

M. Jonker

Arnhem

Arnhem, 24 mei 2019

Rechtbank Gelderland  
Team Bestuursrecht  
Postbus 9030  
6800 EM Arnhem

Versie 27 mei 2019, na correctie errata

Onderwerp: beroep tegen besluit AP d.d. 14 mei 2019 op bezwaar inzake algehele weigering contante betaling in de bus door vervoerbedrijf Breng/Connexion

Edelachtbare,

Hiermee dien ik bij uw rechtbank beroep in tegen het besluit d.d. 14 mei 2019 van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) op mijn bezwaar d.d. 30 januari 2019 tegen de afwijzing d.d. 10 januari 2019 door de AP van mijn klacht d.d. 21 juli 2018 inzake de algehele weigering van vervoerbedrijf Breng/Connexion om in lokale en regionale bussen contante betaling te accepteren wanneer een klant in de bus een vervoerbewijs aanschaft.

**Inhoudsopgave van dit beroepschrift:**

	<u>Pag.</u>
1	2
2	4
2.1	4
2.2	7
2.3	9
2.3.1.	10
2.3.2	13
2.3.2.1	13
2.3.2.2	13
2.3.2.3	13
2.3.2.4	13
2.3.3	31
2.3.3.1	31
2.3.3.2	31
2.3.3.3	31
2.3.4	33
2.4	34
2.4.1	34
2.4.2	37
2.4.3	37
2.4.4	40
2.5	42
2.6	45
3	50
-	52

## 1 Inleiding: drie rechtsvragen m.b.t. afschaffing van privacy in het OV

Als Nederlandse burger hecht ik belang aan mijn privacy, dat wil zeggen: de bescherming van mijn persoonlijke levenssfeer. Op die bescherming heb ik ook recht, in de vorm van mijn grondrecht op privacy. Dat recht is niet absoluut, maar wel een zeer belangrijk grondrecht, dat een voorwaarde is voor het behoud van mijn menselijke waardigheid, mijn vrijheid, en de instandhouding van onze democratische rechtsstaat. Dit grondrecht is vastgelegd in artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en nader uitgewerkt in Europese richtlijnen, alsmede in de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG / GDPR), die sinds 25 mei 2018 ook in de hele EU wordt gehandhaafd, althans: moet worden gehandhaafd.

Deze persoonlijke levenssfeer omvat mijn lichamelijke en geestelijke integriteit, mijn individuele leefpatroon, mijn persoonlijke overtuigingen (inclusief levensbeschouwelijke en politieke overtuigingen, voor zover door mij niet publiekelijk op vrijwillige basis geuit), mijn gezins- en familielevens, mijn contact met mijn persoonlijke kennissenkring, mijn woning, mijn persoonlijke deelname aan maatschappelijke en culturele activiteiten (voor zover ik mij daar niet publiekelijk op vrijwillige basis over uitlaat), en ten slotte ook mijn persoonlijke reisbewegingen, in ieder geval binnen de EU als rechtsgemeenschap.

Met betrekking tot persoonlijke reisbewegingen, is me sinds medio 2014 gebleken:

1. dat Nederlandse vervoerbedrijven in (deels informele) samenwerking met elkaar streven naar het afschaffen van privacy in het openbaar vervoer (OV), in strijd met de letter en de geest van Europese regelgeving. De bedrijven streven naar "ID-based ticketing";
2. dat de vervoerbedrijven daarin gesteund worden door de nationale Nederlandse overheid en door (sommige?) decentrale Nederlandse overheden (gemeenten);
3. dat de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), hoewel formeel een "onafhankelijke" toezichthouder en handhaver, in de praktijk weigert zijn taak te vervullen om dit belangrijke onderdeel van de privacy van alle Nederlanders adequaat te beschermen. In plaats daarvan probeert de AP de schenders van privacy in het OV te faciliteren door:
  - een lakse houding aan te nemen, onder andere door waar mogelijk te weigeren gevolg te geven aan handhavingsverzoeken van burgers;
  - de privacy-regels zoveel mogelijk in het nadeel van burgers te interpreteren;
  - in juridische procedures die ik heb gevoerd, op verschillende manieren te temporiseren, telkens in het nadeel van mij als burger.

In plaats van zelf verantwoordelijkheid te nemen voor de effectuering van geldende wet- en regelgeving, heeft de AP jarenlang verwezen naar een gebrek aan menskracht en middelen als gevolg van (gebrek aan) besluitvorming door de nationale Nederlandse regering en het parlement, die kennelijk in de broekzak zaten van een lobby van het bedrijfsleven.

Een gedeeltelijke verklaring voor dit gedrag van de AP biedt het achtergrondartikel "De tragedie van het privacytoezicht" in *De Groene Amsterdammer* van 17 januari 2019.<sup>1</sup>

Mijn handhavingsverzoek van 21 juli 2018 heeft betrekking op de generieke afschaffing van contante betaling in de bussen van het Nederlandse OV, medio 2018. Ik raakte hiervan op de hoogte toen ik op 13 juli 2018 met een minderjarig kind binnen de stad Arnhem gebruik wilde maken van buslijn 3 (traject: Gele Rijdersplein – Burgers Zoo), en voor het kind een enkele reis wilde kopen (prijs: 1 euro). Ik kreeg van de buschauffeur te horen dat dit niet meer kon met contante betaling. Ik moest

---

<sup>1</sup> Belia Heilbron en Emy Koopman, "De tragedie van het privacytoezicht De Autoriteit Persoonsgegevens is nog altijd onvolwassen", *De Groene Amsterdammer*, 17 januari 2019, pp. 36-41. Ook raadpleegbaar via de link: <https://www.groene.nl/artikel/de-tragedie-van-het-privacytoezicht>. Naast bestuurders en medewerkers van de AP en allerlei deskundigen, ben ook ik voor dit artikel geïnterviewd, in verband met mijn ervaringen met de AP.

daarvoor pinnen in de bus, waarbij mijn betaalgegevens zouden worden geregistreerd. Toelichting van de buschauffeur en onderzoek achteraf maakte duidelijk dat het hier ging om een gezamenlijk besluit dat Nederlandse vervoerbedrijven al in 2016 hadden genomen.

In het primaire besluit d.d. 10 januari 2019 van de AP tot afwijzing van mijn handhavingsverzoek wordt gemeld dat de vervoerbedrijven samen met de overheid een besluit hebben genomen om contante betaling in het OV af te schaffen. De AP schrijft:

De verantwoordelijke [busvervoerder Connexion/Breng] geeft aan dat het enkel betalen met pinpas in de bus onderdeel is van het integraal actieprogramma “Sociale veiligheid in het openbaar vervoer”. Dit is een programma vastgesteld door de Rijksoverheid, lokale overheden, politie, vervoerders en vakbonden, waarin een reeks van nationale maatregelen [23; noot MJ] is afgesproken om de veiligheid van het personeel en de reiziger in het openbaar vervoer te vergroten. Eén van die maatregelen omvat dat enkel nog gepind wordt in de bus en dat er geen contant geld meer in de bus aanwezig zal zijn.

In twee voetnoten wordt daarbij vermeld dat dit “integrale actieprogramma” op 26 oktober 2018 is vastgesteld, dus drie maanden na mijn handhavingsverzoek.<sup>2</sup> Dit bleek een fout van de AP te zijn: de juiste datum van de totstandkoming van het programma is 26 oktober 2016.

De gang van zaken maakt duidelijk dat het in de huidige casus in de kern over drie vragen gaat:

1. Een ethische en juridische vraag:

Mag er, met een beroep op een algemeen geformuleerd doel van “(sociale) veiligheid”, een generieke maatregel worden getroffen waarvan nut en noodzaak op verreweg de meeste plekken niet is aangetoond, maar die wel op al die plekken, generiek, het grondrecht op privacy van burgers aantast, doordat de maatregel de verwerking van persoonsgegevens met zich meebrengt?

2. Een machtsvraag:

Kan een conglomeraat van formeel private vervoerbedrijven, overheidsinstellingen (ministers, politie) en vakbonden met succes een grondrecht van Nederlandse burgers opzij schuiven?

3. Een gecombineerde ethisch-juridische vraag en machtsvraag:

Wil, kan en mag de AP, als “onafhankelijke” nationale toezichthouder van een lidstaat van de EU, de wens van zo’n Nederlands conglomeraat laten prevaleren boven het doel van Europese regelgeving, en boven het doel van een internationaal mensenrechtenverdrag (het EVRM)?

Het is duidelijk wat het antwoord op deze drie vragen moet zijn als we de privacy en vrijheid van burgers, en daarmee ook onze democratische rechtsstaat willen behouden: driemaal NEE.

In plaats daarvan moet er kritisch worden gekeken welke maatregelen er noodzakelijk zijn voor de realisatie van een voldoende mate van veiligheid op specifieke, risicovolle buslijnen. Daarvoor is een algemene aantasting van de privacy van alle reizigers op alle buslijnen niet nodig.

---

<sup>2</sup> Primair besluit d.d. 10 januari van de AP, pag. 4.

## 2 Beroepsgronden

### 2.1 Overzicht argumentatie in handhavingsverzoek en bezwaarschrift

In mijn handhavingsverzoek<sup>3</sup> d.d. 21 juli 2018 heb ik mijn verzoek als volgt onderbouwd:

De generieke afschaffing van contante betaling in de bussen is om de volgende redenen onaanvaardbaar en in strijd met wettelijke eisen (AVG en regelgeving m.b.t. betaalmiddelen):

1. De noodzaak van de maatregel is niet aangetoond; op verreweg de meeste buslijnen doet zich niet een veiligheidsprobleem voor dat een dergelijke maatregel vereist; voor verreweg de meeste buslijnen is niet aangetoond dat de onveiligheid zou zijn toegenomen; sinds er camera's in veel bussen zijn geïnstalleerd, zijn de eventuele, geringe risico's op de meeste lijnen waarschijnlijk zelfs nog verder afgenomen;
2. De maatregel maakt het onnodig bezwaarlijk om met privacy een buskaartje te kopen;
3. Contant gekochte kaartjes brengen in bijna alle gevallen een hogere ritprijs met zich mee, omdat de ritprijs op veelvoud van twee euro naar boven moet worden afgerond;
4. Het aantal verkooppunten is te gering. De verkooppunten zijn te ver verwijderd van de meeste woningen; kinderkaartjes worden op de verkooppunten niet verkocht; daarmee wordt contante betaling onredelijk bezwarend en in de meeste gevallen praktisch onmogelijk gemaakt.
5. Op deze manier wordt een situatie gecreëerd waarin een wettig betaalmiddel (de euro) door monopolisten ten onrechte wordt geweigerd (zie mijn betoog over contante betaling in mijn handhavingsverzoek/klacht van 9 juli 2018, inclusief mijn citaten uit het boek *Juridische aspecten van contant geld* van mr. drs. A.A. Scholten).
6. Het sterke ontmoedigingsbeleid dat op deze manier wordt ingevoerd, is erop gericht om mensen "af te leren" om contant te betalen en vervolgens, wanneer dat gelukt is, valselijk te concluderen dat "er geen vraag meer is" naar contante betaling. Uit een dergelijke gang van zaken kan echter geen "instemming" geconstrueerd worden met de verwerking van persoonsgegevens (d.w.z. betalingsgegevens) zoals bedoeld in de AVG (of voorheen de Wbp). Immers, mensen worden op deze manier onder druk gezet om hun persoonsgegevens te laten verwerken, als ze zonder problemen of onnodig bezwarende handelingen met het lokale of regionale OV willen reizen.
7. Het is duidelijk dat de maatregel van NS (servicekosten bij contante betaling) en de nu gebleken maatregel van lokale/regionale vervoerders met elkaar samenhangen en voortvloeien uit dezelfde landelijke afspraak om contante betaling overal in het OV te gaan ontmoedigen. Er is daarmee sprake van een volledig monopolistische maatregel.

In mijn handhavingsverzoek wees ik op het feit dat de AP nog geen standpunt kenbaar had gemaakt over contante betaling in relatie tot privacy, en verzocht de AP dit alsnog te doen.

---

<sup>3</sup> Ik diende mijn handhavingsverzoek in als zijnde een aanvulling op mijn vergelijkbare handhavingsverzoek d.d. 9 juli 2018 inzake het ontmoedigen van contante betaling door Nederlandse Spoorwegen (NS). Nadat de AP ervoor koos mijn verzoek van 21 juli 2018 als een separaat handhavingsverzoek op te vatten, heb ik me genoodzaakt gezien daarin te berusten. Zie ook mijn toelichting daarop in mijn bezwaarschrift.

In mijn bezwaarschrift d.d. 30 januari 2019 wees ik in paragraaf 2.1.1 op het belang van de mogelijkheid van contante betaling voor het behoud van privacy.

In paragraaf 2.1.2 van mijn bezwaarschrift bracht ik naar voren dat er ook bij een gedeeltelijke maskering van betaalgegevens (de zogeheten “PAN-masking”) nog steeds sprake is van een inbreuk op de privacy die risico’s voor mij met zich meebrengt. In verband daarmee wees ik op het belang van gegevensminimalisatie en zero-knowledge-technieken, en concludeerde: “Op dit moment is de beste zero-knowledge-techniek op het gebied van betaalgegevens: contante betaling. Dit is een beproefde techniek die reeds vele jaren voorhanden is, ook in het OV. Daarom mag deze techniek niet zomaar overboord gegooid worden.”

In paragraaf 2.1.3 van mijn bezwaarschrift bracht ik naar voren dat er, anders dan de AP in haar primaire besluit beweerde, geen sprake is van een “contract” zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 onder b AVG. Ten eerste is er geen sprake van ondubbelzinnig instemming van mij als betrokkene met het vermeende “contract”, zoals voorheen vereist door de Wbp en thans door de AVG. Immers, er is sprake van een monopolie van het vervoerbedrijf en van mijn afhankelijkheid van het openbaar vervoer. Ten tweede kan uit het vermeende bestaan van een “contract” niet zonder meer een noodzaak worden afgeleid voor de verwerking van persoonsgegevens. De wens van een vervoerbedrijf, zoals vastgelegd in een afgedwongen “contract”, is niet hetzelfde als een objectiveerbare noodzaak in de zin van de AVG of het EVRM.

In paragraaf 2.1.4 van mijn bezwaarschrift bracht ik naar voren dat het bestaan van een samenwerkingsverband tussen, of conglomeraat van overheden en bedrijven dat een bepaald doel nastreeft, anders dan de AP suggereert, niet kan worden aangemerkt als een reden waarom er sprake zou zijn van een noodzaak in de zin van de AVG. Een door regenten breed gedeelde wens is niet hetzelfde als een objectiveerbare noodzaak.

In paragraaf 2.1.5 van mijn bezwaarschrift bracht ik naar voren dat het doel of argument van het streven naar “(sociale) veiligheid” geen noodzaak in de zin van de AVG voor een generieke inbreuk op de privacy van alle busreizigers in Nederland, ook niet in combinatie met het argument dat er sprake is van een “contract”. Ten eerste is er onduidelijkheid over de betekenis die de vervoerbedrijven hechten aan de termen “veiligheid” en “sociale veiligheid”. Ten tweede is er in het busvervoer geen substantieel veiligheidsprobleem aangetoond dat voortvloeit uit de mogelijkheid van contante betaling: er lijkt sprake te zijn van heel andere oorzaken van veiligheidsproblemen, die zich bovendien slechts in enkele gebieden en op sommige buslijnen voordoen. Ten derde worden nut en noodzaak van het weigeren van contante betaling niet onderbouwd in relatie tot de ambitie van meer (sociale) veiligheid – het blijft bij een subjectief idee dat deze maatregel de realisatie van die ambitie naderbij zou brengen.

In paragraaf 2.1.6 van mijn bezwaarschrift ging ik in op het vraagstuk van proportionaliteit. Ten eerste wees ik erop dat de AP proportionaliteit ten onrechte opvat alsof de (vermeende) proportionaliteit van een maatregel een grond zou kunnen zijn voor de noodzakelijkheid van een maatregel. Dat is niet in overeenstemming met de systematiek van de Wbp en de AVG, zoals overigens ook uit jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt (waarover later meer). Ten tweede is het niet proportioneel om een generieke, privacy-schendende maatregel voor het gehele Nederlandse busvervoer in te voeren, om een (vermeend) probleem te bestrijden dat zich ook volgens de informatie van de vervoerbedrijven zelf in een groot deel van het Nederlandse OV niet voordoet.

In paragraaf 2.1.7 van mijn bezwaarschrift ging ik in op het vraagstuk van subsidiariteit. Ik voerde aan dat er slechts op één punt in Arnhem (het Centraal Station) een alternatief is voor contante betaling in de bus, en dat dat alternatief in bijna alle gevallen onredelijk bezwarend is voor de betrokkene.

In paragraaf 2.2.1.1 van mijn bezwaarschrift ging ik in op het vraagstuk van de doelmatigheid van het primaire besluit. Ik constateerde dat de plicht tot een “integrale heroverweging” van het primaire besluit in de bezwaarfase, inclusief een heroverweging van de doelmatigheid van het besluit, door bestuursorganen tegenwoordig niet meer wordt nageleefd en door bestuursrechters ook niet wordt getoetst, waardoor het kennelijk niet meer tot het levende recht behoort – er heeft de afgelopen decennia ook op dat punt een terugtrekkende beweging van de rechtsstaat plaatsgevonden.

In paragraaf 2.2.1.2 van mijn bezwaarschrift ging ik in op het vereiste van de wettelijke plicht van de AP om als nationale toezichthouder op het gebied van privacy een hoog beschermingsniveau te realiseren, en constateerde dat de AP aan de plicht op de huidige manier niet voldoet.

In paragraaf 2.2.2.1 van mijn bezwaarschrift ging ik in op het huidige krachtenveld van “surveillance capitalism” (“bewakingskapitalisme” of “toezichtkapitalisme”, zoals in kaart gebracht door Harvard-hoogleraar S. Zuboff). In paragraaf 2.2.2.2 ging ik in op de relevantie daarvan voor de huidige casus.

In paragraaf 2.2.3 van mijn bezwaarschrift ging ik in op de eisen die dit actuele krachtenveld stelt aan de attitude en werkwijze van toezichthouders zoals de AP, met het oog op het realiseren van het wettelijk vereiste, hoge beschermingsniveau.

#### *Aanvulling 16 maart 2019*

In mijn aanvulling d.d. 16 maart 2019 op mijn bezwaarschrift voerde ik, naar aanleiding van de hoorzitting op 7 maart 2019, aan dat er geen sprake is van een wettelijke plicht voor Breng/Connexion die een grondslag op zou leveren voor de verwerking van persoonsgegevens.

#### *Aanvulling 8 april 2019*

In mijn aanvulling d.d. 8 april 2019 op mijn bezwaarschrift ging ik, naar aanleiding van schriftelijke antwoorden d.d. 21 maart 2019 van Breng/Connexion op door de AP gestelde vragen, nader in op de volgende onderwerpen:

- Actieprogramma Sociale Veiligheid in het OV
- Persbericht OVNL
- Brief van staatssecretaris aan Tweede Kamer
- Brief Connexion d.d. 21 maart 2019 - opmerkingen over sociale veiligheid
- Brief Connexion d.d. 21 maart 2019 - vraagstuk verwerkersovereenkomst

#### **Conclusie m.b.t. omgang van AP met inhoud van mijn eerdere inbreng**

Uw rechtbank zal kunnen constateren dat de AP de gronden die ik in mijn handhavingsverzoek en in mijn bezwaarschrift naar voren heb gebracht, voor het overgrote deel negeert in haar besluit op bezwaar. Ik hoop dat uw rechtbank mijn opvatting zal onderschrijven dat de AP, door mijn gronden te negeren, deze daarmee niet weerlegt.

## 2.2 De bewijslast wordt door de AP ten onrechte niet bij de verantwoordelijke gelegd

Artikel 5 lid 2 van de AVG vergt van de verantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens dat deze aantoont dat de verwerking in overeenstemming is met de beginselen, genoemd in lid 1 van dat artikel:

“[lid] 2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen („verantwoordingsplicht”).”

Hiermee legt de AVG de bewijslast dat er voldaan wordt aan de in de AVG opgenomen criteria van noodzakelijkheid, proportionaliteit en subsidiariteit expliciet bij de verwerkingsverantwoordelijke.

In haar besluit op bezwaar volgt de AP echter een daarmee strijdige benadering. De AP schrijft over proportionaliteit (artikel 5 lid 1 onder b), c) en e) AVG):

*“26. (...) In het kader van de toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel dient aannemelijk te worden gemaakt dat ten onrechte meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het beoogde doel.”*

En over risico's en waarborgen (artikel 5 lid 1 onder d), e) en f) AVG):

*“35. (...) Evenmin heeft u aannemelijk gemaakt dat u met PIN heeft betaald en als gevolg daarvan sprake is geweest van profiling door Connexion. De AP merkt op dat nu u geen begin van bewijs heeft aangeleverd waaruit blijkt dat Connexion personen identificeert en aan profiling doet, van een mogelijke overtreding niet is gebleken. Van een nader onderzoek en aansluitend handhavend optreden kan om die reden geen sprake zijn.”*

Ook als het gaat om het noodzakelijkheids criterium, legt de AP de bewijstlast dat daaraan niet zou zijn voldaan, ten onrechte bij mij als betrokkene, door:

- stilzwijgend ervan uit te gaan dat de verwerkingsverantwoordelijke een gerechtvaardigd doel nastreeft (artikel 5 lid 1 onder b) AVG), terwijl er slechts sprake is van een algemeen geformuleerd, niet geobjectiveerd doel van “(sociale) veiligheid”; en door
- er tevens zonder onderbouwing vanuit te gaan dat de door de verwerkingsverantwoordelijke verwerkte persoonsgegevens beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor dat doel (artikel 5 lid 1 onder c) AVG).

