

M. Jonker

Arnhem

Arnhem, 11 juli 2025

(AANTEKENEN)

Autoriteit Persoonsgegevens

<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/bezwaar-maken/bezwaarschrift-formulier> (Postbus 93374, 2509 AJ DEN HAAG)

Onderwerp: Aanvulling van bezwaarschrift d.d. 3 oktober 2024 (gemotiveerd 27 oktober 2024) tegen besluit AP van 28 augustus 2024 inzake **onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens bij aanschaf internationale treintickets aan NS-balies** voor treinreizen binnen de EU, met het oog op geplande hoorzitting d.d. 7 augustus 2025

Uw kenmerk: 2024-028788

Geachte heer/mevrouw,

1 Aanleiding voor deze aanvulling op mijn bezwaarschrift; inhoud van deze aanvulling

Op 3 oktober 2024 heb ik bij u een bezwaarschrift ingediend zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen uw besluit van 28 augustus 2024 inzake mijn **handhavingsverzoek (AVG-klacht)** van 20 juni 2020, waarin ik de AP verzoek om handhavend op te treden tegen de onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens bij de aanschaf van internationale treintickets binnen Nederland en de EU. Op 27 oktober 2024 heb ik mijn bezwaarschrift gemotiveerd.

De AP heeft mij begin 2025 laten weten dat het door de AP als enige relevante wederpartij beschouwde bedrijf NS (Nederlandse Spoorwegen) te kennen heeft gegeven niet te willen deelnemen aan een **hoorzitting** naar aanleiding van het door mij ingediende bezwaar. De AP gaf daarbij tevens aan dat de AP geen behoefte had vragen aan NS of aan mij te stellen, en gaf mij in overweging of ik om die redenen wellicht wilde afzien van mijn recht om gehoord te worden. In reactie daarop heb ik aangegeven **vooralsnog vast te houden aan mijn recht gehoord te worden**, in afwachting van een eventueel alsnog door NS ingediende schriftelijke zienswijze of andere door NS toegestuurde informatie, en in afwachting van de door mij gevraagde informatie van de AP over haar prioriteringsbeleid bij de afhandeling van handhavingsverzoeken (AVG-klachten).

In de brief d.d. 27 oktober 2024 waarin ik mijn bezwaarschrift motiveerde, deed ik tevens een verzoek met een beroep op de Wet open overheid (**Woo-verzoek**) met betrekking tot informatie over de prioriteringscriteria die de AP hanteert bij het wel, niet of later behandelen van handhavingsverzoeken. Na herinneringen van mijn kant, heeft de AP het bestaan van mijn Woo-verzoek alsnog erkend en, nadat ik in dat verzoek had gepersisterd, uiteindelijk op 31 maart 2025 een afwijzend besluit genomen op mijn Woo-verzoek. Op 15 april 2025 heb ik tegen die afwijzing een bezwaarschrift ingediend (hierna: **Woo-bezwaar** / Woo-bezwaarschrift; zie bijlage 1), waarbij ik afzag van mijn recht om in het kader van mijn Woo-bezwaar gehoord te worden. Tot op heden heb ik geen besluit van de AP ontvangen op dat Woo-bezwaar.

Na telefonisch en email-contact met mij, heeft de AP mij op 9 mei 2025 per brief bericht dat zij bij nader inzien **toch enkele vragen aan NS** wilde stellen naar aanleiding van mijn AVG-bezwaarschrift. De AP voegde deze vragen (van gelijke datum) bij haar brief. Ook vroeg de AP mij om mijn verhuiderdata door te geven met het oog op een te houden hoorzitting n.a.v. mijn AVG-bezwaar.

Op 19 mei 2025 heb ik aan de AP een email gestuurd waarin ik mijn verhuiderdata doorgaf, en waarin ik tevens wees op door de AP **niet gestelde vragen**, waaronder met name ook niet gestelde vragen aan **mogelijke buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken** (Deutsche Bahn, SNCF e.a.) die ik reeds in mijn handhavingsverzoek en daarna in mijn bezwaarschrift had genoemd.

Na een kort (en zoals steeds prettig) telefonisch contact, uitsluitend inzake het vaststellen van een datum voor de beoogde hoorzitting, heeft de AP mij vervolgens bij brief van 5 juni 2025 bericht dat de hoorzitting zal plaatsvinden op 7 augustus a.s. en dat deze datum in beginsel niet zal worden gewijzigd. De AP geeft daarbij aan dat ik uiterlijk 31 juli 2025 dien te laten weten als ik alsnog zou willen afzien van deelname aan de hoorzitting. Bij deze brief heeft de AP tevens de reactie d.d. 27 mei 2025 van NS gevoegd op de door de AP op 9 mei 2025 aan NS gestelde vragen.

