezichthouders. Die hebben vervolgens de mogelijkheid om binnen twee weken bezwaar in te dienen tegen het herziene ontwerpbesluit.[46] Deze procedure duurt dus vier tot zes weken, waarbij de tijd die de AP nodig heeft het besluit te herzien nog niet is meegerekend.

Als een in de eerste of tweede ronde ingediend bezwaar niet wordt gehonoreerd, moet het in artikel 63 en verder van de AVG bedoelde coherentiemechanisme worden toegepast. Dat mechanisme houdt in geval van een geschil tussen toezichthouders in dat de EDPB een bindend besluit neemt over het door een betrokken toezichthouder gemaakte bezwaar. Dat besluit moet worden vastgesteld binnen een maand na verwijzing, te verlengen met maximaal nog een maand.[47] Indien binnen die termijn geen besluit wordt genomen door een gekwalificeerde meerderheid, heeft de EDPB twee weken om met een gewone meerderheid te beslissen.[48] Na het besluit van de EDPB heeft de leidende toezichthouder uiterlijk een maand om een definitief besluit in de zaak te nemen.[49] Bij toepassing van het coherentiemechanisme geldt dus dat de AP binnen zestien weken na aanvang een definitief besluit dient te nemen. Dat komt bovenop de vier tot zes weken vermeld in de vorige alinea.

[44] Richtsnoeren 8/2022 voor het bepalen van de leidende toezichthoudende autoriteit van de verwerkingsverantwoordelijke of de verwerker, te raadplegen via <https://www.edpb.europa.eu/system/files/2023-10/edpb_guidelines_202208_identifying_lsa_targeted_update_nl>
[45] Vergelijk artikel 60, derde lid, van de AVG.
[46] Vergelijk artikel 60, vijfde lid, van de AVG.
[47] Vergelijk artikel 65, tweede lid, van de AVG.
[48] Vergelijk artikel 65, derde lid, van de AVG.
[49] Vergelijk artikel 65, zesde lid, van de AVG.

BIJLAGE I – Wet- en regelgeving die de AP handhaaft

In dit overzicht is de wet- en regelgeving opgenomen op grond waarvan de AP op dit moment handhavingsinstrumenten kan inzetten. Dit overzicht zal in de toekomst worden aangevuld, bijvoorbeeld in verband met uitvoeringswetgeving voor de AI-verordening.

- **Algemene verordening gegevensbescherming**
  Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

  Uitvoerings-/implementatiewetgeving:
  - Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming

- **Dataverordening**
  Verordening (EU) 2023/2854 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2023 betreffende geharmoniseerde regels inzake eerlijke toegang tot en eerlijk gebruik van data en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/2394 en Richtlijn (EU) 2020/1828 (Dataverordening).

  Uitvoerings-/implementatiewetgeving:
  - Uitvoeringswet dataverordening

- **Digitaledienstenverordening**
  Verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Digitaledienstenverordening).

  Uitvoerings-/implementatiewetgeving:
  - Uitvoeringswet digitaledienstenverordening

- **eIDAS-verordening**
  Verordening (EU) nr. 910/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 betreffende elektronische identificatie en vertrouwensdiensten voor elektronische transacties in de interne markt en tot intrekking van Richtlijn 1999/93/EG.

- **Verordening transparantie en gerichte politieke reclame**
  Verordening (EU) 2024/900 van het Europees Parlement en de Raad van 13 maart 2024 betreffende transparantie en gerichte politieke reclame.

  Uitvoerings-/implementatiewetgeving:
  - Tijdelijk Aanwijzingsbesluit uitvoering verordening transparantie en gerichte politieke reclame

- **Richtlijn gegevensbescherming rechtshandhaving**
  Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met

het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad.

Uitvoerings-/implementatiewetgeving:

- Wet politiegegevens;
- Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens

- **Kieswet**
- **Telecommunicatiewet**
- **Wet basisregistratie personen**
- **Wet op het financieel toezicht**