Wat de AP echter, conform artikel 5 lid 2 AVG had moeten doen, zowel bij de totstandkoming van haar primaire besluit als bij de totstandkoming van haar besluit op bezwaar, is de bewijslast dat er voldaan is aan de beginselen van artikel 5 lid 1 AVG, bij de verwerkingsverantwoordelijke leggen, te weten vervoerbedrijf Breng/Connexion. Dit temeer aangezien ik in mijn handhavingsverzoek en in mijn bezwaarschrift aanvoerde dat Breng/Connexion niet aan die beginselen had voldaan.

Het is voor een toezichthouder niet voldoende om, zodra Breng/Connexion het woordje “veiligheid” in de mond neemt, meteen “aannemelijk” te achten dat er sprake is van een gerechtvaardigd doel. We weten allemaal dat de Verenigde Staten in 2003 Irak zijn binnengevallen omwille van de “veiligheid” van de VS, i.v.m. niet-bestaande “massavernietigingswapens”. Het woordje “veiligheid” zegt op zichzelf dus niets.

Bovendien heb ik in mijn bezwaarschrift d.d. 30 januari 2019 en in mijn reactie d.d. 8 april 2019 het “Actieprogramma Sociale veiligheid in het OV” geanalyseerd en aangegeven waarom daaruit geen noodzaak blijkt om contante betaling in bussen te weigeren. Dat negeert de AP in haar besluit op bezwaar geheel.

Wat de AP op deze manier doet, is:

- eerst de bewijslast ten aanzien van de (on)rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens ten onrechte bij mij leggen en niet bij de verantwoordelijke;
- en de door mij dan aangedragen gronden vervolgens ook nog eens negeren.

Met een dergelijke “methodiek” kan de AP als toezichthouder met willekeur elk handhavingsverzoek moeiteloos afserveren, zonder onderbouwing.

Natuurlijk is een besluit dat op basis van deze methodiek tot stand komt, alleen al om deze reden niet rechtmatig. Het negeren van zowel relevante verantwoordelijkheden (van de verwerkingsverantwoordelijke) als relevante argumenten (van de betrokkene) leidt onontkoombaar tot een besluit dat, vanwege wezenlijke lacunes in de wettelijk verplichte “integrale heroverweging” in de bezwaarfase, niet deugdelijk is gemotiveerd. Alleen al op grond van dit motiveringsgebrek zou het besluit door uw rechtbank moeten worden vernietigd.

In deze paragraaf, en aan het eind van paragraaf 2.1, heb ik aangegeven welke door mij aangevoerde gronden de AP grotendeels heeft genegeerd. Het welbewust negeren van relevante zaken is een gebrek in de beoordelingsmethode van de AP, leidend tot een motiveringsgebrek in het besluit op bezwaar.

In de volgende paragrafen zal ik ingaan op de inhoudelijke gebreken in het besluit op bezwaar.



### **2.3 De verantwoordelijke handelt in strijd met het noodzakelijkheids criterium**

Door het voor alle reizigers onmogelijk of onredelijk bezwarend te maken om met het OV te reizen zonder dat hun persoonsgegevens worden verwerkt, neemt Breng/Connexxion als verwerkingsverantwoordelijke de plicht op zich om een wettelijke grondslag voor die verwerking aan te tonen. Het is aan de AP om als toezichthouder te toetsen of Breng/Connexxion die plicht ook vervult. Zo niet, dan handelt Breng/Connexxion onrechtmatig en moet de AP overgaan tot handhaving.

De grondslag die Breng/Connexxion aanvoert, samen met de AP, is artikel 6 lid 1 onder b) AVG: de noodzaak van gegevensverwerking voor de uitvoering van een overeenkomst (contract), waarbij de aanschaf van een buskaartje (vervoerbewijs) wordt opgevat als het aangaan van een contract.

Voordat ik overga tot een bespreking van de vraag of die vermeende noodzaak echt bestaat, zal ik echter eerst de AP corrigeren (niet voor het eerst) als het gaat om het criterium dat de AP hanteert bij haar toetsing of er sprake is van zo'n noodzaak. Dat zal ik doen in paragraaf 2.3.1.

Daarna zal ik in paragraaf 2.3.2 de vraag bespreken onder welke voorwaarden er sprake kan zijn van een grondslag voor gegevensverwerking zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 onder b) AVG, en of er in het geval van de thans voorliggende weigering van contante betaling in de bus en de daaruit voortvloeiende gegevensverwerking zo'n grondslag bestaat. Ik zal concluderen dat het antwoord op die vraag afhangt van de materiële inhoud van de door Breng/Connexxion aangevoerde doelstelling om "(sociale) veiligheid" te bevorderen.

In paragraaf 2.3.3 zal ik daarom nader ingaan op de inhoud van het door Breng/Connexxion aangevoerde doel van "(sociale) veiligheid", hetgeen zal leiden tot de conclusie dat dit doel, voorzover thans kenbaar, niet voldoet aan de eisen van artikel 5 lid 1 onder b) AVG ("welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd").

Op grond daarvan zal ik in paragraaf 2.3.4 concluderen dat er door Breng/Connexxion niet is voldaan aan de criteria om tot een grondslag te komen zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 onder b) AVG.

### 2.3.1. Systematiek m.b.t. correcte toepassing noodzakelijkheids criterium

In haar besluit op bezwaar schrijft de AP:

*“23. Het vereiste van noodzakelijkheid houdt in dat de verwerking van persoonsgegevens moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarbij moet de inbreuk op het recht op bescherming van uw persoonsgegevens in verhouding staan tot het te dienen doel, namelijk het waarborgen van sociale veiligheid in het kader van de uitvoering van de overeenkomst (proportionaliteitsbeginsel).”*

Net als in eerdere, door mij bij de AP gevoerde procedures, brengt de AP hier opnieuw een onjuiste opvatting over het vereiste van noodzakelijkheid naar voren, doordat de AP suggereert dat als er eenmaal aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan, er dus ook zou zijn voldaan aan het noodzakelijkheidsvereiste.

Dat is niet waar, en hiermee spant de AP voor de zoveelste keer het paard achter de wagen.

Zoals de Hoge Raad [*Erratum: het betreft de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad*] reeds in 2011 in een uitspraak duidelijk heeft gemaakt, gaat het noodzakelijkheidsvereiste vooraf aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit, en worden de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit pas relevant als is gebleken dat ten eerste aan het noodzakelijkheidsvereiste is voldaan.

Dit vloeit, zoals de [*Advocaat-Generaal bij de*] Hoge Raad terecht benadrukte, onder andere voort uit Nederlandse verplichtingen die voortvloeien uit artikel 8 van het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), en die nader zijn uitgewerkt in de Wbp (destijds) en de AVG (thans):

3.3. Artikel 8 EVRM laat een inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven toe, 'voor zover deze bij de wet is voorzien'. Wanneer een inbreuk voorligt, dient bij het onderzoek naar de verenigbaarheid met het Verdrag de vraag gesteld te worden of de inbreuk tot bescherming van één of meer van de in het tweede lid van art. 8 EVRM opgesomde rechtsbelangen strekt. Een volgende verdragseis is de noodzakelijkheidsvoorwaarde: ook wanneer in een inmenging wettelijk is voorzien en zij voldoet aan de doeleinden die in art. 8 EVRM zijn opgesomd, dan nog is vereist dat de beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving en niet verder reikt dan strikt noodzakelijk is. Om noodzakelijk te zijn, moet een maatregel in elk geval relevant zijn om het beoogde doel te bereiken. Een tweede criterium is dat van de proportionaliteit. Daarbij is het de essentiële vraag of er een redelijke verhouding bestaat tussen de aantasting van het recht enerzijds en de legitieme doelstelling die nagestreefd wordt anderzijds. Een derde criterium dat bij art. 8 EVRM een rol speelt, is dat van de subsidiariteit. De overheid dient inbreuken op de rechten van burgers zoveel mogelijk te minimaliseren door alternatieve oplossingen te vergelijken en vervolgens te trachten haar doelen te bereiken 'in the least onerous way as regards human rights'.<sup>4</sup> [onderstreping van mij.]

Het EVRM biedt dus een zelfstandig noodzakelijkheids criterium, waaraan hoe dan ook voldaan moet worden, en dat niet door middel van een particulier “contract” terzijde kan worden geschoven.

Op grond van het principe van de “horizontale werking” is dit criterium ook van toepassing op de rechtsverhouding tussen private verwerkingsverantwoordelijken en betrokkenen (data-subjecten).

---

<sup>4</sup> ECLI/NL/HR/2011/BQ8097. [*Erratum: het moet zijn: ECLI:NL:PHR:2011:BQ8097 (advies Advocaat-Generaal)*]

De Hoge Raad [*Erratum: het moet zijn: de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad*] vervolgde:

3.4. De omstandigheid dat de Wbp in overeenstemming moet worden geacht respectievelijk uitgelegd met art. 8 EVRM, brengt reeds met zich dat steeds - dus ook in geval van art. 8 a tot en met e Wbp - een belangenafweging dient plaats te vinden. De toets van art. 8 EVRM behelst immers steeds de vraag of de inmenging gerechtvaardigd is. Dat de enkele aanwezigheid van een door de betrokkene gegeven 'ondubbelzinnige toestemming' in de zin van art. 8 onder a Wbp niet voldoende is om de inmenging blijvend 'art. 8 EVRM-proof' te laten zijn, blijkt (reeds) uit art. 5 lid 2 Wbp: 'Een toestemming kan door de betrokkene of zijn wettelijk vertegenwoordiger te allen tijde worden ingetrokken'.<sup>5</sup>

Hieruit volgt dat het loutere feit dat een verwerkingsverantwoordelijke een contract met een betrokkene heeft afgesloten, op zichzelf geen rechtvaardiging vormt van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in de vorm van een verwerking van persoonsgegevens. Het bestaan van zo'n contract creëert geen belang in de zin van artikel 8 EVRM.

De eventuele toestemming van een betrokkene met een verwerking van zijn persoonsgegevens kan dus niet worden "verlengd" door middel van een contract dat langer duurt dan de feitelijke instemming van een betrokkene, als die betrokkene zijn toestemming op enig moment weer intrekt.

De Hoge Raad [*Erratum: het moet zijn: de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad*] vervolgde:

3.5. Artikel 7 Wbp bepaalt - overeenkomstig art. 6 van Richtlijn 95/46/EG - dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verzameld. 'Gerechtvaardigde doeleinden' betekent dat de doeleinden moeten kunnen worden bereikt met inachtneming van het - mede op art. 7 van Richtlijn 95/46/EG gebaseerde - art. 8 Wbp. Daarin zijn op limitatieve wijze de gronden opgesomd op basis waarvan de gegevensverwerking rechtens toelaatbaar is.<sup>6</sup>

De zes onderdelen van artikel 8 Wbp (destijds) en artikel 6 lid 1 AVG (thans) moeten dus opgevat worden als voorwaarden waaraan moet worden voldaan, voordat er van een gerechtvaardigd doel sprake kan zijn, en niet als zelfstandige, materiële rechtvaardigingen.

De Hoge Raad [*Erratum: het moet zijn: de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad*] vervolgde:

3.6. In de meeste onderdelen van art. 8 Wbp wordt als eis gesteld dat de verwerking noodzakelijk moet zijn met het oog op het omschreven doel van de verwerking. Deze formulering impliceert een proportionaliteitstoets. De met de gegevensverwerking gepaard gaande inbreuk op de belangen of rechten van de betrokkene mag niet alleen niet (geheel) overbodig, maar ook niet onevenredig zijn in verhouding tot het met de verwerking nagestreefde doel. Hierbij moeten de omstandigheden van het concrete geval in acht worden genomen.<sup>7</sup> [onderstreping door mij.]

De Hoge Raad geeft hier aan dat er eerst (in logische en daarom ook in chronologische zin) een toets moet plaatsvinden of een beoogde of reeds in gang gezette gegevensverwerking überhaupt noodzakelijk is: "niet (geheel) overbodig". Als eenmaal is gebleken dat dat het geval is, moet er in

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

aanvulling daarop een toetsing van de proportionaliteit en de subsidiariteit plaatsvinden, destijds conform artikel 11 Wbp, tegenwoordig conform artikel 5 lid 1 aanhef en onder c) AVG:

Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);

Er is dus sprake van drie toetsen: noodzakelijkheid (“is de beoogde of reeds in gang gezette gegevensverwerking überhaupt nodig?”), proportionaliteit (“is de gegevensverwerking niet bovenmatig in verhouding tot het (mede) daarmee nagestreefde doel?”) en subsidiariteit (“kan hetzelfde doel ook met een minder grote inbreuk op de privacy worden bereikt?”). De noodzakelijkheidstoets mag niet stilletjes gereduceerd worden tot een proportionaliteitstoets die gebaseerd is op niet meer dan een subjectieve aanname dat de verwerking noodzakelijk zou zijn.

In het verleden hebben privacy-deskundigen, inclusief medewerkers van de AP (toen nog: CBP) tegen mij gezegd dat artikel 11 Wbp (proportionaliteit) gezien moest worden “in het verlengde” van het meer fundamentele artikel 8 Wbp (vrijwilligheids- of noodzakelijkheidscriteria), en niet omgekeerd. Maar dat lijkt de AP nu te zijn vergeten.

## 2.3.2 Waaraan moet een grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) (“contract”) voldoen?

### 2.3.2.1 Wat is een contract?

De AP baseert haar opvatting dat de verwerking van mijn persoonsgegevens toelaatbaar is, op haar idee dat Breng/Connexion met mij een contract afsluit wanneer ik een vervoerbewijs koop. Om te kunnen bepalen of er sprake is van een contract tussen Breng/Connexion en mij, en zo ja wat dit dan behelst en welke rechtsgevolgen daaruit voortvloeien, is het nodig eerst te weten wat een contract eigenlijk is. Ik zal daarbij om te beginnen uitgaan van een eenvoudige werkdefinitie:

**“Een contract is een in vrijheid aangegane wilsovereenkomst tussen twee partijen die op enige wijze door beide partijen is vastgelegd (bijvoorbeeld op papier).”**

De zaak wordt echter ingewikkelder zodra er wordt onderkend dat, als gevolg van deze definitie, twee factoren invloed hebben op de hoedanigheid en de rechtsgevolgen van een contract dat gaat over de verwerking van persoonsgegevens:

1. Het antwoord op de vraag of er sprake is van een formeel of materieel rechtsbegrip;
2. De mate van vrijwilligheid waarmee het contract door de minst machtige partij (de betrokkene) is aangegaan met de verwerkingsverantwoordelijke.

Het spectrum aan mogelijkheden kan worden geïllustreerd aan de hand van het volgende schema, dat voorbeelden bevat van mogelijke posities op het spectrum:

Dimensie: formeel – materieel	Formeel rechtsbegrip	Materieel rechtsbegrip (in Unierecht, AVG)
Dimensie: mate van vrijwilligheid instemming zwakste partij (betrokkene)		
Geheel vrijwillig	Handtekening gezet - <b>contract geldt, incl. gegevensverwerking</b>	Oprechte wilsuiting (“Ik wil”) - <b>contract geldt, incl. gegevensverwerking</b>
Mogelijke impliciete instemming	Algemene voorwaarden gelezen, betaling gedaan en/of dienst geaccepteerd - <b>contract geldt, incl. gegevensverwerking</b>	Mogelijk wilsuiting, bijv: alg. voorwaarden gelezen, betaling gedaan of dienst geaccepteerd - ?? <b>onzeker of er vrijwillige instemming is met gegevensverwerking. Zo niet, dan is objectieve noodzaak vereist.</b>
Stilzwijgen	Niet geprotesteerd, wel dienst geaccepteerd. Niet duidelijk of bekend met algemene voorwaarden en zo ja: ook daadwerkelijk gelezen? - <b>contract geldt, incl. gegevensverwerking</b>	Aarzeling, berusting? - ?? <b>onzeker of er vrijwillige instemming is met gegevensverwerking; explicitering of objectieve noodzaak vereist voor gegevensverwerking</b>
Mogelijke impliciete weigering	Wel onvrede getoond of geprotesteerd, maar toch dienst geaccepteerd, waarbij alg. voorwaarden gelden. - <b>contract geldt, incl. gegevensverwerking</b>	Wel onvrede getoond of geprotesteerd, maar toch dienst geaccepteerd - <b>XX geen vrijwillige instemming met gegevensverwerking; objectieve noodzaak is vereist</b>
Expliciete weigering	Geweigerd handtekening te zetten en dienst te aanvaarden - <b>XX geen contract XX</b>	Geweigerd dienst te aanvaarden. - <b>XX geen contract XX</b>

### **Toelichting (1): de onvermijdelijkheid van een materieel rechtsbegrip**

Het Unierecht, inclusief de AVG, hanteert een materieel rechtsbegrip. Dit betekent dat de vraag of een betrokkene instemt met gegevensverwerking, bij twijfel uiteindelijk getoetst moet worden aan de hand van diens materiële wilsuiting in een situatie waarin er geen sprake is van op de betrokkene uitgeoefende druk. Een onder druk gezette handtekening is uiteindelijk niet maatgevend om te bepalen of er sprake is van echt vrijwillige instemming zoals bedoeld in de AVG.

Het is niet toevallig dat de AVG een materieel rechtsbegrip hanteert. Immers, mensenrechten, waaronder het recht op privacy, kunnen alleen adequaat beschermd worden met een beroep op het materiële rechtsbegrip. Ik kan nog zo vaak mijn handtekening zetten om mijn recht op bewegingsvrijheid of vrijheid van vereniging aan een slavenhandelaar te verkopen, of om mijn recht op leven aan een handelaar in organen te verkopen, maar toch blijf ik die mensenrechten behouden: ze zijn materieel en kunnen niet met formele middelen aan mij ontnomen worden, zelfs niet door mijzelf – in ieder geval niet zolang de EU en Nederland als EU-lidstaat deze mensenrechten beschermen en ik mij op een plek bevind waar Nederland en de EU het gezag uitoefenen.

Als het gaat om privacy-bescherming, zou een puur formeel rechtsbegrip bovendien leiden tot strijd met de AVG, bijvoorbeeld artikel 5 lid 1, aanhef en onder b) AVG:

“Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld (...).” [onderstreping door mij.]

Als een formeel rechtsbegrip het uitgangspunt is, dan zou het voor een gegevensverwerker die macht kan uitoefenen over een betrokkene, ook mogelijk zijn om die betrokkene te dwingen een contract te tekenen waarin wordt vastgelegd dat diens persoonsgegevens voor NIET-gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld, in strijd met de AVG. Bijvoorbeeld voor het beperken van de toegang van de betrokkene tot de WC tijdens werktijd, ongeacht de toestand van zijn of haar ingewanden, en dus ongeacht zijn of haar gezondheid, door middel van monitoring d.m.v. een chip-implantaat, enkelband of andere “wearable” in combinatie met strafsancities bij een door de werkgever ongewenst bezoek aan de WC. In sommige Amerikaanse bedrijven, en ook in sommige Aziatische fabrieken, is tegenwoordig sprake van dergelijke mensonterende “arbeidsomstandigheden”.

Nu zou men de opvatting kunnen aanhangen (en dat is ook precies wat de AP in deze casus impliciet doet), dat de ondertekening van een contract waarin men formeel instemt met de verzameling van de eigen persoonsgegevens voor NIET-gerechtvaardigde doelen, die doelen alsnog legaliseert en daarmee alsnog rechtvaardigt. Dat is echter een problematische en onjuiste opvatting, om ten minste twee redenen:

1. (Formele) legalisering is niet hetzelfde als (materiële) rechtvaardiging. Er zijn genoeg historische en contemporaine voorbeelden van gruwelijke, maar legale praktijken.
2. Zo'n opvatting zou betekenen dat men door middel van het aangaan van een particuliere overeenkomst de wet van het land, en uiteindelijk zelfs het geweldsmonopolie van de staat, terzijde zou kunnen schuiven. Dat zou in strijd zijn met de bedoeling van de wetgever.

Kortom, het in artikel 5 lid 1 onder b) AVG opgenomen vereiste van gerechtvaardigde doeleinden is een voorbeeld van een wettelijke bepaling die een materieel rechtsbegrip vereist.

In dit verband is ook het onderscheid tussen rechtsgeldigheid en rechtmatigheid van belang. Er zijn op dat punt twee opvattingen mogelijk. (1) De eerste opvatting is dat een contract rechtsgeldig kan zijn en tegelijk niet rechtmatig. Bijvoorbeeld een contract waarin ik, onder druk van een monopolist van wiens diensten ik afhankelijk ben, bijvoorbeeld het nutsbedrijf dat mijn drinkwater levert, mezelf

verplicht om allerlei persoonsgegevens aan die monopolist af te staan voor het vage doel van ongespecificeerde “veiligheid” in ruil voor een continuering van de levering van drinkwater tegen een bepaalde prijs. Als ik dat contract teken, bijvoorbeeld voor het komende jaar, is het op zichzelf rechtsgeldig. Maar tegelijk is het onrechtmatig omdat het in strijd is met de AVG, die immers een “welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd doel” vereist.