Als gevolg van deze ontwikkelingen sinds de indiening van mijn AVG-bezwaarschrift, is er op dit moment sprake van de volgende situatie:

- De AP heeft een datum voor de geplande hoorzitting vastgesteld;
- De antwoorden van NS op de door de AP gestelde vragen zijn beschikbaar;
- NS heeft geen gebruik gemaakt van de gelegenheid om in aanvulling daarop op eigen initiatief informatie en/of argumenten aan te dragen;
- Cruciale informatie van mogelijke verwerkingsverantwoordelijken zoals Deutsche Bahn of SNCF is nog steeds niet bekend bij de AP en ook niet bij mij, doordat de AP geweigerd heeft Deutsche Bahn of SNCF om die informatie te vragen;
- Cruciale informatie m.b.t. (de totstandkoming van) het prioriteringsbeleid of de prioriteringspraktijk van de AP bij het afhandelen van AVG-klachten (handhavingsverzoeken) is nog niet bekend bij mij, doordat de AP mijn Woo-verzoek niet adequaat heeft behandeld en mijn daaropvolgende Woo-bezwaar tot op heden niet (of althans niet voortvarend) heeft behandeld - ondanks mijn bereidheid om in die procedure af te zien van mijn recht om gehoord te worden.

In mijn ogen heeft de AP hiermee een slechte situatie gecreëerd, omdat er in een correct afgehandelde bezwaarprocedure n.a.v. mijn AVG-klacht door het bestuursorgaan (in casu de AP) tijdig voldoende informatie moet worden verzameld om alle redelijkerwijs beschikbare feiten en standpunten **bij het horen te kunnen betrekken**. In mijn ogen is de AP daarom nalatig geweest bij het verzamelen van relevante informatie en bij het kiezen van een datum voor een hoorzitting.

In de ontstane situatie zie ik me genooddaakt om mijn bezwaarschrift aan te vullen op basis van de informatie die inmiddels (bij mij) wel voorhanden is. Hieronder zal ik in **paragraaf 2** ingaan op de **antwoorden van NS** op de weinige vragen die de AP na mijn bezwaarschrift wél heeft gesteld.

In **paragraaf 3** zal ik ingaan op de implicaties van het **ontbreken van bepaalde informatie** van zowel NS als mogelijke verwerkingsverantwoordelijken zoals Deutsche Bahn, SNCF of Thalys.

In **paragraaf 4** zal ik ingaan op de implicaties van het ontbreken van relevante informatie met betrekking tot de **prioritering van de AP** bij het afhandelen van handhavingsverzoeken (AVG-klachten) zoals mijn onderhavige handhavingsverzoek.

Een volledige inhoudsopgave vindt u op pagina 29 van deze aanvulling op mijn bezwaarschrift.

2 Bespreking van de antwoorden van NS op de vragen van de AP

De AP heeft aan NS in haar brief van 9 mei 2025 drie vragen gesteld, waarop NS antwoorden heeft gegeven. NS heeft buiten deze drie antwoorden geen andere feiten of argumenten ingebracht. Ik zal hieronder de drie vragen en antwoorden één voor één citeren en bespreken.

2.1 Vraag van de AP m.b.t. 200 buitenlandse reisbestemmingen met anonieme tickets

Vraag 1 van de AP luidde als volgt:

1. Kunt u een verklaring geven voor het feit dat er kennelijk 200 bestemmingen zijn in het buitenland, waarbij op de kaartautomaat gekozen kan worden voor een anoniem ticket, terwijl dit bij andere bestemmingen niet het geval is?

NS beantwoordt deze vraag als volgt:

Het kopen van internationale tickets via de kaartautomaat is per definitie anoniem, er worden geen persoonsgegevens gevraagd:

- a. Dit ticket uit de kaartverkoopautomaat (KVA), een zogenaamd CT-ticket, is een waardepapier (niet te kopiëren voor veelvoudig gebruik/ fraude).
- b. Het aanbod in de kaartautomaat is historisch ontstaan. Het aanbod beperkt zich tot bestemmingen, zonder verplicht zitplaatsreserveringen die op naam zijn, en naar de meest verkochte bestemmingen in de ons omringende landen (zie bijlage 1).
Uitzondering hierop is wanneer er bijvoorbeeld sprake is van grotere drukte zoals in de zomer. In dat geval is vanuit het oogpunt van veiligheid een verplichte losse zitplaatsreservering nodig. Dit kan niet bij de automaat. De kaartautomaten hebben namelijk geen koppelingen met de reserveringssystemen van de vervoerders. Via de kaartautomaten gekochte tickets (vol tarief) geven de mogelijkheid om op de datum van geldigheid elke verbinding te nemen op die route; het tijdstip van reizen maakt niet uit.