BIJLAGE II – Matrix regelingen en instrumenten

	Waarschuwing	Berisping	Enkele last	Last onder bestuursdwang	Last onder dwangsom	Verwerkings-beperking of verbod	Intrekken certificering	Bestuurlijke boete	Bindend verklaren van toezegging
Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en Uitvoeringswet AVG (UAVG)	Artikel 58(2)(a) AVG	Artikel 58(2)(b) AVG	Artikel 58(2)(c) AVG Artikel 58(2)(d) AVG Artikel 58(2)(e) AVG Artikel 58(2)(g) AVG Artikel 58(2)(h) AVG Artikel 58(2)(j) AVG	Artikel 16 UAVG	Artikel 16 UAVG en artikel 5:32 Awb	Artikel 58(2)(f) AVG	Artikel 58(2)(h) AVG	Artikelen 58(2)(i) AVG Artikel 17 UAVG Artikel 18 UAVG	-
Dataverordening (DV) en Uitvoeringswet DV (UDV)	-	-	-	Artikel 8(2)(a) UDV	Artikel 8(2)(a) UDV en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 40(4) DV jo. artikel 8(2)(b) UDV	-
Digitaledienstenverordening (DDV) en Uitvoeringswet DDV (UDDV)	-	-	Artikel 3.6(1) UDDV jo. artikel 51(2)(b) DDV Artikel 3.6(2)(a) UDDV jo. artikel 51(2)(e) DDV Artikel 3.6(2)(b) UDDV jo. artikel 51(3)(a) DDV	-	Artikel 3.4(1) UDDV jo. 51(2)(d) DDV	-	-	Artikel 3.3(1) UDDV jo. artikel 51(2)(c) DDV	Artikel 3.5 UDDV jo. artikel 51(2)(a) DDV
Kieswet (Kw)	-	-	-	Artikel Z 11a(1) Kw jo. artikel 16 UAVG	Artikel Z 11a(1) Kw jo. artikel 16 UAVG en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel Z 11a(1) Kw jo. artikel 14(3) UAVG Artikel Z 11a(1) Kw jo. artikel 17 UAVG Artikel Z 11 a(1) Kw jo. 18 UAVG	-
Telecommunicatiewet (Tw) en eIDAS-verordening	-	-	-	Artikel 15.2(3) Tw	Artikel 15.2(3) Tw en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 15.4(4) Tw	-
Verordening transparantie en gerichte politieke reclame (VPR)	Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(a) AVG	Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(b) AVG	Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(c) AVG Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(d) AVG Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(e) AVG Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(g) AVG Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(j) AVG	-	-	Artikel 22(1) VPR jo. artikel 58(2)(f) AVG	-	Artikel 22(1) VPR jo. 58(2)(i) AVG Artikel 25(6)VPR	-

Wet basisregistratie personen (Wet BRP)	-	-	-	Artikel 4.1(1) Wet BRP jo. 16 UAVG	Artikel 4.1(1) Wet BRP jo. 16 UAVG en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 4.1(1) Wet BRP jo. artikel 14(3) UAVG Artikel 4.1(1) Wet BRP jo. artikel 18 UAVG Artikel 4.1(1) Wet BRP jo. Artikel 17 UAVG	
Wet op het financieel toezicht (Wft)	-	-	-	Artikel 21a(3) jo. artikel 16 UAVG	Artikel 21a(3) jo. artikel 16 UAVG en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 21a(4) UAVG	-
Wet politiegegevens (Wpg)	Artikel 35c(1)(a) Wpg	-	Artikel 35c(1)(e) Wpg	Artikel 35c(1)(b) Wpg	Artikel 35c(1)(b) Wpg en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 35c(1)(c) Wpg	-
Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)	Artikel 27(4)(a) Wjsg Artikel 39r(3)(a) Wjsg Artikel 51(3)(a) Wjsg Artikel 51d(3)(a) Wjsg Artikel 51h(3)(a) Wjsg	-	Artikel 27(4)(e) Wjsg Artikel 39r(3)(e)Wjsg Artikel 51(3)(e) Wjsg Artikel 51d(3)(e) Wjsg Artikel 51h(3)(e) Wjsg	Artikel 27(4)(b) Wjsg Artikel 39r(3)(b) Wjsg Artikel 51(3)(b) Wjsg Artikel 51d(3)(b) Wjsg Artikel 51h(3)(b) Wjsg	Zie last onder bestuursdwang en artikel 5:32 Awb	-	-	Artikel 27(4)(c) Wjsg Artikel 39r(3)(c) Wjsg Artikel 51(3)(c) Wjsg Artikel 51d(3)(c) Wjsg Artikel 51h(3)(c) Wjsg	-

BIJLAGE III – Wijzigingenoverzicht

Handhavingsbeleid van 30 oktober 2026

Dit is het oorspronkelijke document zoals vastgesteld door de AP na openbare consultatie. Wijzigingen worden hierboven vermeld.