In die opvatting kan de formele “rechtsgeldigheid” van een contract, anders dan de AP in de huidige casus in haar besluit op bezwaar doet voorkomen, nooit dienen als (zelfstandig) argument waarom de daarmee gecontracteerde gegevensverwerking ook rechtmatig zou zijn.

(2) De tweede opvatting is dat een contract NIET (volledig) rechtsgeldig kan zijn als het (op onderdelen) onrechtmatig is. In dat geval is de consequentie van de onrechtmatigheid van een contract, dat het daarmee ook zijn rechtsgeldigheid verliest. In die opvatting kan een contract waarmee de AVG geschonden wordt, dus niet rechtsgeldig zijn.

Op het eerste gezicht lijkt overweging (44) van de AVG erop te wijzen dat deze tweede opvatting de juiste is. De overweging luidt:

“(44) Een verwerking die noodzakelijk is in het kader van een overeenkomst of een voorgenomen overeenkomst, dient rechtmatig te zijn.”

Echter, het kan niet de bedoeling van de wetgever (de opsteller van de AVG) zijn om een cirkelredenering op te tuigen. Zo’n cirkelredenering zou ontstaan als hier onder “rechtmatigheid” ook wordt verstaan: “in overeenstemming met de AVG”. Want dan zou uit de aanname dat er een grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) bestaat, vervolgens kunnen worden afgeleid dat deze aanname terecht is, omdat er op basis van diezelfde aanname sprake is van een overeenkomst in overeenstemming met de AVG, en dus van een “rechtmatige” overeenkomst, uitgaande van de rechtmatigheid in relatie tot overige wet- en regelgeving. Waarschijnlijk heeft de opsteller van de AVG in overweging (44) daarom met “rechtmatigheid” gedoeld op rechtmatigheid in de zin van overeenstemming met andere wetgeving dan de AVG zelf. Indien mijn interpretatie juist is, biedt overweging (44) van de AVG dus geen uitsluitel over de vraag welke van de twee bovengenoemde opvattingen m.b.t. de relatie tussen rechtsgeldigheid en rechtmatigheid de juiste is.

Ik ben niet thuis in de finesses en nuances van Nederlands of Europees contractrecht. Maar dat is voor het doel van dit beroepschrift ook niet nodig. Het is voldoende om te constateren dat:

- ofwel de “rechtsgeldigheid” van het contract dat ik volgens de AP met Breng/Connexion zou hebben afgesloten, niet bepalend is voor het antwoord op de vraag of het ook rechtmatig is;
- ofwel de “rechtsgeldigheid” van het vermeende contract aan dat contract ontvalt voorzover er kan worden geconstateerd dat het contract onrechtmatig is.

Hieruit volgt dat de formele “rechtsgeldigheid” van het vermeende contract, in de zin van het contractrecht, geen zelfstandige grondslag oplevert voor de verwerking van mijn persoonsgegevens, maar slechts een voorwaarde is waaraan voldaan moet worden, voordat er van een geldige grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) sprake kan zijn.

Daarnaast moet er aan andere voorwaarden worden voldaan, waaronder die van de “welbepaaldheid”, “uitdrukkelijke omschrevenheid” en “gerechtvaardigheid” van de doelen waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld, of althans heten te worden verzameld.

### **Toelichting (2): de grenzen van vrijwilligheid in een liberale rechtsstaat**

Nederland is op dit moment in beginsel een liberale rechtsstaat. Dit begrip overlapt met het begrip van een democratische rechtsstaat, maar is niet precies hetzelfde. Een liberale rechtsstaat hoeft niet

altijd democratisch te zijn. Sommige vrijheden van burgers, inwoners of onderdanen kunnen door autoritaire heersers worden voorgeschreven of toegelaten.<sup>8</sup> Anderzijds hoeft een democratische rechtsstaat ook niet altijd liberaal te zijn. Als bijvoorbeeld een meerderheid van de kiezers aan individuele inwoners niet de vrijheid wil toekennen om homoseksuele relaties aan te gaan, of vrouwen het recht op abortus wil ontzeggen, of de persvrijheid en de academische vrijheid drastisch wil inperken, dan kan een democratisch gekozen regering daar gevolg aan geven waardoor er een formeel nog steeds democratische, maar feitelijk niet liberale rechtsstaat kan ontstaan.<sup>9</sup>

In een liberale rechtsstaat is elke individuele burger in beginsel vrij om overeenkomsten met anderen aan te gaan, binnen de grenzen die de wet stelt. Dat is dus geen totale vrijheid. De wet verbiedt sommige overeenkomsten. In Nederland verbiedt de wet bijvoorbeeld contracten tussen werkgevers en werknemers waarin wordt afgesproken om werknemers minder te betalen dan het minimumloon, of contracten tussen banken en hun cliënten waarin in ruil voor een lening een te hoge rente (“woekerrente”) aan de crediteur wordt toegezegd. Allerlei contractuele constructies zijn in de loop der tijd door middel van regelgeving onrechtmatig verklaard, omdat ze beschouwd werden als schadelijk voor individuen en/of de samenleving.

In deze casus voert de AP in haar besluit op bezwaar een vermeend contract aan als rechtsgrond (grondslag) voor de toelaatbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens, maar verzuimt daarbij om te toetsen of het betreffende, vermeende contract zich nog binnen de grenzen van de contractvrijheid bevindt.

De nominale, formele “vrijwilligheid” waarmee een contract is aangegaan, kan in een liberale rechtsstaat niet de wettelijke grenzen veranderen die er aan de contractvrijheid zijn gesteld.

Daarnaast zal er in een rechtsstaat in geval van onenigheid tussen twee contracterende partijen altijd ook getoetst moeten worden of, en zo ja in hoeverre het betreffende contract werkelijk vrijwillig is afgesloten. Met andere woorden: in hoeverre is er niet alleen sprake van formele, maar ook van materiële vrijwilligheid?

Als iemand mij met een pistool op mijn borst dwingt om mijn huis, mijn auto of mijn persoonlijke foto-album te “verkopen” (dit zijn fictieve voorbeelden), dan kan de uiteindelijke koopovereenkomst formeel nog zo goed in orde zijn, met keurige handtekeningen en zo, maar is in een rechtsstaat toch niet geldig, omdat er geen sprake is van vrijwilligheid.<sup>10</sup> Er is mij een verhaal bekend (niet fictief) van een vrouw die in Iran naïef trouwde met een man, die haar vervolgens opsloot en haar familie probeerde te dwingen om bepaalde eigendommen “vrijwillig” aan hem af te staan in ruil voor zijn instemming met een scheiding – een actie die, nadat de familie weigerde, vooral Iraanse rechters geld opleverde, afkomstig van beide litigerende partijen.<sup>11</sup> Volgens de juridische logica die de AP hanteert met betrekking tot de grondslag die een contract zou bieden, zou er echter niets mis zijn geweest met een overeenkomst waarin de familie van de opgesloten en gemaltraiteerde vrouw zogenaamd “vrijwillig” een transactie met haar echtgenoot aan was gegaan om haar uit zijn handen

---

8 In feite staan alle autoritaire heersers enige mate van individuele vrijheid toe, zelfs in “totalitair” geregeerde landen. Ook in een land als het huidige Noord-Korea behouden zelfs arme inwoners enige “discretionaire” beslissingruimte als het gaat om kleine keuzes in het dagelijkse leven, zoals hoe gretig je een slok water neemt, wanneer dat beschikbaar komt; of wanneer je het leven opgeeft, ziek wordt en doodgaat.

9 Momenteel zien we in sommige Oost-Europese landen tendensen in die richting; over de duurzaamheid of stabiliteit van niet-liberale democratie als regeringsvorm doe ik hier geen uitspraak.

10 Zie ook jurisprudentie over de teruggave van lang geleden in oorlogstijd onder dwang “verkochte” kunst.

11 Het uiteindelijke lot van het mishandelde slachtoffer was vermoedelijk zeer droef.



te kunnen bevrijden. De AP bevindt zich dus op dit punt, door eigen toedoen, in zeer fout en immoreel gezelschap.

Gezien het grote risico van afgedwongen gegevensverwerking, is het terecht dat de AVG een gekwalificeerd, materieel vrijwilligheidsbegrip hanteert. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het vereiste dat er alleen geacht wordt sprake te zijn van toestemming van een betrokkene voor gegevensverwerking als er sprake is van een "ondubbelzinnige wilsuiting".<sup>12</sup>

**Toelichting (3): voorwaarden voor een grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) AVG**

Op grond van het voorafgaande, kan worden geconcludeerd dat niet elk formeel, nominaal contract een grondslag biedt zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 onder b) AVG. Alvorens zo'n grondslag te kunnen opleveren, moet een contract voldoen aan een aantal extra voorwaarden, waaronder de volgende:

- (1) De doelen die met het contract worden beoogd, moeten voldoen aan de criteria in artikel 5 lid 1 onder b) AVG: "welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd";
- (2) Het contract moet zijn aangegaan op basis van een getoetste en toetsbare, materiële vrijwilligheid, in overeenstemming met artikel 4 lid 11) AVG.

In de hierna volgende paragrafen zal ik dit uitwerken voor wat betreft het contract dat door de AP in de huidige casus wordt opgevoerd als wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking.

---

<sup>12</sup> Artikel 4 lid 11) AVG en overwegingen (32), (42) en (43) van de AVG.

### 2.3.2.2 Contract op basis van ondubbelzinnige instemming?

In artikel 4 lid 11) AVG wordt het begrip “toestemming” gedefinieerd:

„toestemming” van de betrokkene: elke vrije, specifieke, geïnformeerde en ondubbelzinnige wilsuïting waarmee de betrokkene door middel van een verklaring of een ondubbelzinnige actieve handeling hem betreffende verwerking van persoonsgegevens aanvaardt;

Zoals ik in paragraaf 2.3.1 reeds heb aangevoerd, kan zo'n wilsuïting wel in een contract worden geregistreerd, maar niet worden vastgelegd op een manier die latere wilsuïtingen ondergeschikt maakt. De meest recente wilsuïting geldt. Dat betekent in de praktijk: de meest recente, kenbare wilsuïting. Dat kan ook een mondelinge wilsuïting zijn, bijvoorbeeld één die in een rechtszaal wordt uitgesproken.

In overweging (32) van de AVG wordt dit verduidelijkt:

(32)Toestemming dient te worden gegeven door middel van een duidelijke actieve handeling, bijvoorbeeld een schriftelijke verklaring, ook met elektronische middelen, of een mondelinge verklaring, waaruit blijkt dat de betrokkene vrijelijk, specifiek, geïnformeerd en ondubbelzinnig met de verwerking van zijn persoonsgegevens instemt. Hiertoe zou kunnen behoren het klikken op een vakje bij een bezoek aan een internetwebsite, het selecteren van technische instellingen voor diensten van de informatiemaatschappij of een andere verklaring of een andere handeling waaruit in dit verband duidelijk blijkt dat de betrokkene instemt met de voorgestelde verwerking van zijn persoonsgegevens. Stilzwijgen, het gebruik van reeds aangekruiste vakjes of inactiviteit mag derhalve niet als toestemming gelden. De toestemming moet gelden voor alle verwerkingsactiviteiten die hetzelfde doel of dezelfde doeleinden dienen. Indien de verwerking meerdere doeleinden heeft, moet toestemming voor elk daarvan worden verleend. Indien de betrokkene zijn toestemming moet geven na een verzoek via elektronische middelen, dient dat verzoek duidelijk en beknopt te zijn en niet onnodig storend voor het gebruik van de dienst in kwestie. [onderstreping van mij.]

Hieruit volgt dat stilzwijgen over algemene voorwaarden die eenzijdig zijn opgesteld door een vervoerbedrijf met een op een overheidsconcessie gebaseerd monopolie op de betreffende reisroutes, niet als toestemming kan gelden. Zulke algemene voorwaarden zijn vergelijkbaar met de in overweging (32) van de AVG genoemde “reeds aangekruiste vakjes”.

In overweging (43) van de AVG wordt verduidelijkt wat er bedoeld wordt met het vereiste dat er sprake is van vrijwillige instemming of toestemming:

(43) Om ervoor te zorgen dat toestemming vrijelijk wordt verleend, mag toestemming geen geldige rechtsgrond zijn voor de verwerking van persoonsgegevens in een specifiek geval wanneer er sprake is van een duidelijke wanverhouding tussen de betrokkene en de verwerkingsverantwoordelijke, met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming in alle omstandigheden van die specifieke situatie vrijelijk is verleend. De toestemming wordt geacht niet vrijelijk te zijn verleend indien geen afzonderlijke toestemming kan worden gegeven voor verschillende persoonsgegevensverwerkingen ondanks het feit dat dit in het individuele geval passend is, of indien de uitvoering van een overeenkomst, daaronder begrepen het verlenen van een dienst, afhankelijk is van de toestemming ondanks het feit dat dergelijke toestemming niet noodzakelijk is voor die uitvoering. [onderstrepingen van mij.]

Bij de in overweging (43) genoemde “wanverhouding” gaat het om een sterk asymmetrische machtsverhouding ten nadele van de betrokkene – zo blijkt ook uit de toevoeging: “met name wanneer de verwerkingsverantwoordelijke een overheidsinstantie is, en dit het onwaarschijnlijk maakt dat de toestemming in alle omstandigheden van die specifieke situatie vrijelijk is verleend.”

In het geval van een vervoerbedrijf zoals Breng/Connexion is er sprake van zo’n ongelijke machtsverhouding, aangezien ik afhankelijk ben van het door Breng/Connexion geleverde openbaar vervoer, waarvoor ik geen alternatief heb. Zelfs als ik willens en wetens een handtekening onder een contract zou zetten, dan nog zou er geen sprake zijn van vrijwillige instemming. Laat staan als ik niet actief protesteer tegen de kleine lettertjes van algemene voorwaarden die eenzijdig door Breng/Connexion zijn opgesteld. En al helemaal niet als ik wel actief protesteer zodra mij bekend wordt dat Breng/Connexion mij met die algemene voorwaarden probeert te dwingen om mijn persoonsgegevens te laten verwerken – zoals ik heb gedaan, tegenover de chauffeur in de bus.

Ik werd door Breng/Connexion ook niet in staat gesteld om “afzonderlijke toestemming te geven voor verschillende persoonsgegevensverwerkingen”. Voor mij als OV-gebruiker en klant van Breng/Connexion is het een kwestie van slikken of stikken: ofwel ik accepteer alle algemene voorwaarden van Breng/Connexion, ofwel Breng/Connexion ontzegt mij (en het kind dat ik begeleidde) de volledige toegang tot de bus.

Voorts was mijn (afgedwongen, vermeende) toestemming voor verwerking van mijn persoonsgegevens middels een pin-transactie in de bus niet noodzakelijk voor de uitvoering van de door Breng/Connexion geleverde dienst. Al meer dan een eeuw lang zijn busvervoerbedrijven prima in staat om reizigers te vervoeren die contant betalen, zonder pin-transactie. Het wel of niet voorhanden zijn van toestemming van reizigers met gegevensverwerking, is niet bepalend voor het vermogen van de vervoerder om zijn dienst te leveren.

Er kan derhalve geconcludeerd worden dat:

- (1) ik geen toestemming, laat staan ondubbelzinnige toestemming, heb gegeven voor de verwerking van mijn persoonsgegevens (of die van het door mij begeleide kind) door Breng/Connexion;
- (2) zelfs als ik toestemming had gegeven, die niet vrijelijk of ondubbelzinnig zou zijn gegeven.

De AP schrijft hierover in haar besluit op bezwaar:

*“18. U voert aan dat de AP de verwerking van uw persoonsgegevens door Connexion ten onrechte baseert op artikel 6, eerste lid, onder b, van de AVG. Volgens u is er geen sprake van een vrijwillig aangegaan contract, nu Connexion een monopolie heeft op de door u gebruikte buslijn.”*

Dat klopt. Maar in plaats van vervolgens op dit ontbreken van vrijwilligheid in te gaan, zwijgt de AP daarover en heeft het verder alleen nog over de vermeende noodzakelijkheid van het vermeende contract.

Hieruit kan kunnen drie dingen worden geconcludeerd:

- (1) De AP betwist in haar besluit op bezwaar niet dat het gaat om een verwerking van mijn persoonsgegevens waar ik niet vrijwillig mee heb ingestemd.
- (2) De AP brengt in haar besluit geen argumenten in tegen mijn onderbouwde opvatting dat een onvrijwillig aangegaan contract geen “contract” is zoals bedoeld in art. 6 lid 1 onder b) AVG.
- (3) Uit (1) en (2) kan ten slotte worden geconcludeerd dat de AP, ondanks haar beroep op artikel 6 lid 1 onder b) (“contract”), zich eigenlijk alleen beroept op een vermeende noodzaak die de gegevensverwerking zou rechtvaardigen.

### 2.3.2.3 Contract op basis van objectieve noodzaak/gerechtvaardigd doel?

De vereisten voor de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens worden in artikel 5 lid 1 AVG genoemd. Voor dit beroepschrift is met name het volgende onderdeel daarvan relevant:

Art. 5 lid 1, aanhef en onder b) AVG: “Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd („doelbinding”);”

In paragraaf 2.3.2.1 (“Wat is een contract?”) heb ik reeds het onderscheid besproken tussen enerzijds (materiële) “gerechtvaardigdheid” en anderzijds (formele) “rechtsgeldigheid” en “legaliteit”. In paragraaf 2.3.2.2 (“Contract op basis van ondubbelzinnige instemming?”) heb ik onderbouwd waarom er in dit geval geen sprake is van ondubbelzinnige instemming van mij als betrokkene, ook niet in de vorm van instemming met enig “contract” dat door Breng/Connexion als verwerkingsverantwoordelijk wordt gepostuleerd, dan wel aan mij wordt opgedrongen.

Hier zal ik nader ingaan op wat er, als het gaat om het doel van een onvrijwillige verwerking van persoonsgegevens, nodig is om toch aan het vereiste van “gerechtvaardigdheid” te voldoen.

Vier mogelijke rechtvaardigingen verdienen in eerste instantie aandacht:

- objectieve noodzaak voor de gegevensverwerking, tot uiting komend in een contract – artikel 6 lid 1 onder b) AVG;
- wettelijke plicht die noodzaakt tot gegevensverwerking – artikel 6 lid 1 onder c) AVG;
- noodzaak op grond van het beschermen van vitale belangen van de betrokkene of andere personen - artikel 6 lid 1 onder d) AVG;
- noodzaak voor de uitvoering van een wettelijke taak - artikel 6 lid 1 onder e) AVG.

Ik zal deze vier mogelijke rechtvaardigingen in omgekeerde volgorde bespreken, om zo uiteindelijk terug te keren bij de rechtvaardiging die door de AP wordt geïmpliceerd.

#### **Geen noodzaak op grond van wettelijke taak**

Er is geen noodzaak in de zin van artikel 6 lid 1 onder e) AVG, omdat Breng/Connexion geen overheid is die een wettelijke taak uitvoert. Breng/Connexion vervult een publieke nutsfunctie, maar niet op grond van enige taak die bij wet aan Breng/Connexion is opgedragen.

#### **Geen noodzaak op grond van vitale belangen**

Er is ook geen noodzaak in de zin van artikel 6 lid 1 onder d) AVG, omdat er geen sprake is van een concrete noodsituatie, bijvoorbeeld een bus-ongeluk waarbij de persoonsgegevens van specifieke inzittenden moeten worden opgevraagd om hun (tijdig) medische hulp te bieden.

Toch loont het om, voor alle duidelijkheid, deze hypothetische grondslag nog iets nader te bekijken, nu de AP “(sociale) veiligheid” als achterliggende reden heeft aangevoerd waarom er sprake zou zijn van een wettelijke grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens. Theoretisch zou er sprake kunnen zijn van veiligheid als een “vitaal belang”. In dat geval had een beroep op grondslag d) meer voor de hand gelegen dan het door de AP gedane beroep op grondslag b).

In overweging (46) bij de AVG wordt ingegaan op de kenmerken van een “vitaal belang” in de zin van de AVG:

(46) De verwerking van persoonsgegevens dient ook als rechtmatig te worden beschouwd indien zij noodzakelijk is voor de bescherming van een belang dat voor het leven van de betrokkene of dat van een andere natuurlijke persoon essentieel is. Verwerking van persoonsgegevens op grond van het vitale belang voor een andere natuurlijke persoon is in beginsel alleen toegestaan indien de verwerking kennelijk niet op een andere rechtsgrond kan worden gebaseerd. Sommige typen persoonsgegevensverwerking kunnen zowel gewichtige redenen van algemeen belang als de vitale belangen van de betrokkene dienen, bijvoorbeeld wanneer de verwerking noodzakelijk is voor humanitaire doeleinden, onder meer voor het monitoren van een epidemie en de verspreiding daarvan of in humanitaire noodsituaties, met name bij natuurrampen of door de mens veroorzaakte rampen.

Hieruit blijkt dat er bij de “(sociale) veiligheid” die Breng/Connexion nastreeft, zeker geen sprake is van enig vitaal belang in de zin van de AVG.