Commentaar Michiel Jonker hierop:

(1) In zijn antwoord doet NS twee dingen. Ten eerste legt NS uit hoe het systeem van deze volgens NS "per definitie anonieme" tickets in de praktijk werkt. Dit grootste deel van het antwoord levert echter géén verklaring op waarom het gerechtvaardigd zou zijn om op andere routes dan deze selectie wél persoonsgegevens van reizigers op te eisen, terwijl die gegevensverwerking op deze selectie van routes door NS of de betreffende buitenlandse vervoerbedrijven kennelijk niet nodig wordt geacht.

(2) Ten tweede voert NS als rechtvaardiging voor het aanbieden van dergelijke anonieme tickets op sommige, maar niet alle routes aan dat dit "historisch ontstaan is". Ja, diefstal, inbraak, intimidatie, corruptie, marteling, slavernij en genocides zijn allemaal ook historisch ontstaan. Dus dan is alles prima in orde? Natuurlijk niet.

(3) Op deze wijze verklaart NS **niet** waarom de gegevensverwerking waarover ik bij de AP een klacht heb ingediend, noodzakelijk zou zijn in een democratische samenleving (art. 8 EVRM), en ook niet waarom die noodzakelijk zou zijn voor de verkoop van vervoersbewijzen. NS zegt feitelijk niet meer dan: "Wij doen het zo." Op deze manier voldoet de verwerkingsverantwoordelijke (of dat nu NS is of een ander vervoerbedrijf) **niet** aan artikel 5, tweede lid van de AVG (verantwoordingsplicht).

(4) Voorts valt op dat de stelling van NS dat het kopen van tickets via de kaartautomaat "per definitie" anoniem is omdat er geen persoonsgegevens zouden worden gevraagd, niet in overeenstemming is met de waarheid. Of die ticketverkoop werkelijk anoniem is, hangt namelijk ook af van de vraag of de betreffende automaat contante betaling (bankbiljetten en munten) accepteert. Als de automaat alleen pinbetaling accepteert, worden er wel degelijk persoonsgegevens verwerkt ten behoeve van de betaling van het ticket, en is de aanschaf dus niet anoniem.

Veel automaten van NS accepteren alleen pinbetalingen. Sommige automaten schijnen ook muntgeld te accepteren, maar geen bankbiljetten, waardoor reizigers voor het aanschaffen van tickets naar bijvoorbeeld de wat verder weg gelegen plaatsen Berlijn, Bremen of Frankfurt (vermeld in de door NS genoemde bijlage 1) een enorme hoeveelheid munten moeten zien te verzamelen en met zich meedragen. Dit is onredelijk bezwarend.

Door de keuze van NS om deze automaten géén bankbiljetten te laten accepteren (terwijl dat technisch prima mogelijk is - ook sommige supermarkten hebben betaalautomaten die bankbiljetten accepteren), maakt NS het feitelijk, d.w.z. in de praktijk, zo goed als onmogelijk om de betreffende tickets anoniem aan te schaffen - ook wanneer er géén sprake is van een hoogseizoen waarin er op bepaalde routes zitplaatsreserveringen worden verplicht.

(5) NS gaat hier ook **niet** in op hetgeen ik in mijn handhavingsverzoek en mijn bezwaarschrift heb ingebracht ten aanzien van het ontbreken van een noodzaak om persoonsgegevens te verwerken ten behoeve van zitplaatsreserveringen. Immers, zulke reserveringen zouden technisch gezien eveneens prima op waardepapier kunnen worden uitgeprint, net als de tickets die uit de automaten komen, net als de in mijn handhavingverzoek genoemde CTB-tickets die tot november 2019 aan de balie werden verkocht, en net als de reserveringsbewijzen die vroeger aan de balie werden verkocht. Zeer recent (in juli van dit jaar, 2025) heb ik overigens een treinreis in Duitsland gemaakt waarbij aan de balie van een Duits station (Dresden Hauptbahnhof) probleemloos en zonder dat een verzoek van mijn kant nodig was, een zitplaatsreservering op waardepapier voor mij werd geprint en aan mij werd overhandigd.

(6) Geconcludeerd moet worden dat NS met dit eerste antwoord, in strijd met het vereiste in artike 5, tweede lid van de AVG, **niet** aantoont dat enige verwerking van persoonsgegevens nodig zou zijn voor het verkopen van vervoerbewijzen of zitplaatsreserveringen voor welke buitenlandse treinreis dan ook.