#### **Geen noodzaak op grond van een wettelijke plicht**

Met betrekking tot artikel 6 lid 1 onder c) AVG ligt het iets ingewikkelder, omdat de AP in haar besluit op bezwaar impliciet suggereert, achter randnummer 19, dat de noodzaak voor de gegevensverwerking op enige wijze is gebaseerd op een wettelijke verankering in het Besluit personenvervoer 2000. De AP schrijft:

*“19. Op grond van artikel 6, eerste lid, onder b, van de AVG is de verwerking van persoonsgegevens rechtmatig indien dit noodzakelijk is voor de uitvoering van een overeenkomst, waar u als betrokkene partij bij bent. Op grond van artikel 3.1 van de Algemene Voorwaarden Stads- en Streekvervoer 2015 (hierna: de Algemene Voorwaarden) dient een reiziger die gebruik wenst te maken van het openbaar vervoer te beschikken over een geldig vervoerbewijs.*

[voetnoot: (...) Deze verplichting is ook opgenomen in artikel 47, eerste lid, van het Besluit personenvervoer 2000. De reiziger is verplicht om zich van een geldig elektronisch vervoerbewijs te voorzien zo spoedig mogelijk nadat hij het vervoermiddel heeft betreden.]

*Een vervoerbewijs geeft aan dat er een overeenkomst is gesloten tussen Connexion als vervoerder en u als reiziger. Op grond van artikel 3.3 van de Algemene Voorwaarden, moet de betaling van het vervoerbewijs aan de vervoerder plaatsvinden met een in Nederland wettig betaalmiddel, tenzij door de vervoerder anders is aangegeven.”*

Dit wekt ten onrechte de suggestie dat, op grond van de plicht voor reizigers om een elektronisch vervoerbewijs aan te schaffen, er indirect, via een soort schakelbepaling in de algemene voorwaarden van Breng/Connexion, een soort wettelijke plicht zou bestaan die noodzaakt tot een verwerking van persoonsgegevens van busreizigers. In mijn brief van 16 maart 2019 aan de AP, in het kader van de bezwaarprocedure in de thans voorliggende casus,<sup>13</sup> heb ik reeds aangevoerd en onderbouwd waarom er uit de combinatie van een reizigersplicht tot aanschaf van een elektronisch vervoerbewijs in combinatie met de algemene voorwaarden van Breng/Connexion niet zo'n wettelijke plicht valt af te leiden. Ik citeer mijn brief hier volledig:

---

13 Niet te verwarren met mijn brief van diezelfde datum in casus NS-OV-chipkaart. Zie ook voetn. 14 (pag. 27).

[Begin citaat brief 16 maart 2019:] Geachte heer *[naam behandelend ambtenaar AP]*,

In uw brief van 13 maart 2019 stelt u mij in de gelegenheid binnen een termijn van twee weken, tot uiterlijk 27 maart 2019, extra informatie te verschaffen met betrekking tot het Besluit personenvervoer 2000 en de verplichting tot een elektronische betaalwijze. Dit naar aanleiding van het feit dat dit onderwerp aan de orde kwam op de hoorzitting op 7 maart jl., naar aanleiding van mijn bezwaarschrift tegen de afwijzing van mijn handhavingsverzoek door de AP.

Tijdens de hoorzitting verwees ik naar mijn reactie d.d. 25 september 2017 op het bevindingsrapport dat ik bij brief van 8 september 2017 van de AP ontving in een andere zaak m.b.t. privacy in het openbaar vervoer. Ik zal hier uit mijn brief d.d. 25 september 2017 citeren:

- - - [Citaat uit reactie Jonker d.d. 25 september 2017 op bevindingsrapport AP:] - - -

## 2.1 Hoofdstuk “Feiten” in Bevindingsrapport

### 2.1.1 OV-chipkaart is niet een bij wet verplicht betaalmiddel in het openbaar vervoer

Op pagina 13 van het bevindingsrapport stelt de AP dat de OV-chipkaart “het bij wet verplichte betaalmiddel in het openbaar vervoer is”. Daarbij verwijst de AP in een voetnoot naar artikel 70 *Wet personenvervoer 2000*. Dat artikel zegt echter niets over de OV-chipkaart. Zoals de AP zelf een pagina eerder (pagina 12) duidelijk maakt:

*In artikel 70, eerste lid, Wet Personenvervoer 2000 is bepaald dat het verboden is zonder hiervoor geldig vervoerbewijs gebruik te maken van het openbaar vervoer, alsmede, voor zover de vervoerder zulks duidelijk kenbaar heeft gemaakt, van de daartoe behorende voorzieningen.*

Op pagina 12 van het bevindingsrapport citeert de AP ook het *Besluit personenvervoer 2000*. Dit besluit is een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB), die getoetst mag worden aan de Grondwet. Artikel 1 van de Grondwet verbiedt discriminatie, op een niet-limitatieve manier (dus anders dan de limitatieve opsomming in de Algemene wet gelijke behandeling).

De AP citeert artikel 47 van het Besluit personenvervoer 2000, op grond waarvan de reiziger, “met uitzondering van de door de vervoerder bepaalde gevallen”, verplicht is “zich van een geldig elektronisch vervoerbewijs te voorzien”.

Bij Koninklijk Besluit is NS dus, lang voordat het OV-chipkaart-systeem door NS dwingend werd opgelegd, alvast van de bevoegdheid voorzien om dat een aantal jaren later te doen. Daar zijn we als burgers mooi ingerommeld – al dan niet met medewerking van onze wakkere parlementariërs.

Echter, artikel 47 van het Besluit personenvervoer rept alleen van een “elektronisch vervoerbewijs”, en dus niet van “het OV-chipkaart-systeem” of “de faalkaart”.

Bovendien legt het Besluit personenvervoer geen enkele plicht op aan NS om zich te bedienen van elektronische vervoerbewijzen, laat staan van een “OV-chipkaart-systeem”. NS is wettelijk nog steeds volkomen vrij om weer terug te keren naar een systeem van papieren

kaartjes, of over te gaan op een systeem van gewaarmerkte schelpjes, bamboeblokjes of al dan niet elektronische enkelbandjes.

Daar komt nog bij dat, als er op dit punt al een verplichting zou voortvloeien uit de Wet personenvervoer 2000 of het Besluit personenvervoer 2000, deze verplichting nog steeds getoetst zou moeten worden aan internationale verdragen zoals het EVRM. Een wet die op een bepaald punt in strijd is met het EVRM, kan en moet op dat punt door de rechter buiten werking worden gesteld.

Ten slotte valt op wat de AP op pagina 12 van het bevindingenrapport vreemd genoeg niet citeert, namelijk artikelen 41 t/m 43 van het Besluit personenvervoer 2000:

**Artikel 41**

1 Een nationaal vervoerbewijs is geldig in geheel Nederland met uitzondering van de gebieden waarvoor Onze Minister op verzoek van een concessieverlener of ambtshalve heeft bepaald dat het nationaal vervoerbewijs niet geldig is.

2 Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het verzoek, bedoeld in het eerste lid, en over de gevallen waarin en over gebieden waarvoor een nationaal vervoerbewijs niet geldig is.

**Artikel 42**

1 Bij ministeriële regeling worden regels vastgesteld over de voor nationale vervoerbewijzen geldende tarieven waarbij onder meer onderscheid kan worden gemaakt naar soorten reizigers.

2 Bij het vaststellen van een tarief kan Onze Minister uitgaan van een zone-indeling.

**Artikel 43**

1 Een model van een nationaal vervoerbewijs:

- a. bevat een vermelding van de prijs van het vervoerbewijs en
- b. is zodanig ingericht dat de houder van het vervoerbewijs en de in de artikelen 87 en 89 van de wet bedoelde ambtenaren en personen de geldigheid van het vervoerbewijs kunnen vaststellen en
- c. voldoet aan andere bij ministeriële regeling vastgestelde eisen.

2 Bij ministeriële regeling kunnen regels worden vastgesteld over eisen die aan nationale vervoerbewijzen kunnen worden gesteld, waaronder over de verkrijgbaarheid.

Mij is geen ministeriële regeling bekend waarin gesteld wordt dat reizigers met privacy in de voordeeluren aanzienlijk meer moeten betalen dan reizigers die berusten in de verwerking van hun reisgegevens. De AP noemt zo'n regeling ook niet. En als zo'n regeling er zou zijn, dan zou die een juridische toets niet doorstaan – vanwege de Grondwet en het EVRM.

--- [Einde citaat.] ---

In verband daarmee wil ik de AP herinneren aan wat ik op 7 maart jl. op de hoorzitting ter sprake bracht (in mijn pleidooi, zie pleitnota), namelijk dat een burger op grond van artikel 8 EVRM en artikel 10 lid 1 Grondwet recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, ook bij reizen met het OV.

In Nederland vergt iedere inbreuk op de privacy een grondslag bij (parlementaire) wet in formele zin, zo bepaalt art. 10 Grondwet. In casu lijkt hiervan geen sprake.

De weigering van contante betaling in de bus brengt, bij gebrek aan privacy-vriendelijke alternatieven, een inbreuk op de privacy met zich mee, die niet wordt gelegitimeerd door de Wet personenvervoer, en ook niet door het Besluit personenvervoer.

Mocht er sprake zijn van andere regelgeving die een inbreuk op de privacy volgens de AP zou rechtvaardigen, dan zou de toepasselijkheid van die regelgeving getoetst moeten worden aan het EVRM. Het kan niet zo zijn dat lidstaten van de EU met willekeur het grondrecht zoals vervat in artikel 8 EVRM buiten werking kunnen stellen.

Bij de afwijzing van mijn handhavingsverzoek heeft de AP iets dergelijks niet aangevoerd, en ook niet in de bezwaarfase (tot en met de zitting van 7 maart jl.).

Met vriendelijke groet,  
Michiel Jonker

[Einde citaat brief Jonker 16 maart 2019 aan AP.]

Geconstateerd kan worden dat de AP in haar besluit op bezwaar niets inbrengt tegen het gestelde in mijn brief van 16 maart 2019, maar toch een soort suggestie in de lucht probeert te houden dat er sprake zou zijn van een indirect afleidbare wettelijke plicht.

Op grond daarvan kan geconcludeerd worden dat de suggestie van de AP in de onderhavige zaak niet houdbaar is en benoemd moet worden als wat het is: een irrelevante suggestie. Ik verzoek de rechtbank om dat ook expliciet te benoemen, om hierover definitief helderheid te verschaffen.

#### **Geen objectieve noodzaak voor gegevensverwerking die tot uiting komt in een contract**

Zo kom ik ten slotte weer terug bij de eerste mogelijke rechtvaardiging: een objectieve noodzaak voor de gegevensverwerking, tot uiting komend in een contract, zoals bedoeld in artikel 6 lid 1 onder b) AVG - het artikel waarop de AP zich beroept in haar weigering om op mijn verzoek handhavende maatregelen te treffen.

In haar besluit op bezwaar geeft de AP achter randnummers 20 t/m 22 de redenen aan waarom er uit het vermeende "contract" dat Breng/Connexxion door middel van algemene voorwaarden aan busreizigers oplegt, een grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens kan worden afgeleid. Maar de AP komt daarbij niet verder dan:

- (a) - te constateren dat Breng/Connexxion een contract (vervoerovereenkomst) oplegt;
- (b) - te constateren dat Breng/Connexxion dat in overleg en samenwerking met een aantal andere "relevante partijen" heeft gedaan, vastgelegd in een "Actieprogramma";
- (c) - te stellen dat er dan dus een grondslag voor de gegevensverwerking zou zijn.

De AP verzuimt op deze manier aan te geven welke rechtvaardiging het (doel van het) vermeende contract zou bevatten voor de verwerking van persoonsgegevens. Weliswaar schrijft de AP: "Het doel hiervan is preventie en het voorkomen van geweld." Maar de AP negeert alles wat ik in mijn bezwaarschrift d.d. 30 januari 2019 (paragraaf 2.1.5) en in mijn aanvulling d.d. 8 april 2019 (paragrafen 4.1 t/m 4.4) heb gezegd over het ontbreken van:

- (a) feitenmateriaal en een analyse daarvan waaruit een noodzaak zou blijken die de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van dat algemeen gestelde doel zou rechtvaardigen in dit specifieke geval;
- (b) een duidelijke, specifieke omschrijving van het algemeen geformuleerde probleem, te weten "(sociale) veiligheid" en het doel van de gegevensverwerking, te weten het algemeen geformuleerde "verbeteren van de (sociale) veiligheid".



- (c) een onderbouwing waaruit de effectiviteit van de gegevensverwerking voor het gestelde doel zou blijken in dit specifieke geval - überhaupt, en in vergelijking met alternatieven.

Deze argumentatie in mijn bezwaarschrift wordt door de AP in haar besluit op bezwaar niet weerlegd, maar eenvoudigweg genegeerd. De AP schrijft achter randnummers 20 t/m 22 namelijk:

*“20. Voor 1 juli 2018 was het mogelijk om in bussen van Connexxion onder de naam Breng een papieren vervoerbewijs in de bus met contant geld te betalen. Als gevolg van de totstandkoming van een Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer (hierna: het Actieprogramma), vastgesteld door alle relevante partijen in de sector openbaar vervoer, namelijk vervoerders, vakbonden, politie, decentrale overheden en het Rijk, is deze mogelijkheid per 1 juli 2018 afgeschaft. Op 26 oktober 2016 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu de Tweede Kamer geïnformeerd over de totstandkoming van dit Actieprogramma. Eén van de maatregelen uit het Actieprogramma is de afschaffing van het betalen van een papieren vervoerbewijs met contant geld in de bus. Het doel hiervan is preventie en het voorkomen van geweld. Deze maatregel is ook, zo veel als mogelijk, bekend gemaakt aan busreizigers.*

*21. Uit de Algemene Voorwaarden en uit het Actieprogramma maakt de AP op dat Connexxion de verwerking van uw persoonsgegevens, waaronder uw betaalgegevens, op zichzelf mag baseren op artikel 6, eerste lid, onder b, van de AVG, omdat u een vervoersovereenkomst aangaat met Connexxion. Weliswaar heeft Connexxion een monopolie op bepaalde buslijnen, maar dat doet naar het oordeel van de AP niet af aan de rechtsgeldigheid van de overeenkomst tussen Connexxion als vervoerder en u als reiziger. De AP merkt wellicht ten overvloede op dat zij uitsluitend toezicht houdt op de verwerking van uw persoonsgegevens en niet op de vraag of sprake is van een monopolie positie.*

*22. Vervolgens voert u aan dat de relatie tussen een vervoerbedrijf als Connexxion en u als gebruiker van het openbaar vervoer geen noodzaak in de zin van artikel 6, eerste lid, onder b van de AVG met zich meebrengt, waardoor de contante betaling van uw papieren vervoerbewijs zou mogen worden geweigerd. Door een papieren vervoerbewijs te betalen met contant geld, wordt uw privacy volgens u het meest adequaat gewaarborgd. Ook stelt u dat zich op de meeste buslijnen ook geen veiligheidsprobleem voordoet die de afschaffing van betaling van een buskaartje met contant geld rechtvaardigt, waardoor de maatregel niet proportioneel is.”*

Naast het ontbreken van een argumentatie van de AP waarom er sprake zou zijn van een objectiveerbare noodzaak die in het (vermeende) contract tot uiting zou komen, vallen nog twee andere zaken op in deze motivering van het besluit op bezwaar:

- De AP spreekt achter randnummer 20 van een Actieprogramma dat is “vastgesteld door alle relevante partijen in de sector openbaar vervoer”, en geeft vervolgens een opsomming van deze partijen. Maar in deze opsomming van de AP ontbreken de reizigers als “relevante partij”. Hieruit blijkt dat de AP ook in haar heroverweging naar aanleiding van mijn bezwaar het belang van de reizigers niet betrokken heeft in haar afweging ten aanzien van mijn handavingsverzoek. Terwijl die reizigers toch juist de betrokkenen zijn wier persoonsgegevens de AP zou moeten beschermen.
- De AP schrijft achter randnummer 21 dat het feit dat Breng/Connexxion een monopolie heeft, niet afdoet aan de rechtsgeldigheid van de overeenkomst tussen de vervoerder en de reiziger. Daarmee leidt de AP de aandacht af van waar het om gaat bij de AVG en artikel 8 EVRM. Het gaat in die wetgeving in de kern niet om de vraag of er sprake is van een

“rechtsgeldige overeenkomst”, maar om de vraag of er een “rechtsgeldige rechtvaardiging is voor de verwerking van persoonsgegevens”. Ten onrechte probeert de AP de eerste vraag (een secundaire vraag) als beoordelingscriterium in de plaats te stellen van de tweede vraag (de primaire hoofdvraag).

Geconcludeerd kan worden dat de AP geen objectieve, materiële noodzaak aanvoert die in het (vermeende) contract tot uiting komt, en op die manier aan het contract de eigenschappen zou geven om daaraan een grondslag voor gegevensverwerking te kunnen ontleen in de zin van artikel 6 lid 1 onder b) AVG.

### 2.3.2.4 Contract op basis van overmacht – dat is geen contract

In paragraaf 2.3.2.1 heb ik aangevoerd en onderbouwd dat een contract (een overeenkomst) alleen kan worden beschouwd als een contract in de zin van artikel 6 lid 1 onder b) AVG, als het door alle deelnemende partijen, inclusief de persoon wiens gegevens op basis daarvan zouden worden verwerkt (de “betrokkene”), echt vrijwillig wordt aangegaan.

Ik heb daarbij twee vragen aan de orde gesteld: (1) Valt het door Breng/Connection aan mij opgelegde contract binnen de wettelijke grenzen van de contractvrijheid? (2) Kan ik geacht worden dit contract vrijwillig te hebben afgesloten, met ondubbelzinnige instemming van mijn kant?

Beide vragen moeten negatief worden beantwoord. In een rechtsstaat wordt de contractvrijheid begrensd door de wet. Een contract dat strijd oplevert met de wet, kan weliswaar deels rechtsgeldig zijn, maar is in ieder geval, gezien in zijn totaliteit, onrechtmatig. En, zoals ik in paragraaf 2.3.2.2 heb onderbouwd, moet uit artikel 4 lid 11) AVG geconcludeerd worden dat ik het contract met Connexion niet(!) vrijwillig ben aangegaan zoals bedoeld in de AVG.

#### Verhuld en mogelijk onbewust machtsdenken

Hoe kan het dan dat de AP toch een grondslag in dit zogenaamde "contract" meent te ontwaren? De verklaring daarvoor is dat de AP, achter een façade van rechtsstatelijke argumenten, in feite niet redeneert vanuit het recht, maar vanuit de macht. Het hoeft niet zo te zijn dat de AP, of haar medewerkers, dat bewust doen. Als ambtenaar heb ik zelf meegemaakt hoe collega's bepaalde attitudes en aannames over wat de juiste handelwijze is, kunnen internaliseren, waardoor zij zich er niet meer bewust van zijn dat zij op dat punt keuzevrijheid hebben, en een ethische afweging kunnen maken. In politiek, bestuur en ambtenarij loont het vaak om over bepaalde aannames niet na te denken, maar mee te gaan met "de stroom" die vanaf de top van de organisatie naar beneden vloeit, inclusief sociaal wenselijk geachte vormen van bewustzijn en onbewustzijn.

#### Machtsaspecten ten aanzien van gegevensverwerking

In "The Age of Surveillance Capitalism"<sup>14</sup> beschrijft Harvard-hoogleraar Shoshana Zuboff hoe organisaties (overheden en bedrijven) zich meester maken van de leefwereld van mensen, door geleefde ervaringen van mensen om te zetten in data, en zich de resulterende persoonsgegevens vervolgens zonder toestemming van de betrokkenen toe te eigenen. Zuboff noemt dat de "onteigeningscyclus" (*dispossession cycle*), waarin ze vier fasen (of stappen) onderscheidt.

In mijn brief van 16 maart 2019 aan de AP in een andere casus<sup>15</sup> heb ik deze analyse van vier stappen toegepast op de invoering van het OV-chipkaart-systeem en de rol van Trans Link Systems daarbij:

**Stap 1:** invasie ("incursion"). Zonder de toestemming of instemming van NS-reizigers te vragen, en ook zonder hen goed te informeren over de consequenties voor hun privacy, richten NS en andere

---

14 S. Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism - the Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, New York, 2019. Ik vertaalde dit als "bewakingskapitalisme". Wikipedia: 'Zuboffs "toezichtskapitalisme" als een "malafide mutatie van het kapitalisme" is een basisconcept geworden voor het duiden van big data en voor wat zij beschouwt als een economisch systeem, gebaseerd op commerciële surveillance. Zij argumenteert voorts dat reguleringen inzake gegevensbescherming en monopolievorming geen afdoende bescherming bieden tegen deze nieuwssoortige praktijken van het toezichtskapitalisme. Zij beschouwt het systeem als een zowel economische als sociale logica.' Bron: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Shoshana\\_Zuboff](https://nl.wikipedia.org/wiki/Shoshana_Zuboff) (15-03-2019).

15 Brief d.d. 16 maart 2019 in bezwaarprocedure n.a.v. mijn derde handhavingsverzoek m.b.t. privacy en de NS-OV-chipkaart; opgenomen als onderdeel van bijlage 5 bij dit beroepschrift, maar niet te verwarren met mijn brief van diezelfde datum in de thans voorliggende casus m.b.t. Breng/Connexion (geciteerd op pp. 22-24).

vervoerbedrijven een dochterbedrijf TLS (Trans Link Systems) op, dat tot taak heeft om in nauwe samenwerking met de vervoerbedrijven het OV-chipkaart-systeem te implementeren. De ongevraagde verwerking van persoonlijke reisgegevens van OV-gebruikers begint.

**Stap 2:** gewenning (“habituation”). Om niet te veel weerstand op te roepen, gebruiken NS en andere vervoerbedrijven verschillende technieken. Eén daarvan is verleiding: de OV-chipkaart zou alles zoveel makkelijker maken voor de reizigers. Een andere techniek is het nog niet meteen verplicht stellen van het systeem. Nog jaren na invoering van het systeem kunnen reizigers ook papieren treinkaartjes kopen. Daarmee bereikt NS twee doelen: (a) Het voorhanden zijn van een alternatief maakt het communicatief moeilijk tegen de invoering van de privacy-schendende OV-chipkaart op te komen (“Waar zeur je over, je kunt toch ook een papieren kaartje kopen”), terwijl ondertussen een grote groep mensen die zich door reclame van NS laat verleiden, gewend raakt aan de OV-chipkaart; (b) Reizigers die hun persoonsgegevens niet willen afstaan, kunnen nog niet in rechte opkomen tegen het systeem, omdat ze nog geen procesbelang hebben, vanwege het feit dat papieren kaartjes nog niet zijn afgeschaft, en het ook niet duidelijk is of, en zo ja wanneer die zullen worden afgeschaft.

**Stap 3:** aanpassing (“adaptation”). Wanneer er toch weerstand ontstaat tegen de privacy-schending, en die weerstand ook in het Nederlandse parlement vorm aanneemt, komen NS en andere vervoerbedrijven daaraan tegemoet door ook “anonieme” OV-chipkaarten beschikbaar te stellen, met de belofte dat daarmee de privacy van treinreizigers die dat willen, wordt gewaarborgd. Zo worden mensen, en vooral volksvertegenwoordigers, in slaap gesust. Ook de toezichthouder AP (toen nog CBP) wordt hiermee in slaap gesust - voorzover nodig.

**Stap 4:** nieuwe benadering om zelfde doel te bereiken (“redirection”). Mede als gevolg van mijn juridische actie tegen de privacy-schendingen door middel van het OV-chipkaart-systeem, beseffen NS en andere vervoerders dat ze reële juridische risico’s lopen. Weliswaar worden ze geholpen door een toezichthouder (CBP, AP) die zich, contrair aan zijn wettelijke taak, opstelt als hun handlanger en de door mij gevoerde procedures zoveel mogelijk saboteert, rekt en vertraagt, maar toch kan dat spel niet eeuwig duren, althans niet als ik die uitputtingsslag mocht volhouden. Dus gaat NS over tot een nieuwe benadering: het aanbieden van “extra” diensten die alleen beschikbaar zijn voor reizigers die gebruik maken van gepersonaliseerde OV-chipkaarten. Het vorig jaar (2018) geïntroduceerde arrangement “NS-Flex” is daar een voorbeeld van. NS wil klanten graag “van deur tot deur” begeleiden om het hen “gemakkelijk” te maken - mits ze hun persoonlijke reisbewegingen van deur tot deur door NS laten volgen.<sup>16</sup>

Het gaat hier dus eigenlijk om een kolonisering van de leefwerelden van mensen (“personen”) door organisaties die zich als koloniale veroveraars gedragen, rechten voor zichzelf definiëren op “data” die zij uit deze leefwerelden extraheren en deze nieuw gecreëerde, zogenaamde rechten vervolgens met overmacht afdwingen van mensen, zonder dat die daarmee vrijwillig of goed geïnformeerd hebben ingestemd.<sup>17</sup>

In beginsel valt elke inbreuk op de privacy door middel van een dergelijke overmacht te realiseren en af te dwingen. Ter illustratie daarvan heb ik in mijn brief van 16 maart 2019 in de casus van de NS-OV-chipkaart een fictief voorbeeld geconstrueerd waarbij zelfs het privé-gedrag van mensen m.b.t. tandenpoetsen kan worden gekoloniseerd. Ik zal dit hier citeren, waarbij ik de stappen in de onteigeningscyclus zal aangeven:

Via dezelfde logica en methodiek zou bijvoorbeeld een oligopolie van tandartsen in mijn woonplaats mij kunnen dwingen om mijn persoonsgegevens te laten verwerken met

---

<sup>16</sup> Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism*, pp. 138-155

betrekking tot de vraag op welke tijdstippen en welke plekken ik mijn tanden poets, en hoe lang. Dat gaat dan als volgt:

**(Stap 1: invasie)** De Arnhemse tandartsen richten gezamenlijk een bedrijf op, DLS (Dento Link Systems), dat de incassering en administratieve afhandeling van hun rekeningen verzorgt, door middel van een systeem van tandenborstels met cameraatjes en vingerafdruk-, iris- of speeksel-scanners, de zogeheten "scannerborstels". Daarmee wordt geregistreerd wanneer, hoe lang en ook op welke plek elke cliënt z'n tanden poetst. Arnhemmers gaan, volgens de algemene voorwaarden van de tandartsen, een contract met DLS aan dat hen verplicht tot aanschaf van zulke tandenborstels, tegen betaling, als zij in aanmerking willen komen voor tandheelkundige zorg.

**(Stap 2: gewinning)** Zogeheten "anonieme" scannerborstels zijn ook verkrijgbaar, maar a) die zijn niet echt anoniem, want hebben elk een uniek borstelnummer, en b) bij het gebruik van "anonieme" borstels heeft de cliënt geen recht op kwijtschelding van zogeheten "administratiekosten", die behoorlijk kunnen oplopen, en ook niet op...

**(Stap 3: aanpassing)** ..."aanbiedingen" waar na enkele jaren bijna alle cliënten gebruik van moeten maken om hun op één of andere manier almaar stijgende tandheelkundige kosten binnen de perken te houden.

**(Stap 4: nieuwe benadering om hetzelfde doel te bereiken)** Wanneer ik tegen deze praktijk opkom door een handhavingsverzoek in te dienen bij de AP, vraagt de AP, zonder eerst de tandartsen op dit punt te raadplegen, aan DLS of die zichzelf als verwerkingsverantwoordelijke ziet van de tandenpoetsgegevens. DLS antwoordt van wel, en geeft aan dat de tandartsen door DLS zijn ingeschakeld als "distributeurs" van scannerborstels en van rekeningen voor tandheelkundige zorg. DLS geeft aan dat de verwerking van tandenpoetsgegevens toegestaan is op grond van het feit dat mensen die tandheelkundige zorg krijgen, een overeenkomst hebben met DLS om scannerborstels te gebruiken, die DNS "noodzaakt" om hun tandenpoets-gegevens te verwerken, omdat de scannerborstels anders niet goed kunnen functioneren.

Dit fictieve voorbeeld laat zien hoe machthebbers, of dat nu een oligopolie van tandartsen is, een conglomeraat van vervoerbedrijven, een multinationalaal technologisch bedrijf of een overheid, een structurele inbreuk op de privacy kunnen realiseren door middel van een herdefinitie van:

- (1) de leefwereld van mensen, die nu gedefinieerd wordt als "data" die "moeten" worden verwerkt in een technisch systeem dat eigendom is van die machthebbers of aspirant-machthebbers;
- (2) de juridische verhoudingen: claims op eigendom en verwerkingsrechten t.a.v. "data";

---

17 Dit is vergelijkbaar met: a) hoe Spaanse en Portugese koningen rond het jaar 1500 eigendomsrechten voor zichzelf definieerden op het grondgebied van het Amerikaanse continent, waarbij de oorspronkelijke bevolking en hun leefwereld werden onderworpen. En b) met de "enclosures" in Engeland, waarbij aristocraten zich gemeenschappelijk gebruikte grond toeëigenden en daar een hek omheen zetten. En c) met de toeëigening van een exclusief recht op het kweken van planten door moderne multinationale bedrijven (bijv. Monsanto, thans behorend tot het Bayer-concern) via een door hen gedefinieerd en juridisch bevochten exclusief "intellectueel recht" op het DNA-materiaal van die planten. En d) met de toeëigening van zeggenschap over het privé-leven en de privé-gedachten van mensen door moderne overheidsbureaucratieën, hetzij in vrij openlijk autoritair geregeerde landen, bijv. China, hetzij in schijnbaar "vrije, democratische" landen waarin mensen echter wel constant "genudged" worden, bijvoorbeeld via "bemoeizorg" en "aanbiedingen die niet echt geweigerd kunnen worden" - denk bijvoorbeeld aan de huidige invoering van "slimme meters" in de huizen van Nederlanders.

- (3) de organisatorische verhoudingen: wisseling van rol wie opdrachtgever en wie opdrachtnemer is - met andere woorden: waar het centrum van de macht ligt. Klanten veranderen in "data-subjecten", bedrijven die diensten verlenen aan burgers veranderen in toeleveranciers van data in opdracht van data-bedrijven. De tot "data-subject" gereduceerde klanten worden opeens ook, zonder hun vrijwillige instemming, geherdefinieerd tot "contractpartners" van die data-bedrijven, wat in feite wil zeggen: onderdanen van die data-bedrijven, want zij hebben niets te zeggen over de algemene voorwaarden die zo'n data-bedrijf opstelt.

In een democratische rechtsstaat zijn de definities in democratisch tot stand gekomen wetten maatgevend, niet de definities van onaanspreekbare machthebbers in het bedrijfsleven of in ambtelijke burelen. Ik vraag uw rechtbank om aan de AP duidelijk te maken dat de AP moet ophouden met het bedienen van onaanspreekbare machthebbers, en in plaats daarvan weer moet gaan opereren ten dienste van de democratische rechtsstaat.

### 2.3.3 De term “(sociale) veiligheid” als vermeende bron van noodzakelijkheid

In mijn bezwaarschrift en d.d. 30 januari 2019 en in mijn aanvulling daarop d.d. 8 april 2019 heb ik, aan de hand van een analyse van het "Actieprogramma Sociale Veiligheid" waarop Breng/Connexxion zich beroept, reeds onderbouwd waarom Breng/Connexxion van zijn kant niet aannemelijk heeft gemaakt dat er sprake is van een zodanig veiligheidsprobleem dat hieruit een noodzaak zou kunnen worden afgeleid om de persoonsgegevens van alle reizigers te verwerken door middel van het weigeren van contante betaling in de bus, zonder privacy-vriendelijke alternatieven.

In haar besluit op bezwaar schrijft de AP hierover:

*“24. De maatregel dat een papieren vervoerbewijs in de bus enkel betaald kan worden met een pinpas of creditcard, heeft als doel om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het kader van de uitvoering van de overeenkomst te vergroten. Deze sociale veiligheid geldt zowel ten behoeve van reizigers als van het personeel. Deze sociale veiligheid is ook contractueel tussen Connexxion en haar reizigers vastgelegd. Artikel 6.8 uit de Algemene Voorwaarden bepaalt immers dat reizigers de huisregels en aanwijzingen van de vervoerder over onder meer orde, rust, stilte, veiligheid of een goede bedrijfsgang moeten opvolgen.*

*25. Zoals Connexxion naar voren heeft gebracht tijdens de hoorzitting, is deze maatregel onderdeel van een breder pakket van maatregelen uit het Actieprogramma om zo veiligheidsincidenten in het openbaar vervoer terug te dringen. Deze maatregel is ingevoerd voor het openbaar vervoer per bus in het geheel en niet slechts voor bepaalde buslijnen of in geselecteerde regio's, om zo een waterbedeffect te voorkomen. (...)*

Achter randnummer 30. voegt de AP daar nog aan toe:

*30. Connexxion heeft aangegeven dat de verplichtstelling van betaling van een papieren vervoerbewijs in de bus met een pinpas of creditcard ten doel heeft om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het kader van de uitvoering van de overeenkomst te vergroten. Het opnieuw toestaan van betaling van een papieren vervoerbewijs in de bus met contant geld, zou afbreuk doen aan deze doelstelling zoals neergelegd in het eerder genoemde Actieprogramma. Het is immers aannemelijk dat als een papieren vervoerbewijs met contant geld bij de buschauffeur kan worden gekocht, hierdoor de kans op veiligheidsincidenten toeneemt. Buschauffeurs worden dan opnieuw doelwit van criminelen die uit zijn op het contante geld dat de buschauffeurs onder zich moeten houden gedurende de rit.*

#### 2.3.3.1 Zwaaien met het ongekwalificeerde woord “veiligheid” voldoet niet

Het zwaaien met een begrip als "veiligheid" of "sociale veiligheid" is zondere nadere kwalificatie niet voldoende om aannemelijk te maken dat hieruit een noodzaak voortvloeit voor het verwerken van persoonsgegevens. Let wel, het gaat hier om de vraag of er überhaupt sprake is van zo'n noodzaak, nog voordat de vraag naar proportionaliteit relevant wordt (zie paragraaf 2.3.1).

Breng/Connexxion zal wellicht willen aanvoeren dat er wel sprake is van een vorm van kwalificatie van het begrip, namelijk in termen van een ambitie van een reductie, of althans het voortduren van de huidige stabiliteit, van het aantal "incidenten". Maar daarmee zou het gebrek aan kwalificatie alleen maar verschoven worden. Welke concrete gebeurtenissen of situaties beschouwd worden als "incidenten", wordt in het Actieprogramma niet vermeld. Weliswaar wordt er een categorisering aangebracht in drie soorten incidenten, maar ook die categorieën blijven abstract.

Bovendien wordt er in het Actieprogramma geen directe relatie gelegd tussen enerzijds de weigering van contante betaling in de bus en anderzijds de verwachte effecten daarvan op het aantal incidenten, of het soort incidenten. Aan mijn analyse van het gebrek aan onderbouwing in het Actieprogramma gaat de AP in haar besluit op bezwaar geheel voorbij.

Het enige wat de AP in haar besluit op bezwaar nog toevoegt aan de inhoudelijke argumentatie, zijn twee niet-onderbouwde verwachtingen. De eerste wordt achter randnummer 25 verwoord in de bijzin: "...om zo een waterbedeffect te voorkomen." Vermoedelijk doelt de AP daarmee op een vermeende aanzuigende werking als er in sommige bussen wel contante betaling is toegestaan, terwijl dat in andere bussen wordt geweigerd. Als mijn vermoeden klopt, gaat het hier om:

- (1) een geheel subjectieve, door de AP niet onderbouwde verwachting over het gedrag van mogelijke veroorzakers van "onveiligheid", die dan bijvoorbeeld bereid zouden zijn om een busreis te ondernemen in een regio waar ze verder niets te zoeken hebben, puur om op die plekken in Nederland "onveiligheid" te kunnen creëren;
- (2) een verwachting die bovendien niet strookt met de in het Actieprogramma genoemde daderprofielen.

De tweede niet-onderbouwde verwachting, of eigenlijk eerder suggestie, wordt verwoord achter randnummer 30: "Buschauffeurs worden dan opnieuw doelwit van criminelen die uit zijn op het contante geld dat de buschauffeurs onder zich moeten houden gedurende de rit." Met de woorden "opnieuw", "doelwit" en "criminelen" wordt hier een dramatische suggestie gewekt dat er ooit, namelijk tot medio vorig jaar, sprake was van structurele en wijdverbreide beroving van chauffeurs door misdadigers. Deze generaliserende zin is even demoniserend als de zin: "Als we buitenlanders in ons land toelaten, worden onze banen opnieuw door hen afgepakt." Het is ordinaire bangmakerij.

Ik hoop dat uw rechtbank nuchter naar de zaak wil kijken. Het zwaaien met enkele ongekwalificeerde woorden zoals "waterbedeffect", "doelwit" en "criminelen" leidt niet tot enige aannemelijkheid van een noodzaak om overal in Nederlandse bussen contante betaling te weigeren.

### **2.3.3.2 Begrip "sociale veiligheid" is onduidelijk en subjectief**

Nog erger wordt het, wanneer Breng/Connexion, trouw gevolgd door schoothond... pardon, "waakhond" AP, de term "sociale veiligheid" hanteert. Ten eerste gebeurt dat niet consequent, waardoor er verwarring blijft bestaan of het Actieprogramma zich nu richt op "veiligheid" of "sociale veiligheid".

Daarnaast wordt de inhoudelijke betekenis van de term "sociale veiligheid" niet helder onderscheiden van die van de term "veiligheid". Daardoor laten Breng/Connexion en de AP alle ruimte open voor een volstrekt subjectieve invulling van het begrip "sociale veiligheid". Als ik het schijnsel van de verlichting in de bus wat kil vind, is er dan al sprake van "sociale onveiligheid"? Of als het feit dat er drie jongens met een donkere huidskleur aan de andere kant van het gangpad zitten, mij angst inboezemt - is er dan sprake van "sociale onveiligheid"? Of als twee eigenwijze pubers flauwe opmerkingen maken over het uiterlijk van de chauffeur - ontstaat er daarmee een "onveilige situatie"? Het wordt niet duidelijk. Op deze manier kan uit de term "sociale veiligheid" geen enkele noodzaak worden afgeleid voor wat dan ook.

### **2.3.3.3 De AP negeert mijn analyse van de veiligheidsaspecten**

In haar besluit op bezwaar negeert de AP alle argumenten die ik aanvoer met betrekking tot de onduidelijkheid van het begrip "(sociale) veiligheid", maar gaat er simpelweg vanuit dat, omdat(!) Breng/Connexion op dat punt een ambitie heeft, er dus sprake zou zijn van een noodzaak die tot



uiting komt in de nieuwe algemene voorwaarden, en die "dus" opgevat zou moeten worden als een contract.

Sterker nog, de AP stelt achter randnummer 24, met verwijzing naar de algemene voorwaarden van Breng/Connexion:

*“Deze sociale veiligheid is ook contractueel tussen Connexion en haar reizigers vastgelegd.”*

Dat is volstrekt niet waar. Er is in de algemene voorwaarden van alles vastgelegd, ongetwijfeld ook over hoe reizigers zich in de bus dienen te gedragen. Maar de reizigers verplichten zich niet om “sociale veiligheid” te creëren in de bus.

In een land als China kunnen onderdanen door een autoritair bewind verplicht worden om “vertrouwen te hebben in het denken van Xi Jinping” en “de harmonie van de Volksrepubliek te beschermen”. Maar een particuliere busmaatschappij in Nederland beschikt niet over een dergelijke macht - nog niet. En zeker niet zolang Nederland nog een rechtsstaat is.

Maar goed, als de AP er zo over denkt, waarom zegt de AP dan niet recht door zee: "In onze ogen is de wil van de verwerkingsverantwoordelijke wet, in plaats van de AVG." Een dergelijke eerlijkheid van de kant van de AP zou de rechterlijke toetsing van het besluit op bezwaar in ieder geval snel en eenvoudig maken. Daar zou niet alleen onze zwaar belaste rechterlijke macht, maar ook de belastingbetaler beter van worden.

#### **2.3.4 Aan het noodzakelijkheids criterium is niet voldaan**

Op grond van het voorafgaande kan geconcludeerd worden dat er, voor wat betreft de verwerking van persoonsgegevens met als grondslag artikel 6 lid 1 onder b) AVG, niet is voldaan aan het noodzakelijkheids criterium, omdat de doelen waarvoor de persoonsgegevens worden verzameld, niet voldoen aan artikel 5 lid 1 onder b) AVG (“welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd”).

## 2.4 Ontbrekende proportionaliteit en subsidiariteit

### 2.4.1 Onjuiste opvattingen AP m.b.t. proportionaliteit en subsidiariteit

#### Proportionaliteit

In paragrafen 2.3.2.3 en 2.3.2.4 heb ik aangevoerd dat de AP, door ten onrechte een contract als een volledig zelfstandige grondslag aan te voeren, probeert om een noodzaak te construeren. In paragraaf 2.3.1 (Systematiek m.b.t. correcte toepassing noodzakelijkheids criterium) heb ik beschreven hoe de AP, eveneens ten onrechte, zo'n noodzaak probeert te construeren door het begrip noodzaak te verwarren met het begrip proportionaliteit. Daarbij heb ik de tekst achter randnummer 23 van het besluit op bezwaar geciteerd.

Thans zal ik ingaan op wat de AP naar voren brengt ten aanzien van proportionaliteit, los van de relatie daarvan met het begrip "noodzaak." Ik herhaal eerst de definitie van proportionaliteit die de AP achter randnummer 23 geeft:

*"23. (...) Daarbij moet de inbreuk op het recht op bescherming van uw persoonsgegevens in verhouding staan tot het te dienen doel, namelijk het waarborgen van sociale veiligheid in het kader van de uitvoering van de overeenkomst (proportionaliteitsbeginsel)."*

Die definitie is op zichzelf correct. Immers, als eenmaal de noodzakelijkheid van een gegevensverwerking is aangetoond, moet daarna worden getoetst of de gegevensverwerking daarnaast ook proportioneel is ten opzichte van het daarmee nagestreefde doel. Voor mijn betoog dat de noodzakelijkheid niet is aangetoond, zie paragraaf 2.3 van dit beroepschrift. In de huidige paragraaf ga ik verder uit van de hypothetische situatie dat de noodzakelijkheid zou zijn aangetoond.