Deze gegevensverwerking was vroeger niet nodig en is nog steeds niet nodig.

2.2 Vraag van de AP m.b.t. fraudepreventie bij verkoop aan de balie en bij de automaat

Vraag 2 van de AP luidde als volgt:

2. Kunt u aangeven hoe een beroep op fraudepreventie als grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens bij het kopen van een treinkaartje aan de balie zich verhoudt tot de kaartverkoop vanuit een kaartautomaat voor dezelfde bestemming, zonder dat gegevensverwerking plaatsvindt.

NS beantwoordt deze vraag in vier delen (a.i, a.ii, a.iii, b). Ik zal deze vier delen achtereenvolgens citeren en op elk daarvan commentaar leveren. NS schrijft het volgende:

Op stations kunnen twee type balies aanwezig zijn waar internationale tickets worden verkocht:

- a. De 'Servicewinkel met een NS International balie' op internationale stations, waar het complete aanbod voor internationale treinreizen wordt verkocht.
 - i. Deze tickets worden geleverd in de vorm van e-ticket. Een e-ticket vereist opgave van persoonsgegevens omdat zonder persoonsgegevens het ticket doorgestuurd/gekopieerd kan worden voor veelvoudig gebruik (fraude). Via de barcode op de e-tickets worden deze gegevens versleuteld voor de controle op de trein en voor poortpassage. Voor e-tickets is geen waardepapier mogelijk omdat het geen speciaal papieren ticket is. Daarnaast geldt voor e-tickets een identificatieplicht in de trein, de persoonsgegevens op het ticket moeten overeenkomen met de gegevens op het identiteitsbewijs van de reiziger.

Commentaar Michiel Jonker hierop:

(1) Dit type balie is vermoedelijk de balie van NS op het station Arnhem Centraal in mijn woonplaats Arnhem, waar ik meestal mijn vervoerbewijzen voor treinreizen koop, inclusief internationale treinreizen binnen Europa. Er zijn vijf van zulke stations in heel Nederland.¹

(2) NS **beschrijft hier het systeem met e-tickets**, waarnaar NS en sommige andere Europese treinvervoerders vanaf 2018 zijn overgeschakeld (zie toelichting in mijn handnavingsverzoek en mijn bezwaarschrift). NS maakt echter niet duidelijk hoe deze overschakeling naar e-tickets zich **verhoudt tot de plicht tot dataminimalisatie en het vereiste van technologieneutraliteit** (oiverweging (15) van de AVG) bij het afwegen van de gevolgen van een nieuw versus een oud systeem met het oog op gegevensbescherming. Op deze manier levert de beslissing van NS en/of andere treinvervoerders om over te schakelen naar een minder privacy-vriendelijk systeem met e-tickets, geen rechtvaardiging op voor de extra verwerking van persoonsgegevens die het gevolg is van deze zelfstandige keuze van deze treinvervoerders. Er was geen noodzaak om over te schakelen naar een minder privacy-vriendelijk systeem, terwijl het oude systeem al tientallen jaren prima werkte.

(3) De door NS opgeschreven zin **"Voor e-tickets is geen waardepapier mogelijk omdat het geen speciaal papieren ticket is"**, behelst een cirkelredenering en is daarom onzin. Vergelijk dit met de cirkelredenering van een restaurant dat ervoor heeft gekozen om alleen nog wijn

1 Op dit moment zijn er volgens NS de volgende balies: Amsterdam (entrance west part main hall - taxis); Amsterdam (IJ-zijde); Arnhem Centraal; Rotterdam Centraal; Schiphol Airport (main hall); Utrecht Centraal. De balie in Eindhoven lijkt te zijn gesloten. Bron: <https://www.nsinternational.com/en/tickets/opening-hours-ticket-and-service-shops> (geraadpleegd: 9 juli 2025).

te serveren in plastic wegwerpbekers: **"In ons restaurant is het schenken van wijn in een echt wijnglas niet mogelijk omdat het geen speciaal wijnglas is."** Op deze wijze probeert NS te verdoezelen dat er geen sprake is van een onmogelijkheid, maar van een welbewuste keuze van een aantal treinvervoerders om willens en wetens over te schakelen naar een systeem waarmee de privacy van treinreizigers wordt aangetast en niet gerespecteerd.