Achter randnummers 25, vanaf halverwege dat randnummer, en 26 schrijft de AP:

*"25. (...) Daar komt bij dat bij de verwerking van uw betaalgegevens, Connexion gebruik maakt van een Payment Service Provider (hierna: PSP) voor het afhandelen van financiële transacties per PIN. Bij de betaling met een pinpas in een bus van Connexion, wordt uw bankrekeningnummer door de PSP verwerkt. De PSP past op het bankrekeningnummer de zogeheten PAN Masking techniek toe, waardoor Connexion van de PSP alleen de laatste vier cijfers van uw bankrekeningnummer ontvangt. De PAN Masking techniek is een internationaal standaard, opgesteld door de Payment Card Industry Security Standards Council (PCI SSC) om financiële transacties op te stellen. [Voetnoot: Volgens Requirement 3.3 van de Payment Card Industry Data Security Standard; PCI SSC, april 2016, p. 39.]*

*26. Naar het oordeel van de AP is de inbreuk op het recht op bescherming van uw persoonsgegevens daarmee beperkt en in verhouding tot het beoogde doel. De verplichte betaling met PIN is niet onevenredig omdat het uitsluitend de verwerking van uw bankrekeningnummer betreft. Bovendien is de verwerking van uw persoonsgegevens met voldoende waarborgen omkleed nu deze verwerking voldoet aan een internationale standaard, waardoor Connexion alleen de laatste vier cijfers van uw bankrekeningnummer ontvangt. Hierbij merkt de AP op dat PIN-betalingen ten behoeve van de uitvoering van een overeenkomst op zichzelf niet reeds strijdig zijn met de AVG. In het kader van de toetsing aan het proportionaliteitsbeginsel dient aannemelijk te worden gemaakt dat ten onrechte meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is voor het beoogde doel. Nu het hier uitsluitend om een bankrekeningnummer gaat waarvan slechts de laatste vier cijfers worden verwerkt, concludeert de AP dat de verwerking van uw persoonsgegevens niet onevenredig in*

*verhouding tot het te dienen doel, namelijk het waarborgen van sociale veiligheid in het openbaar vervoer per bus in het kader van de uitvoering van de overeenkomst.”*

De AP stelt hier dat er sprake is van evenredigheid omdat het uitsluitend de verwerking van mijn bankrekeningnummer betreft, maar onderbouwt niet waarom dat zo is. Bankrekeningnummers zijn zeer gevoelige gegevens, om de volgende redenen:

- bankrekeningnummers kunnen, in combinatie met andere gegevens (bijvoorbeeld wachtwoorden, pincodes of biometrische gegevens) gebruikt worden om grote financiële schade aan te richten;
- bankrekeningnummers zijn gerelateerd aan allerlei transacties, en daarmee ook aan allerlei andere persoonsgegevens. Dat maakt bankrekeningnummers zeer geschikt voor gebruik als middel om profielen over personen samen te stellen.

Bovendien is de bewering van de AP onjuist dat er bij een pinbetaling uitsluitend mijn bankrekeningnummer wordt verwerkt. Immers, daarnaast worden ook mijn pincode en diverse andere, voor mij onzichtbare codes verwerkt, plus gegevens over de wederpartij met wie ik een transactie aanga, alsmede gegevens over het onderwerp van de transactie: een busreis, plus tijd en plaats daarvan.

Daarnaast vindt de AP dat die verwerking proportioneel zou zijn omdat er wordt voldaan aan een internationale standaard. Een geïnstitutionaliseerde standaard zegt echter niets inhoudelijks over proportionaliteit. Denk bijvoorbeeld aan de internationale standaarden die bekend staan onder de namen SWIFT (uitwisselen van persoonsgegevens van vliegreizigers) of Privacy Shield (overeenkomst tussen de EU en de VS over toelaatbaarheid verwerking van persoonsgegevens van EU-burgers in de VS, ter vervanging van het eerdere Safe Harbour, eveneens een internationale afspraak die tot privacy-schendende praktijken bleek te leiden, zoals het Europese Hof van Justitie constateerde in de zaak Schrems/Facebook). Dat zijn internationale standaarden die gigantische privacy-lekken toelaten, en die daar zelfs voor bedoeld lijken te zijn. Dat is ook reden waarom er juridische procedures worden gevoerd door betrokkenen die ermee te maken krijgen.

Ook hier lijkt het of de AP, met geforceerde naïviteit, weer eens een papieren constructie bepalend wil laten zijn voor haar beoordeling, in dit geval de beoordeling van proportionaliteit. Maar op papier zien constructies en er altijd prima uit, totdat er in de werkelijkheid iets gebeurd dat heel anders verloopt dan het op papier gezet was. Dat hebben we recent ook bij UWV en de 117.000 gelekte CV's gezien - zie paragraaf 2.6 in dit beroepschrift.

Proportionaliteit is een "zacht" criterium dat zich makkelijk leent voor subjectieve belevingen en inschattingen, waarbij opportunisme een grote rol kan spelen. Voor een ambtenaar van een toezichthouder die geen serieus toezicht wil houden, zoals de AP (zie paragrafen 2.5 en 2.6), is het verleidelijk om alle gegevensverwerking gewoon maar "proportioneel" te vinden, want vanwege de vaagheid van dat criterium kunnen betrokkenen daar niet makkelijk iets tegen inbrengen. Juist daarom is het zo belangrijk dat het noodzakelijkheids criterium goed onderscheiden blijft van proportionaliteit (het evenredigheids criterium).

### **Subsidiariteit**

Over subsidiariteit schrijft de AP in haar besluit op bezwaar het volgende:

*“27. Een tweede element van het vereiste van noodzakelijkheid is het beginsel van subsidiariteit, wat inhoudt dat onderzocht moet worden of het doel waarvoor de verwerking van de persoonsgegevens plaatsvindt niet op een minder nadelige wijze kan worden bereikt. De AP heeft dit element in het primaire besluit volgens u onvoldoende gemotiveerd.*

28. Gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 20 september 2017 [voetnoot: Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2555 - dit is overigens de door mij gevoerde zaak inzake privacydiscriminatie en de OV-chipkaart van NS] is bepaald dat bij de beoordeling van de vraag of de verwerking van persoonsgegevens noodzakelijk is voor het aangaan en de uitvoering van de overeenkomst van belang of het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet in redelijkheid op een andere, voor de bij de verwerking van de persoonsgegevens betrokken persoon minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

29. In uw geval gaat het dus om de vraag of het doel waarvoor de persoonsgegevens (uw bankrekeningnummer) worden verwerkt, namelijk het vergroten van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het kader van de uitvoering van de overeenkomst, niet op een andere, minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt.

30. Connexxion heeft aangegeven dat de verplichtstelling van betaling van een papieren vervoerbewijs in de bus met een pinpas of creditcard ten doel heeft om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer in het kader van de uitvoering van de overeenkomst te vergroten. Het opnieuw toestaan van betaling van een papieren vervoerbewijs in de bus met contant geld, zou afbreuk doen aan deze doelstelling zoals neergelegd in het eerder genoemde Actieprogramma. Het is immers aannemelijk dat als een papieren vervoerbewijs met contant geld bij de buschauffeur kan worden gekocht, hierdoor de kans op veiligheidsincidenten toeneemt. Buschauffeurs worden dan opnieuw doelwit van criminelen die uit zijn op het contante geld dat de buschauffeurs onder zich moeten houden gedurende de rit.

31. De AP is dan ook van oordeel dat Connexxion aannemelijk heeft gemaakt dat het doel waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt niet op een minder nadelige wijze kan worden verwezenlijkt. Van strijdigheid met het subsidiariteitsbeginsel is geen sprake. De AP oordeelt dat daarmee is voldaan aan het noodzakelijkheids criterium uit artikel 6, eerste lid, onder b, van de AVG.”

Dit oordeel van de AP over subsidiariteit is dus gebaseerd op een subjectieve, tendentieuze en generaliserende verwachting van Breng/Connexxion over “criminelen”, een verwachting die bovendien niet strookt met de daderprofielen in het Actieprogramma. Zie mijn bespreking hiervan in paragraaf 2.3.3.1 van dit beroepschrift. Opeens zou betaling met contant geld, al honderd jaar lang volstrekt gebruikelijk in bussen in heel Nederland, geen redelijke alternatief meer zijn.

Voordat een dergelijke, drastische, algemene conclusie kan worden getrokken ten aanzien van contante betaling in het OV, zou er grondig onderzoek naar moeten worden gedaan. Want zoals het nu gegaan is, kunnen we met een pennestreek ook wel al het contante geld afschaffen - iets wat waarschijnlijk goed overeen zou komen met de agenda van “surveillance”-kapitalisten (zie paragraaf 2.3.2.4 van dit beroepschrift), maar wat niet in overeenstemming is met het EVRM en de AVG, die de bescherming van onze persoonsgegevens beogen.

De AP voegt daar nog aan toe:

“32. Ten overvloede merkt de AP op dat u ook de mogelijkheid heeft om een niet op naam gestelde OV-chipkaart te gebruiken. Het is, zoals u ook heeft aangegeven in uw bezwaarschrift, mogelijk om het saldo van deze niet op naam gestelde OV-chipkaart bij een zogenoemd oplaadpunt op te laden met contant geld. Met deze mogelijkheid beschikt u over een extra alternatief waarbij uw privacy voldoende is gewaarborgd. Dat er, zoals door u aangevoerd, slechts twee oplaadpunten in de stad Arnhem zouden zijn waar deze OV-chipkaart met contant geld wordt opgeladen, doet daar niet aan af. U zou deze

*ongemakkelijkheid bovendien voor uzelf kunnen beperken door het saldo van uw niet op naam gestelde OV-chipkaart met een voldoende hoog bedrag op te laden.”*

Hier wuift de AP met één pennestreek mijn argumentatie weg, die onder andere het volgende behelsde:

- Het is onredelijk bezwarend voor busreizigers als er slechts op één plek in de stad contant betaald kan worden (de “twee” genoemde plekken zijn er overigens maar één, omdat de twee balies (van Breng en NS) zich op dezelfde lokatie bevinden. Bovendien accepteert de Breng-balie sinds enige tijd geen contant geld meer, moest ik een aantal weken geleden ervaren);
- Er wordt bij die contante betaling een toeslag geheven (€0,50 per betaling), waarmee mensen die privacy-vriendelijk willen betalen, worden gediscrimineerd;
- De “niet op naam gestelde OV-chipkaart”, waarvan de AP nu voor het eerst de terminologie overneemt die advocaten van NS driekwart jaar geleden voor het eerst introduceerden in plaats van “anonieme OV-chipkaart”, bevat twee unieke pasnummers waardoor bij gebruik van die kaart de privacy niet werkelijk beschermd is. Hierover loopt reeds een andere rechtszaak, waarvan uw rechtbank de zittingsdatum op 20 augustus 2019 heeft gepland.

#### **2.4.2 Maatregelenmix niet afgewogen**

In het "Actieprogramma Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer" is een maatregelenmix opgenomen die bestaat uit 23 maatregelen, waarvan de afschaffing van contant geld er één is. Tijdens de hoorzitting n.a.v. mijn bezwaarschrift heb ik gevraagd of de effectiviteit van die maatregelenmix dan niet toereikend zou zijn als één van die drieëntwintig maatregelen, namelijk weigering van contante betaling, achterwege zou worden gelaten.

Dit ook met het oog op Art. 5 lid 1, aanhef en onder c) AVG:

Persoonsgegevens moeten toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);

Op die vraag kreeg ik ter zitting geen antwoord. Ook in haar besluit op bezwaar geeft de AP geen antwoord op deze vraag. Zolang deze vraag niet beantwoord is, met een goede onderbouwing, is de proportionaliteit van de gegevensverwerking niet aannemelijk gemaakt.

#### **2.4.3 Mogelijkheden voor profilering; risico's m.b.t. hacking**

Met betrekking tot de waarborgen ten aanzien van de bescherming van de verwerkte betalingsgegevens schrijft de AP:

*“33. U voert in uw bezwaarschrift aan dat een adequate anonimisering van uw bankgegevens niet is gegarandeerd, omdat het IT-systeem van de PSP als verwerker gehackt kan worden of omdat de PSP in de Verenigde Staten is gevestigd. Bovendien kunnen gedeeltelijk gemaskeerde betaalgegevens volgens u in combinatie met geheel andersoortige gegevens gebruikt worden om uw identiteit of bankrekeningnummer (geheel) te reconstrueren.*

*34. Op grond van artikel 25, eerste lid, van de AVG treft de verwerkingsverantwoordelijke, zowel bij de bepaling van de verwerkingsmiddelen als bij de verwerking zelf, passende technische en organisatorische maatregelen, zoals pseudonimisering, die zijn opgesteld met als doel de gegevensbeschermingsbeginselen, zoals minimale gegevensverwerking, op een*

*doeltreffende manier uit te voeren en de nodige waarborgen in de verwerking in te bouwen ter naleving van de voorschriften van deze verordening en ter bescherming van de rechten van de betrokkenen.*

*35. Tijdens de hoorzitting heeft Connexxion medegedeeld dat de door Connexxion gecontracteerde PSP een in Nederland gevestigde onderneming betreft. Daarnaast past deze PSP op de verwerking van het bankrekeningnummer een internationaal erkende standaard toe, namelijk de zogeheten PAN Masking techniek, waardoor Connexxion van de PSP alleen de laatste vier cijfers van uw bankrekeningnummer ontvangt. Tijdens de hoorzitting heeft Connexxion ook aangevoerd dat zij als vervoersmaatschappij geen profielen van reizigers kan opstellen, op basis van de vier laatste cijfers van de bankrekeningnummers van reizigers. U heeft tijdens de hoorzitting aangegeven dat u niet over concrete aanwijzingen beschikt dat Connexxion aan profilering doet, maar dat dit volgens u mogelijk in de toekomst zou kunnen gebeuren. Evenmin heeft u aannemelijk gemaakt dat u met PIN heeft betaald en als gevolg daarvan sprake is geweest van profilering door Connexxion. De AP merkt op dat nu u geen begin van bewijs heeft aangeleverd waaruit blijkt dat Connexxion personen identificeert en aan profilering doet, van een mogelijke overtreding niet is gebleken. Van een nader onderzoek en aansluitend handhavend optreden kan om die reden geen sprake zijn.”*

*36. De AP stelt vast dat Connexxion aannemelijk heeft gemaakt dat zij ten aanzien van de verwerking van uw bankgegevens handelt in overeenstemming met artikel 25, eerste lid, van de AVG gelet op de maatregelen die zij heeft getroffen zoals nader toegelicht in randnummer 35. Naar aanleiding van hetgeen Connexxion heeft gesteld in zowel de zienswijze van 13 september 2018 als tijdens de hoorzitting, en omdat u tijdens de hoorzitting heeft aangegeven niet over concrete aanwijzingen te beschikken die in een andere richting wijzen, acht de AP het aannemelijk dat Connexxion op dit punt passende technische en organisatorische maatregelen heeft getroffen, zoals wordt voorgeschreven in artikel 25, eerste lid, van de AVG. Van het verwerken van persoonsgegevens in strijd met de AVG is ook gelet hierop geen sprake.”*

De AP maakt hier geruststellende geluiden, die echter voorbij gaan aan alles wat er in recente jaren bekend is geworden over de mogelijkheden om gegevens te hacken, te verspreiden en te gebruiken voor profilering, identiteitsdiefstal etc. Voor enkele voorbeelden, zie paragraaf 2.6. De AP steekt haar toezichthoudende hoofd in het zand, en weigert zelfs om "nader onderzoek" te doen.

De AP lijkt hierbij overwegingen (26) en (28) van de AVG vergeten te zijn, of althans niet zo belangrijk te vinden:

(26) De beginselen van gegevensbescherming moeten voor elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon gelden. Gepseudonimiseerde persoonsgegevens die door het gebruik van aanvullende gegevens aan een natuurlijke persoon kunnen worden gekoppeld, moeten als gegevens over een identificeerbare natuurlijke persoon worden beschouwd. Om te bepalen of een natuurlijke persoon identificeerbaar is, moet rekening worden gehouden met alle middelen waarvan redelijkerwijs valt te verwachten dat zij worden gebruikt door de verwerkingsverantwoordelijke of door een andere persoon om de natuurlijke persoon direct of indirect te identificeren, bijvoorbeeld selectietechnieken. Om uit te maken of van middelen redelijkerwijs valt te verwachten dat zij zullen worden gebruikt om de natuurlijke persoon te identificeren, moet rekening worden gehouden met alle objectieve factoren, zoals de kosten van en de tijd benodigd voor identificatie, met inachtneming van de beschikbare technologie op het tijdstip van verwerking en de technologische ontwikkelingen. (...)

(28) De toepassing van pseudonimisering op persoonsgegevens kan de risico's voor de betrokkenen verminderen en de verwerkingsverantwoordelijken en de verwerkers helpen om hun verplichtingen inzake gegevensbescherming na te komen. De uitdrukkelijke invoering van „pseudonimisering” in deze verordening is niet bedoeld om andere gegevensbeschermingsmaatregelen uit te sluiten. [Onderstrepingen van mij.]

Het gaat bij gegevensbescherming dus niet alleen om het bestrijden van risico's die al tot schade hebben geleid ("Als het kalf verdronken is, dempt men de put"), maar juist ook om maatregelen om risico's te voorzien en tegen te gaan voordat ze bewaarheid worden.

Zolang de AP de AVG op deze punten negeert of bagatelliseert, is er geen sprake van een adequate beoordeling van de proportionaliteit of subsidiariteit van de verwerking van mijn betaalgegevens als ik simpelweg een buskaartje wil kopen.

- Dat de PSP van Breng/Connexion als rechtspersoon in Nederland is gevestigd, hoeft niet te betekenen dat de servers waarop de gegevens worden verwerkt, ook in Nederland staan. Het is ook mogelijk dat de PSP gebruik maakt van onderaannemers, bijvoorbeeld bedrijven in de VS die bepaalde technische diensten leveren. Ik heb dat op de hoorzitting in de bezwaarfase naar voren gebracht. Blijkens haar besluit op bezwaar heeft de AP echter ten onrechte niet uitgezocht of daar sprake van is.
- Opnieuw legt de AP de bewijslast dat Connexion profileert, of dat er risico's bestaan voor profilering door derden, ten onrechte bij mij, in plaats van precies bij Connexion na te gaan hoe die deze risico's tegengaat. Dit is geen toezichthouden. Als ik een inbraak bij de politie meld, gaat de politie mij toch ook niet vragen om te bewijzen wat die inbreker allemaal heeft meegenomen? Een serieuze toezichthouder op het gebied van persoonsgegevens verlangt van de verwerkingsverantwoordelijke dat die specifieke, concrete duidelijkheid geeft. Zie verder paragraaf 2.2 van dit beroepschrift.

Door deze zaken niet uit te zoeken, ook niet naar aanleiding van mijn bezwaarschrift, en in plaats daarvan blind te varen op de uitlatingen van de verwerkingsverantwoordelijke, verzuimt de AP haar taak om de proportionaliteit van de gegevensverwerking goed te beoordelen.

Op die manier realiseert de AP niet het vereiste, hoge beschermingsniveau. In paragraaf 2.5 zal ik aangeven welke attitude en benadering nodig is om wel dat beschermingsniveau te realiseren.

#### 2.4.4 Risico's in verband met mogelijke opsporingsdoelen

Ten slotte moet, ten behoeve van een goede beoordeling van proportionaliteit en subsidiariteit nog het risico worden genoemd dat autoriteiten toegang eisen en krijgen tot betaalgegevens in het kader van opsporingsactiviteiten, bijvoorbeeld om erachter te komen waar een verdachte zich op enig moment bevond (daarvoor lenen betalingsgegevens bij een vervoermaatschappij zich goed). Dit kan ten koste gaan van het zwijgrecht van verdachten, doordat bepaalde gegevens niet alleen in hun eigen hoofd meer voorhanden zijn (de herinnering aan waar ik was), maar ook onafhankelijk van mijn wil kunnen worden bemachtigd door de autoriteiten.

Bovendien is het bekend dat ook in Nederland niet alleen mensen in de gaten worden gehouden die verdacht worden van misdaden, maar ook mensen die maatschappelijk of politiek actief zijn op een wijze die op grond van niet-publieke criteria als "risicovol" wordt ingeschat. Elk persoonsgegeven dat wordt verwerkt, maakt een persoon kwetsbaarder. In een andere, recente casus (opheffing handhavingsmaatregelen door de AP ten aanzien van de Arnhemse afvalpas) heb ik dat in mijn bezwaarschrift wat uitvoeriger onderbouwd:

"Nu is de kans dat ik een misdrijf zal begaan, in de huidige situatie klein – in ieder geval niet groter dan die van de gemiddelde Nederlander. Maar die situatie zou kunnen veranderen als op enig moment de definitie van wat een "misdrijf" is, verandert. (...). Dan kan het zijn dat ik, als ik het zou wagen actief voor burgerrechten op te komen, zou worden verdacht van (voorbereiding van) een zogenoemd "misdrijf" dat eerder nog geen misdrijf was. Er zijn historische en contemporaine voorbeelden te over van dergelijke situaties en ontwikkelingen, ook in Europa.

Zoals bij de AP bekend mag worden verondersteld, worden "luizen in de pels" overal in de gaten gehouden door machthebbers. En zoals bekend, worden burgers die opkomen voor burgerrechten, door machthebbers in de praktijk vaak opgevat als "luizen in de pels", in plaats van als steunpilaren van de democratische rechtsstaat. Zelf ben ik in de afgelopen jaren tijdens één van mijn privacy-procedures ook een keer benaderd door iemand die mij in dat verband bepaalde vragen stelde, maar van wie de achtergrond ondanks mijn wedervragen niet helder werd. Ik had niet de middelen om uit te zoeken wat die achtergrond precies was, maar bij mij bleef de indruk hangen dat het mogelijk iemand was die tot taak had na te gaan wat voor vlees men met mij in de kuip had. Ik ga ervanuit dat men inmiddels gerustgesteld is.

Bovendien kan er niet worden uitgesloten dat overheden in bepaalde situaties overgaan tot het chanteren van individuele burgers, of zelfs het welbewust saboteren van de levens van burgers die als te lastig worden ervaren, onder andere door middel van het verspreiden van valse informatie. Enkele jaren geleden kwam, in het kielzog van de Snowden-onthullingen, in het nieuws dat een Engelse geheime dienst – ik meen: GCHQ – daarvoor zelfs een speciale afdeling had (de naam daarvan ben ik alweer vergeten, zoals het een nette burger betaamt – ik leef liever een beetje in de zon, en vergeet dus bepaalde schaduwen, ter beperking van mijn cognitieve dissonantie).

Hoe dan ook, mocht er in de toekomst sprake zijn van bepaalde politieke ontwikkelingen, dan zou de verwerking van mijn persoonsgegevens (...) mij opeens weer een beetje extra kwetsbaar kunnen maken, in samenhang met allerlei andere gegevens die er over mij, net als over andere burgers, worden verzameld.



Ik wil niet dat er nog een extra factor bijkomt waarmee in potentie mijn zwijgrecht op bepaalde punten zou kunnen worden omzeild, ten koste van mijn rechtspositie als Nederlands staatsburger en als burger van de EU.<sup>18</sup>

De ideeën van overheden en bedrijven over wat "proportioneel" is bij de verwerking van gegevens, zijn de afgelopen decennia geleidelijk, maar enorm verschoven. Na de Tweede Wereldoorlog leefde er niet alleen in Duitsland, maar ook in Nederland, een sterk bewustzijn hoe gevaarlijk gegevensverwerking kan zijn. Die lessen lijken inmiddels grotendeels vergeten te zijn - zelfs door de instantie die hierop in Nederland adequaat toezicht zou moeten houden.

---

<sup>18</sup> Bron: aanvulling d.d. 5 april 2019 op bezwaarschrift Jonker aan AP inzake opheffing handhavingsmaatregel adresgebonden afvalpas Arnhem.

## 2.5 Plicht AP tot realiseren hoog beschermingsniveau conform AVG en EVRM; rechtspolitieke vragen

In paragrafen 2.2.1.2 en 2.2.3 van mijn bezwaarschrift d.d. 30 januari 2019 ben ik ingegaan op de implicaties van het vereiste van een hoog beschermingsniveau voor de eisen die er rechtens mogen worden gesteld aan de besluitvorming van de AP op mijn handhavingsverzoek. Hier wil ik dat nog iets nader uitwerken door en in context plaatsen, met drie doelen:

- nader verduidelijken welke eisen er aan de AP mogen worden gesteld;
- aan uw rechtbank criteria voorleggen waaraan de besluitvorming en de daaraan ten grondslag liggende handelwijze van de AP kan (en in mijn ogen ook moet) worden getoetst;
- aangeven wat er in deze casus, gezien de omstandigheden, nodig is om tot een effectieve rechtsbescherming te komen van mij als betrokkene (burger die belang heeft bij zijn privacy).

### **Vijf kenmerken van gedrag van toezichthouders die hoog beschermingsniveau realiseren**

De handelwijze van een nationale privacy-toezichthouder die zijn wettelijke taak op grond van het EVRM en de AVG adequaat vervult, heeft op zijn minst de volgende vijf kenmerken:

- (1) De toezichthouder stelt het belang van de betrokkene (het data-subject) centraal, en legt de last om te bewijzen dat er bij de verwerking van persoonsgegevens voldoende rekening wordt gehouden met dat belang, nadrukkelijk en consequent bij de verwerkingsverantwoordelijke.

Dit hangt samen met de wijze waarop een goede toezichthouder omgaat met het begrip “aannemelijkheid”. De afgelopen vijf jaar heb ik in verschillende zaken (waarover straks meer) moeten constateren dat de AP, ondanks haar formele “onafhankelijkheid”, net als veel bezwarencommissies (*bien etonnés de se trouver ensemble?*), de neiging heeft om de opvattingen van bestuursorganen en andere verwerkingsverantwoordelijken veel sneller “aannemelijk” of “niet onaannemelijk” te achten dan de opvattingen van betrokkenen. Op die manier verplaatst de AP ten onrechte, op een impliciete manier, de bewijslast van de verantwoordelijke naar het data-subject (de betrokkene).

Voor een hoog beschermingsniveau is het nodig dat de AP de aannemelijkheid van de opvattingen van verwerkingsverantwoordelijken kritisch gaat benaderen, en dat de AP ophoudt met de opvattingen van betrokkenen onkritisch weg te wuiven.

- (2) De toezichthouder komt op voor de bescherming van personen, en niet slechts voor de bescherming van de data-stromen die op personen betrekking hebben. Dit betekent dat de toezichthouder kijkt naar de situatie waarin personen daadwerkelijk verkeren, en naar de risico's die personen lopen of in de toekomst kunnen lopen als een vorm van gegevensverwerking worden toegestaan waartegen iemand opkomt door middel van een melding, een klacht of een handhavingsverzoek.
- (3) De toezichthouder neemt geen genoegen met vaagheden van de kant van verwerkingsverantwoordelijken, maar vraagt kritisch door, net zolang totdat duidelijk is wat er aan de hand is, of totdat duidelijk is dat de verantwoordelijke niet kan of wil duidelijk maken wat er werkelijk aan de hand is.
- (4) De toezichthouder interpreteert de wet zoveel mogelijk in het voordeel van de privacy. Het is immers de rol van de toezichthouder om de persoonlijke levenssfeer van mensen zoveel

mogelijk te beschermen, en het is niet de rol van de toezichthouder om zoveel mogelijk op te komen voor institutionele of commerciële belangen van verwerkingsverantwoordelijken.

Tot dusverre doet de AP in de casussen die ik heb aangevoerd, het omgekeerde, en probeert linksom of rechtsom wetsinterpretaties te bedenken die afbreuk doen aan mijn recht op privacy. Daarmee neemt de AP de rol aan van een advocaat van verwerkingsverantwoordelijken die zo min mogelijk rekening willen houden met privacy. Dat is in strijd met de plicht van nationale toezichthouders in de EU om een hoog beschermingsniveau te realiseren.

- (5) De toezichthouder durft te handhaven en doet dat ook voortvarend als daar aanleiding voor is. Het is geen schande als een toezichthouder daarbij een keer wordt teruggefloten door de rechter: zo worden juridische grenzen afgebakend. Het is echter wèl een schande als de toezichthouder teruggefloten wordt door een rechter omdat de toezichthouder het privacy-belang van beschermwaardige personen jarenlang onder het vloerkleed heeft geveegd.

Want dat laatste betekent dat de toezichthouder zijn wettelijke taak om een hoog beschermingsniveau te realiseren, al die tijd niet heeft vervuld.

Verwerkingverantwoordelijken zijn (vaak grote) organisatie die zich de inhuur van een deskundige of een advocaat kunnen veroorloven. Betrokkenen (data-subjecten) zijn individuele burgers die in de praktijk veel minder toegang hebben tot know-how en ook niet de middelen hebben om betaalde deskundigen of advocaten in te schakelen. Voor deze burgers moet de AP er zijn. Anders is er geen sprake van een gelijk speelveld, laat staan van een hoog beschermingsniveau.

### **Interpretatie van het EVRM en de AVG**

Ik ben mij er sterk van bewust dat elk verdrag, elke wet, elke beleidsregel en elke rechterlijke uitspraak enige ruimte voor interpretatie toelaat, zowel op theoretisch, principieel niveau, als in de toepassing ervan op concrete gevallen. Wet en recht zijn geen algoritmes die zichzelf “afdraaien” zodra de elektriciteit wordt aangezet. De tussenkomst van mensen (uitvoerders, beleidsmakers en rechters) die de regels interpreteren, blijft altijd nodig.

Dit betekent ook, dat degenen die wet en recht interpreteren, altijd discretionaire ruimte overhouden, oftewel een mate van beslissingsvrijheid. Idealiter verantwoordten zij in hun uitvoeringsrapportages, beleidsregels en rechterlijke uitspraken hoe zij hun discretionaire ruimte hebben ingevuld, en wat hen tot de daarin gemaakte keuzes heeft gemotiveerd.<sup>19</sup>

Ook in de thans voorliggende casus is er interpretatieruimte. In dit beroepschrift heb ik betoogd dat de AP buiten de grenzen is getreden die een redelijke interpretatieruimte biedt, onder andere door de grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) AVG verkeerd te interpreteren. Maar ook de *grens* van een redelijke interpretatieruimte is op zijn beurt weer interpreteerbaar – en dat is onderdeel van de taak waar uw rechtbank zich in deze casus voor ziet gesteld.

Daarom lijkt het me goed om hier, bijna aan het einde van mijn betoog, twee dingen te doen:

- (1) De kern van *mijn* interpretatie als belanghebbende betrokkene te expliciteren;
- (2) Te motiveren waarom ik die interpretatie nodig acht, met het oog op de doelen die het EVRM en de AVG stellen.

---

<sup>19</sup> In de praktijk gaat het vaak heel anders, en gaan beslissers vaak over tot diverse vormen van geheimhouding, zwijgzaamheid en gewilde naïviteit (*disingenuousness*) als zij dat meer bevordelijk achten voor het bereiken van hun doelen of voor het beperken van hun persoonlijke risico's in hun werkomgeving. Maar dit terzijde.

Ad (1): De kern van mijn interpretatie is dat het EVRM en de AVG als uitgangspunt hebben dat er slechts twee redenen zijn waarom inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zijn toegestaan: vrijwillige instemming van de betrokken persoon (het “data-subject”), en noodzaak.

De kern van de interpretatie van die wetgeving door de AP lijkt echter te zijn dat er nog een derde legitieme reden voor een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan zijn: institutionele en/of commerciële overmacht – bijvoorbeeld in de vorm van publiek-private samenwerkingsverbanden waarin actoren, niet zijnde de betrokkenen, onderling afspraken met elkaar maken om hun politieke, institutionele en commerciële ambities te verwezenlijken.

In de thans voorliggende casus tracht de AP voor deze derde reden juridisch “onderdak” te vinden in een grondslag ex artikel 6 lid 1 onder b) AVG (“noodzakelijkheid voor de uitvoering van een contract”). Die interpretatie is, in *mijn* interpretatie, echter niet geoorloofd, omdat een contract, gezien vanuit een materiële rechtsopvatting, vrijwillige instemming van de daaraan deelnemende partijen vereist.

Als zulke vrijwillige instemming er van de kant van de betrokkene er niet is, dan is er ten eerste geen sprake van een werkelijk, materieel contract, en ten tweede is er dan in ieder geval een reële, objectieve noodzaak nodig om de beoogde verwerking van persoonsgegevens op enige wijze te rechtvaardigen, via een andere grondslag in artikel 6 lid 1 AVG. Zo’n andere grondslag is door de AP echter niet naar voren gebracht, en ook niet aannemelijk gemaakt, laat staan aangetoond.

Ad (2) Het belang van mijn interpretatie is gelegen in het feit dat als naast vrijwillige instemming en noodzaak ook de ambities van instituties en bedrijven een zelfstandige, legitieme reden voor inbreuken op de persoonlijke levenssfeer zouden vormen, er geen reële privacy-bescherming meer zou overblijven. De weg zou dan in beginsel vrij zijn voor willekeurige inbreuken op de persoonlijke levenssfeer, via allerlei juridische constructies die als “contract” opgevat zouden worden. Daarmee zou de praktische betekenis van de AVG, en van artikel 8 EVRM, geëlimineerd zijn. Dat laatste kan niet de bedoeling van de wetgever zijn.

Maar stel even, als gedachtenexperiment, dat dit eigenlijk wèl de bedoeling van de wetgever zou zijn, bijvoorbeeld omdat die stilzwijgend de AVG slechts beschouwt als een middel om de politieke en economische macht van de EU en haar lidstaten in de wereld te beschermen. In dat geval dienen mijn acties op het gebied van privacy om die omstandigheid zichtbaar te maken en het publiek wakker te schudden, zodat het een geïnformeerde keuze kan maken ten aanzien van die omstandigheid: wil het grote publiek daarin berusten en afscheid nemen van enige illusie van privacy? Of wil het grote publiek de EU en haar lidstaten houden aan de door die instituties geproclameerde wetten en regels? Het vraagstuk zou in dat geval veranderen van een juridisch in een politiek vraagstuk.

Maar in de overgang van een juridisch naar een politiek traject zit een tussenfase, waarin de discretionaire interpretatieruimte van de rechterlijke macht centraal staat. In die tussenfase is er sprake van *rechtspolitieke* vragen. In een dergelijke situatie zou het stellen van prejudiciële vragen aan het Europese Hof van Justitie voor de hand liggen.

## 2.6 Cumulatie privacy-schendingen; AP geen handhaver, maar handlanger; “Als het kalf...”

Er is, zoals we ook in de media kunnen lezen en horen, sinds ongeveer vijftien à twintig jaar, en vooral de laatste jaren, sprake van een cumulatie van privacy-schendingen: aan alle kanten wordt de persoonlijke levenssfeer van burgers geïnvadeerd door organisaties (overheden en bedrijven) die bij hoog en bij laag beweren netjes te zullen omgaan met al die persoonsgegevens die zij zich met feitelijke macht hebben toegeëigend – waarna telkens weer blijkt dat gegevens als gevolg van misbruik of hacking in verkeerde handen vallen, of als gevolg van “function creep” worden misbruikt voor andere doelen dan waarvoor ze (zogenaamd) werden verzameld.

Ondertussen wordt het noodzakelijkheids criterium (“Is het echt nodig deze persoonsgegevens te verzamelen”) door diezelfde organisaties steeds verder opgerekt, evenals hun optimistische, maar volstrekt onrealistische inschattingen over hun eigen vermogen (technisch en menselijk) om al die persoonlijke informatie goed te beschermen.

### Geen adequate bescherming door de AP

In zo’n situatie zou de Autoriteit Persoonsgegevens op moeten treden als een krachtige en effectieve beschermer van de persoonlijke levenssfeer, op de manier die ik paragraaf 2.5 heb aangegeven. Immers, de AP vervult een cruciale rol als het gaat om privacy-bescherming. Alleen als de AP actief en pro-actief opkomt voor de bescherming van onze persoonlijke levenssfeer, maken wij als burgers een reële kans op bescherming van onze privacy. Dit zou betekenen dat de AP alle juridische mogelijkheden benut en uitprobeert om onze privacy te beschermen. Maar ik zie de AP juist het omgekeerde doen, namelijk alle juridische mogelijkheden benutten om de door mij aangekaarte privacy-aantastingen met juridische middelen te verdedigen in pogingen om die aantastingen te legaliseren.

Ik zie keer op keer dat de AP mijn argumenten niet weerlegt, maar negeert. Argumenten in paragrafen 2.2, 2.3.1 en 2.3.2 van dit beroepschrift heb ik bijvoorbeeld al in verschillende andere zaken naar voren gebracht, maar in elke zaak gaat de AP eraan voorbij. De AP leert niet, maar volhardt in stellingnames en positioneringen die in de praktijk de privacy-bescherming ontdoen van elke effectiviteit. De kernredenering van de AP lijkt, ongeacht welke grondslag ex artikel 6 lid 1 AVG<sup>20</sup> de AP kiest, steeds te zijn: **“De data-verzamende organisatie (de verantwoordelijke) wil het, dus is het nodig, en dus is er een wettelijke grondslag, die we alleen nog even moeten kiezen uit de zes mogelijkheden die artikel 6 biedt.”** Dat is een redenering die van privacybescherming niets overlaat.

De AP reduceert zichzelf hiermee tot een “grondslagenfabriek”.

Inmiddels lopen er in totaal zes zaken tussen mij en de AP, waarin ik bezwaarschriften heb ingediend na afwijzing van mijn handhavingsverzoeken.<sup>21</sup> Drie daarvan hebben reeds aan uw rechtbank voorgelegd. In dit beroepschrift leg ik een vierde zaak aan u voor. En als de AP niet van houding verandert, zullen daar in de nabije toekomst nog twee zaken bij komen.

Het gaat om de zes zaken in het volgende schema (zie volgende pagina):

---

20 En voorheen, tot 25 mei 2018, uit artikel 8 Wbp (Wet bescherming persoonsgegevens), van gelijke strekking.

21 Vanwege overmacht (beperkte tijd en energie) heb ik over een aantal andere privacy-schendingen nog geen handhavingsverzoek ingediend. Dat is mede het gevolg van de tegenwerking van de kant van de AP in de zaken die ik wel aanhangig heb gemaakt. Op die manier creëert de AP willens en wetens een situatie waarin ik vooralsnog in sommige privacy-schendingen moet berusten, omwille van mijn gezondheid.

Onderwerp handhavingsverzoek aan AP	Handhav.verz. d.d. Bezwaarschr. d.d.	Beroepschr. d.d.	Zitting(en) van uw rechtbank d.d.
1. Afvalpas gemeente Arnhem (na eerder bezwaar, beroep en hoger beroep met gemeente Arnhem als wederpartij)	2016-05-31 (hh) 27-05-2017 (bzw) 18-03-2019 (bzw)	03-08-2017	07-07-2017 (vvz) 08-02-2018
2. Privacydiscriminatie bij anonieme OV-chipkaart NS	21-02-2015 (hh) 13-04-2015 (bzw)	10-09-2015 29-01-2018	07-07-2016 20-08-2019 (a.s.)
3. Unieke pasnummers op anonieme OV-chipkaart NS	24-11-2016 (hh) 16-10-2017 (bzw)	19-03-2018	20-08-2019 (a.s.)
4. Ontmoediging contante betaling door NS; internationale treintickets; registratie bij teruggave saldo anonieme OV-chipkaart	09-07-2018 (hh) 24-11-2018 (bzw)		
5. Weigering Connexion contante betaling in de bus	21-07-2018 (hh) 30-01-2019 (bzw)		
6. Weigering contante betaling Focus Filmtheater	17-08-2018 (hh) 19-04-2019 (bzw)		

Van deze zes zaken gaan er vier (no's 2, 3, 4 en 5) over privacy in het openbaar vervoer, en drie (no's 4, 5 en 6) over privacy en contante betaling. In alle zes zaken neemt de AP tot dusverre dezelfde houding aan en volgt dezelfde benadering, die kan worden samengevat in één zin: De AP keurt het goed dat organisaties, in hun hoedanigheid van verwerkingsverantwoordelijke, een nieuw, privacy-schendend systeem (technisch, logistiek, administratief en contractueel) installeren en vervolgens het voldongen feit van het eenmaal geïnstalleerde systeem aanvoeren als reden waarom er een vermeende grondslag zou zijn voor de legalisering van datzelfde systeem.

Hiermee verleent de AP telkens goedkeuring aan de in paragraaf 2.3.2.4 besproken "onteigeningscyclus": het terugkerende patroon van opeenvolgende tactieken waarmee organisaties persoonsgegevens van betrokkenen afhandig maken – of die daar nu mee instemmen of niet.

Met deze benadering maakt de AP, in flagrante strijd met haar wettelijke taak, in de praktijk de weg vrij voor een totale eliminatie van privacy, doordat de AP alleen nog stukjes privacy beschermt die door verwerkingsverantwoordelijken steeds makkelijker omzeild worden met gebruikmaking van profileringstechnieken.

#### **Ontduiking van de onderzoeksplicht en rekken van procedures**

Wanneer ik daar tegen opkom door middel van een handhavingsverzoek, probeert de AP eerst haar onderzoeksplicht te ontduiken door zich te beperken tot een "globaal bureau-onderzoek" dat in feite niet meer voorstelt dan het versturen van een brief aan de verwerkingsverantwoordelijke. De antwoorden van de verantwoordelijke worden vervolgens vrij klakkeloos door de AP overgenomen als zijnde het standpunt van de AP.

Als ik dan via de rechtbank een meer uitgebreid onderzoek afdwing, zoals in bovengenoemde casus no. 2 is gebeurd, dan blijkt dat het "uitgebreide" onderzoek weliswaar een jaar duurt, maar niet veel meer substantie heeft dan het eerdere "globale bureau-onderzoek". Op deze manier weet de AP de zaak jarenlang te rekken, terwijl ondertussen mijn privacy geschaad blijft worden. Bovendien blijkt ook een "globaal bureau-onderzoek" soms een jaar te kunnen duren, zoals in bovengenoemde casus no. 3 het geval was.

#### **Verzoek aan de rechtbank om rekening te houden met de reële omstandigheden**

Deze structurele houding en benadering van de kant van de AP moet opgevat worden als een reële omstandigheid, die het wettelijk vereiste, hoge beschermingsniveau van privacy onmogelijk maakt, tenzij de rechter ingrijpt. Gezien deze omstandigheid verzoek ik uw rechtbank om de AP in deze

casus niet slechts te verplichten tot het (eerst) doen van “uitgebreider” onderzoek. Daarvoor heeft de AP in de thans voorliggende casus al ruim gelegenheid gehad, met name ook naar aanleiding van mijn bezwaarschrift, dat immers een integrale heroverweging vereiste. Bovendien gaf ik in mijn bezwaarschrift concrete aanknopingspunten voor het doen van nader onderzoek, bijvoorbeeld in mijn analyse van het “Actieprogramma Sociale Veiligheid” waar Breng/Connexxion zich op beroept. De AP heeft in de bezwaarfase zulk onderzoek willens en wetens nagelaten – zo blijkt uit het besluit op bezwaar – en is opnieuw blind gevaren op de reeds eerder door Breng/Connexxion naar voren gebrachte argumentatie.

Om een verdere herhaling van zetten te voorkomen, en in het belang van een spoedige beëindiging van de huidige privacy-schending, verzoek ik uw rechtbank om met het oog op het wettelijk vereiste, hoge beschermingsniveau nu te voorzien in de hoofdzaak en de AP opdracht te geven tot het treffen van handhavende maatregelen ten aanzien van Breng/Connexxion.

### **Mogelijke relatie met andere agenda van de Europese Unie**

In dit beroepschrift beroep ik me op het EVRM en de AVG, dus op internationaal en Europees recht. Het is echter mogelijk dat sommige instanties binnen (de executieve van) de EU zich zelf niet werkelijk willen houden aan Europees recht. Ongeveer een half jaar geleden ontmoette ik een hoge manager van een internationaal, Europees bedrijf, dat zoals zoveel bedrijven, te maken heeft met privacy-vraagstukken.

Deze manager gaf te kennen dat in haar ogen de AVG niet primair bedoeld is om de privacy van burgers te beschermen, maar eerder om deel uit te maken van een systeem van regels dat de positie van EU-overheden en Europese bedrijven beschermt ten opzichte van machtige technologie-giganten in de Verenigde Staten en China. Als dat waar zou zijn, zou het de EU, onder het mom van “privacy-bescherming” eigenlijk gaan om het nastreven van een heel ander doel. In dat geval zou het ook te begrijpen vallen dat de AP, in lijn met (deels informele) instructies vanuit Nederlandse ministeries en vanuit bedrijfslobbies waarvan de AP formeel “onafhankelijk” heet te functioneren, dit andere doel nastreeft, ook al komt het niet overeen met het schijnbare doel en de schijnbare letter van de AVG.<sup>22</sup>

Het (schijnbare) doel van de AVG zou in dat geval voor de AP niet het richtsnoer zijn, maar ondergeschikt zijn aan de belangen en wensen van grote organisaties die persoonsgegevens willen verzamelen ter versterking van hun eigen informatiepositie, ten koste van de positie (informatieveiligheid, weerbaarheid en zelfstandigheid) van burgers, en ten koste van de informatiepositie van niet-Europese concurrenten.

Persoonlijk lijkt het mij zeker verstandig om Europese overheden en bedrijven voldoende te beschermen, gezien de geopolitieke situatie en de wereldeconomie van dit moment. Maar in dat geval is er voor onze Europese machthebbers wel sprake van een vorm van *noblesse oblige*: als de zelfbescherming van Europese autoriteiten en economische machthebbers, inclusief Nederlandse autoriteiten, mede plaatsvindt onder de vlag van privacy-bescherming, dan moeten de Nederlandse autoriteiten zich houden aan hun woord, en aan hun eigen wetten, en het fundamentele belang van hun eigen burgers bij privacy daadwerkelijk gaan beschermen. Dat wil zeggen: niet alleen in naam, en ook niet alleen in een selectie van gevallen waarin dat Nederlandse autoriteiten, Nederlandse bedrijven of combinaties (conglomeraten) daarvan toevallig goed uitkomt.

---

<sup>22</sup> Zie bijvoorbeeld: Belia Heilbron en Emy Koopman, “De tragedie van het privacytoezicht De Autoriteit Persoonsgegevens is nog altijd onvolwassen”, *De Groene Amsterdammer*, 17 januari 2019, pp. 36-41. En: Shoshana Zuboff, *The Age of Surveillance Capitalism – the Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, PublicAffairs, New York, January 2019.

Onder het “neoliberalisme” werden in de twintigste eeuw talloze mensen in schuldsavernij gebracht. Nu, onder het 21ste-eeuwse “surveillance capitalism”, worden talloze mensen daarnaast ook nog eens onderworpen aan data-slavernij – met medewerking van zogenaamde handhavers als de AP, die zich in feite opstellen als handlanger (versluisaar) van de data-roof. De AP beschermt ons niet, maar biedt een gedeeltelijke illusie van bescherming, in de vorm van schijnbescherming met talloze achterdeurtjes die deze ineffectief maken, om ons in de praktijk geleidelijk te laten wennen aan het ontbreken van elke effectieve privacy. Op deze manier pleegt de AP, en plegen de medewerkers van de AP, verraad aan de burgers, aan hun wettelijke taak, en aan de democratische rechtsstaat die de AP heet te dienen.<sup>23</sup>

Op deze manier is er, nog los van het antwoord op de vraag naar de werkelijke intenties van bepaalde EU-instanties, geen sprake van bescherming van de emancipatie van Europese of Nederlandse burgers (die afhankelijk is van hun mogelijkheid om met privacy te leven), maar alleen van een bescherming van de EU en haar lidstaten als instituties die door de AP in essentie worden behandeld als leenheren die aan het hoofd staan van feodale en/of tribale structuren, waarin individuele rechten ondergeschikt zijn aan de machtsverhoudingen binnen en tussen groepen.

#### **Rechterlijk oordeel: het risico van een structureel “Als het kalf verdronken is...”**

In de huidige casus is het woord nu aan uw rechtbank. Het hangt van u af of de democratische rechtsstaat werkelijk inhoud krijgt, in de vorm van effectueerbare rechten voor burgers, of alleen een façade blijkt te zijn om een feodaal en/of tribaal georganiseerd volk rustig te houden.

In de afgelopen jaren hebben we telkens twee dingen zien gebeuren:

- (1) Verantwoordelijken voor gegevensverwerking (overheden en bedrijven) gaven nadrukkelijk aan de bescherming van de door hen verwerkte persoonsgegevens uitermate serieus te nemen en zorgvuldig te waarborgen, totdat bleek dat de gegevens gelekt of misbruikt waren (als gevolg van menselijke fouten, systeemfouten of hacking), waarmee er dan een voldongen feit ontstond (“het kalf is verdronken”).

*Eén van de vele, recente voorbeelden (voorjaar 2019) is het hacken van 117.000 CV's van werkzoekenden die door UWV waren verplicht (door middel van misleiding, want er was geen wettelijke plicht, zoals UWV deed voorkomen – zelf heb ik een aantal jaren geleden om privacy-redenen met succes geweigerd eraan mee te doen) om hun CV's op het computersysteem van UWV (Werk.nl) te zetten. Door “achteraf gezien” ondeugdelijke veiligheidswaarborgen was een hacker in staat om via een bij het systeem aangesloten werkgever toegang te krijgen tot al deze CV's, en ze te stelen.*

---

<sup>23</sup> Dit is een vorm van “trahison des clercs”, waarbij bestuurders en ambtenaren van de AP, die loyaal zouden moeten zijn aan het gedachtengoed van burger- en mensenrechten dat het fundament vormt van hun eigen instituut en wettelijke taak, dit gedachtengoed desondanks zodanig reduceren en verdraaien dat ze het in feite verzaken en er verraad aan plegen, om loyaal te kunnen zijn aan de wensen en korte-termijn-belangen van machthebbers. Daarbij internaliseren ze hun intellectuele verraad zodanig, dat ze het niet meer als verraad ervaren, maar als een correcte interpretatie van wetgeving. Uit Wikipedia: “Julien Benda (26 December 1867 – 7 June 1956) was a French philosopher and novelist. He remains famous for his short book, *La Trahison des Clercs* (*The Treason of the Intellectuals* or *The Betrayal of the Intellectuals*). (...) This polemical essay argued that European intellectuals in the 19th and 20th century had often lost the ability to reason dispassionately about political and military matters, instead becoming apologists for crass nationalism, warmongering and racism. (...). Benda defended the measured and dispassionate outlook of classical civilization, and the internationalism of traditional Christianity. Closing this work, Benda darkly predicts that the augmentation of the “realistic” impulse to domination of the material world, justified by intellectuals into an “integral realism”, risked producing an all-encompassing species-civilization that would completely cease “to situate the good outside the real world”. Human aspirations, specifically after power, would become the sole end of society.”



- (2) Net zoals generaals zich bijna altijd voorbereiden op de vorige oorlog, zijn de uitspraken van rechters bijna altijd toegesneden op de omstandigheden van concrete gevallen uit het verleden (“reeds verdronken kalveren”). Voor een deel is dat onvermijdelijk. Maar met het oog op de huidige, snelle ontwikkelingen op het gebied van informatietechnologie en de manieren waarop die wordt ingezet, is een puur reactieve rechtspleging niet voldoende om adequate, reële bescherming te bieden aan de persoonlijke levenssfeer van burgers.

In talloze gevallen<sup>24</sup> blijkt dat bestaande wetgeving privacy niet adequaat beschermt ALS rechters niet snel en doortastend durven te oordelen met de nadruk op het voorzorgsprincipe.

Keer op keer bleek dat gemakkelijk gegeven “vertrouwen” door verantwoordelijken werd beschaamd, en dat het voordeel van de twijfel ten aanzien de toelaatbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens of de mate van beveiliging daarvan, “achteraf gezien” niet terecht was geweest. Bovendien bleek dat wetgevers, toezichthouders en rechters, door pas achteraf “de put te dempen nadat het kalf verdronken was”, elke keer meewerkten aan een verschuiving van grenzen, doordat elke keer dat er een voldongen feit van privacy-schending was geschapen, de norm voor privacy-bescherming daarmee nog wat verder werd opgerekt, ten nadele van mensen die hun persoonlijke levenssfeer beschermd willen zien.

De enige manier om deze ontwikkeling te keren en weer een beperkte, maar enigszins geloofwaardige basis van privacy te creëren, in overeenstemming met het vereiste “hoge beschermingsniveau” is om in de interpretatie en toepassing van bestaande wetgeving, met name de AVG, het voorzorgsprincipe te hanteren, met name ook als het gaat om de vraag met betrekking tot de eventuele noodzaak om bepaalde persoonsgegevens überhaupt te verzamelen.

De thans door mij aan u voorgelegde zaak is een kleine casus in een groot krachtenveld. Maar elke casus telt. En er staat veel op het spel. Het gaat in dit geval om het behoud van de mogelijkheid van individuele burgers om zich fysiek (met het OV) in de maatschappij te bewegen zonder dat hun bewegingen structureel kunnen worden geregistreerd, en eventueel later op verschillende manieren gebruikt, zonder hun toestemming en zonder dat ze er in de praktijk achter kunnen komen of dat gebeurt, en zo ja met welke doelen en met welke gevolgen voor hen persoonlijk.

---

24 Enkele voorbeelden: • de vanaf 2013 door Edward Snowden onthulde binnenlandse en buitenlandse, grootschalige privacy-schendingen door de NSA en andere geheime diensten, die vervolgens in allerlei landen (VS, VK, Frankrijk, Nederland...) grotendeels werden gelegaliseerd; • de door Arthur Gotlieb in 2014 onthulde slordige omgang met patiëntengegevens van de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA); • de data-lekken van ziekenhuizen via trackers (2015); • de hack in 2015 van de gegevens van 37 miljoen gebruikers van de vreemdgangerssite Ashley Madison, evenals die van miljoenen gebruikers van de datingsite AdultFriendFinders – waardoor talloze mensen chanteerbaar werden; • de afluister-televisies van Samsung en het afluisterspeelgoed van Mattel, de “slimme” meters, koelkasten en andere bouwstenen van het “Internet of Things”; • het in 2018 onthulde misbruik van gegevens van honderden miljoenen Facebook-klanten door Cambridge Analytica, gefaciliteerd door Facebook; • de ontwikkelingen op het gebied van geautomatiseerde gezichts-herkenning en emotie-herkenning, in combinatie met talloze camera’s in de openbare ruimte. Etc., etc. Zie voor meer informatie bijvoorbeeld de website van Stichting Privacy First ([www.privacyfirst.nl](http://www.privacyfirst.nl)).

### 3 Verzoek aan de rechtbank

Op grond van het voorafgaande, verzoek ik aan uw rechtbank

- primair: om het besluit op bezwaar te vernietigen en de AP op te dragen om handhavend op te treden tegen de generieke weigering van contante betaling in bussen van het OV, in casu de bussen en buslijnen die door Breng/Connexxion worden geëxploiteerd;

- subsidiar: om aan het Europese Hof van Justitie de volgende drie prejudiciële vragen te stellen:

1. Mag een openbaar-vervoerbedrijf, op grond van de AVG/GDPR, na constatering van veiligheidsproblemen op hooguit sommige buslijnen, op alle buslijnen van het vervoerbedrijf contante betaling weigeren:
  - **op grond van een algemeen, subjectief idee** dat dit waarschijnlijk zou helpen;
  - **zonder alternatieve, niet onredelijk bezwarende voorzieningen** te treffen voor contante betaling van vervoerbewijzen;
  - **zonder onderzoek te doen naar en specificatie te geven van de feitelijke oorzaken van de veiligheidsproblemen** op de specifieke buslijnen waar zulke problemen in substantiële mate optreden;
  - **zonder ex-ante evaluatie van het effect** van het toevoegen van de weigering van contante betaling aan de overige maatregelen in de maatregelenmix op a) de veiligheid, en b) de privacy;
  - **zonder** onderzoek of, met het oog op het subsidiariteitsbeginsel, de veiligheid van problematische buslijnen voldoende gewaarborgd zou kunnen worden met een maatregelenmix waarbij de weigering van contante betaling achterwege wordt gelaten;
  - **zonder** onderzoek of, met het oog op het subsidiariteitsbeginsel, de veiligheid van de overige, niet-problematische buslijnen reeds voldoende gewaarborgd is, of kan worden met een beperktere maatregelenmix waarbij de weigering van contante betaling achterwege wordt gelaten?
2. Voldoet het aan de eisen van de AVG/GDPR indien een busmaatschappij van een stad van meer dan 150.000 inwoners en interne reisafstanden van meer dan vijf kilometer, slechts één punt op één locatie inricht:
  - **waar** er voor vervoerbewijzen betaald kan worden zonder dat er bij die betaling persoonsgegevens worden verwerkt, en
  - **waarbij** per transactie door de OV-gebruiker een toeslag op de prijs moet worden betaald ten opzichte van niet-anonieme transacties;
  - **en waarbij** de enige manier om het percentage van de toeslag te beperken tot minder dan 25% van de prijs van het vervoerbewijs, is om tegen extra betaling (€7,50) een zogeheten “anonieme”, laadbare, elektronische kaart (OV-chipkaart) aan te schaffen die niet werkelijk anoniem is, omdat deze kaart voorzien is van twee unieke nummers?
3. Mag de AP als nationale toezichthouder van een EU-lidstaat, na een ingediende klacht over de situatie zoals omschreven in bovenstaande vragen 1. en 2., in het licht van de wettelijke plicht van het realiseren van een hoog beschermingsniveau ten aanzien van privacy, en in het licht de cruciale functie van het openbaar vervoer voor de volwaardige maatschappelijke participatie van alle burgers, desondanks weigeren om handhavend op te treden?

...en om mede op basis van de antwoorden van het Europese Hof uitspraak te doen.

### **Noot met betrekking tot verslaglegging hoorzitting bezwaarprocedure**

Op dit moment verblijf ik in het buitenland. De AP heeft mij per email een afschrift van het besluit op bezwaar toegestuurd, waarvoor ik de AP erkentelijk ben, maar geen afschrift van de daarbij gevoegde bijlage met haar verslag van de hoorzitting van de bezwaarprocedure.

Na terugkeer in Nederland zal ik kennisnemen van het door de AP opgestelde verslag en dat vergelijken met mijn eigen aantekeningen van de hoorzitting. Mocht ik in het verslag aanleiding zien om mijn inbreng in de huidige beroepsprocedure aan te vullen, dan zal ik dat ofwel in een separate brief doen (aanvulling op mijn beroepschrift), ofwel ter zitting van uw rechtbank.

Met betrekking tot verslaglegging moet voorts nog worden opgemerkt dat ik tegenover de AP in verschillende casussen, waaronder deze, steeds heb aangegeven dat ik alleen instem met het maken van een geluidsopname door de AP van hoorzittingen in bezwaar, indien de AP mij ook een kopie van die geluidsopname overhandigt, ten behoeve van een gelijk speelveld en een faire procesgang. De AP heeft in reactie daarop steeds gekozen om geen geluidsopname van de hoorzittingen te maken, maar zich te beperken tot een "zakelijke weergave" op basis van aantekeningen van een notulist. Ik heb zelf ook meegenotuleerd op de hoorzittingen.

Enkele jaren geleden heeft de AP mij een keer gelegenheid gegeven om commentaar te leveren op een concept-verslag (zakelijke weergave), en heeft toen ook al mijn opmerkingen en correcties overgenomen. Tegenwoordig kiest de AP ervoor om dat niet meer te doen, maar om een definitief verslag dat ik niet heb ingezien en waarover ik niet ben geraadpleegd, als bijlage bij haar besluit te voegen.

### **Noot met betrekking tot correspondentie-adres**

Dit beroepschrift is vanuit \_\_\_\_\_ aangetekend naar uw rechtbank verstuurd. Mijn correspondentie-adres is echter in Nederland, zoals aangegeven in het briefhoofd van dit beroepschrift.

## **Twee indexen voor dit beroepschrift; ondertekening**

### **Index van randnummers in besluit op bezwaar AP en bespreking daarvan in dit beroepschrift**

Randnummer bob AP	Besproken in paragra(a)f(en) beroepschrift Jonker
18	2.3.2.2 (pag. 18-19)
19	2.3.2.3 (pag. 20-23)
20	2.3.2.3 (pag. 24-25)
21	2.3.2.3 (pag. 24-25)
22	2.3.2.3 (pag. 24-25)
23	2.3.1 (pag. 10-12) en 2.4.1 (pag. 34)
24	2.3.3 (pag. 31-32)
25	2.3.3 (pag. 31-32) en 2.4.1 (pag. 34)
26	2.2 (pag. 7) en 2.4.1 (pag. 34)
27	2.4.1 (pag. 35) en 2.4.2
28	2.4.1 (pag. 36)
29	2.4.1 (pag. 36)
30	2.3.3 (pag. 31) en 2.3.3.1 (pag. 31-32)
31	2.3.3.1 (pag. 31-32) en 2.4.1 (pag. 36)
32	2.4.1 (pag. 36-37)
33	2.4.3 (pag. 37-39) en 2.4.4 (pag. 40-41)
34	2.4.3 (pag. 37-39) en 2.4.4 (pag. 40-41)
35	2.2 (pag. 7) en 2.4.3 (pag. 38-39) en 2.4.4 (pag. 40-41)
36	2.4.3 (pag. 38-39) en 2.4.4 (pag. 40-41)

## Index van enkele begrippen die in dit beroepschrift worden genoemd

Begrip:	Paragraaf (pagina(s)) in beroepschrift
Aannemelijkheid	2.2 (pag. 7);2.5 (pag. 42)
Beschermingsniveau, vereist	2.4.3 (pag. 39); 2.5 (pag. 43); 2.6 (pag. 46-47, 49)
Bewijslast	2.2 (pag. 7-8); 2.5 (pag. )
Doelmatigheid	2.2 (pag. 6)
Grondwet (art. 1; art, 10)	2.3.2.1 (pag 22 - art. 1; pag. 23 - art. 10)
Horizontale werking	2.3.1 (pag. 10)
Instemming, (on)vrijwillig	2.1 (pag. 4); 2.3.2.1 (pag. 13, 15-17); 2.3.2.2 (pag. 18-19); 2.3.2.4 (pag. 27);2.5 (pag. 44)
Macht, overmacht	2.3.2.4 (pag. 27-30); 2.5 (pag. 44); 2.6 (pag. 47-48)
Motiveringsgebrek	2.2 (pag 8.); passim
Noodzaak, noodzakelijkheid	2.1 (pag. 4-5); 2.3 (pag. 9-33)
Ontmoedigingsbeleid	2.1 (pag. 4)
Prejudiciële vragen	2.5 (pag. 44); 3 (pag. 50)
Rechtmatigheid van contract	2.3.2.1 (pag. 13-17) en 2.3.2.4 (pag. 27)
Rechtsbegrip (materieel)	2.3.2.1 (pag. 13-17); 2.5 (pag. 44)
Rechtsgeldigheid van contract	2.3.2.1 (pag. 13-17); 2.3.2.3 (pag. 25-26); 2.3.2.4 (pag. 27)
Rechtspolitieke vragen	2.1 (pag. 3); 2.5 (pag. 44)
Verslaglegging	3 (pag. 51)
Vitale belangen	2.3.2.3 (pag. 20-21)
Voorzien in de hoofdzaak	2.6 (pag. 47); 3 (pag. 50)
Voorzorgsprincipe	2.6 (pag. 47, 49)
Wanverhouding (AVG)	2.3.2.2 (pag. 18-19)
Wettelijke plicht (als grondslag)	2.3.2.3 (pag. 21-23)
Wettelijke taak (als grondslag)	2.3.2.3 (pag. 21)
Wettig betaalmiddel	2.1 (pag. 4)

Dankwoord: terwijl ik dit beroepschrift opstelde, ontzegde Microsoft mij opeens de toegang tot mijn tekstverwerkingsprogramma MS Word, tenzij ik door middel van het aanklikken van een button mijn “acceptatie” zou aangeven voor een ongebreidelde roof van mijn data door Microsoft. Ik bevond me op dat moment in . Graag wil ik danken voor het feit dat ik daar gratis gebruik mocht maken van computers, inclusief het programma MS Word, zodat ik niet genooddaakt werd de data-roof van Microsoft (“stap 1 van de onteigenings-cyclus: invasie”) met het mes op de keel quasi te “accepteren”...

### **Ondertekening van dit beroepschrift:**

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker

### **Bijlagen:**

1. Handhavingsverzoek Jonker d.d. 21 juli 2018, inclusief twee bijlagen
2. Voorafgaand handhavingsverzoek Jonker d.d. 9 juli 2018
3. Primair besluit AP d.d. 10 januari 2019 op handhavingsverzoek d.d. 21 juli 2018
4. Bezwaarschrift Jonker d.d. 30 januari 2019
5. Reactie Jonker d.d. 8 april 2019 op nadere info van Connexion
6. Besluit AP d.d. 14 mei 2019 op bezwaar