(4) Dezelfde soort cirkelredenering probeert NS naar voren te brengen met betrekking tot een **"identificatieplicht in de trein"**. Bij anonieme papieren tickets op waardepapier was en is er geen (legale) identificatieplicht van reizigers ten overstaan van de conducteur die de tickets controleert met het doel om de geldigheid daarvan vast te stellen. De cirkelredenering van NS is nu dat het verwerken van persoonsgegevens "nodig" is omdat NS e.a. zelf hebben gekozen voor een e-ticket-systeem dat identiteitscontrole vereist en daarmee ook de verwerking van persoonsgegevens. NS e.a. hadden echter, met het oog op de AVG (dataminimalisatie, subsidiariteitsbeginsel en het technologienutraliteitsvereiste bij het afwegen van verschillende systemen), helemaal niet mogen kiezen voor een privacy-schendend systeem.

(5) Reizigers hebben in de trein overigens wél een identificatieplicht ten overstaan van bijvoorbeeld **douane-beambten, politie of bevoegde opsporingsambtenaren** als die in de trein een controle uitvoeren ter uitvoering van hun **wettelijke taak**. Maar dan gaat het om een ander doel dan ticketcontrole. Voor dat andere doel is in de meeste gevallen overigens géén gegevensverwerking nodig, een zichtcontrole volstaat veelal. Die controle vindt plaats met behulp van een identiteitsbewijs, bijvoorbeeld een paspoort of een rijbewijs, van de betreffende reiziger. Daarbij speelt de eventuele informatie op een vervoersbewijs van het vervoerbedrijf geen enkele rol. Een treinvervoerbedrijf heeft **niet** een wettelijke taak om de identiteit van treinreizigers te controleren. Dat is ook nergens voor nodig.

NS vervolgt zijn antwoord op de tweede vraag als volgt:

- ii. Vanuit praktisch- en kosten oogpunt maar ook om aan te sluiten bij de verwachtingen in de markt die klanten o.a. vanuit de vliegwereld hebben, is in CIT verband (www.cit-rail.org) overeengekomen om voor internationale treinreizen e-tickets te gaan voeren.* Deze tickets kunnen meerdere keren door de klant worden geprint, hoeven niet meer opgestuurd te worden en geven de mogelijkheid om deze op te slaan op je mobiele telefoon. Kostbare papieren ATB-tickets, zoals die er in het verleden waren, zijn technisch geen realistische oplossing in deze tijd. De hardware (printers) zijn niet meer leverbaar of te onderhouden.

**De tekst van de GCC-CIV/PRR en de lijst met ondernemingen die deze toepassen, zijn beschikbaar op de website van het CIT (www.cit-rail.org). In het algemeen kunnen deze voorwaarden ook worden geraadpleegd in de verkooppunten van deze ondernemingen die informatie verstrekken aan de klanten.*

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(6) NS voert hier een aantal redenen aan waarom treinvervoerbedrijven volgens NS zouden zijn overgestapt naar een e-ticket-systeem dat de privacy van treinreizigers aantast. Kennelijk vindt NS dat deze redenen een aantasting van alle treinreizigers rechtvaardigen. Dat is onjuist. Ik zal deze redenen hieronder één voor één bespreken. Daarnaast verwijst NS naar informatie op de website van CIT, die volgens NS ook "kan worden geraadpleegd in de verkooppunten van deze ondernemingen". Hierop kom ik straks terug.

(7) De **eerste reden** ter rechtvaardiging van de privacy-aantasting die NS aanvoert is: **"praktisch- en kostenoogpunt"**. Dit is een uitermate vaag en algemeen geformuleerde reden, die alleen al daarom niet voldoet aan het vereiste in artikel 5, eerste lid onder b van de AVG dat er sprake moet zijn van een "welbepaald en uitdrukkelijk omschreven doel" voor de gegevensverwerking.

(8) Daarnaast maakt NS op deze manier ook niet duidelijk waarom "praktische" redenen een structurele aantasting van het grondrecht van reizigers op privacy zouden rechtvaardigen. Zulke redenen komen in ieder geval niet voor in artikel 6, eerste lid van de AVG, waarin de redenen worden opgesomd die een wettelijke grondslag kunnen vormen voor gegevensverwerking. Het kan voor de politie ook "praktisch" zijn om willekeurige mensen zonder tussenkomst van een rechter-commissaris en zonder opgave van redenen te arresteren. Toch mag dat niet, omdat het in strijd is met de grondrechten van burgers.

(9) NS maakt evenmin inzichtelijk hoe het dan zit met de "kosten" van de infrastructuur met privacy-vriendelijke ATB-tickets in verhouding tot de kosten van de nieuwe infrastructuur met privacy-aantastende "e-tickets". Ik heb mijn eerste handhavingsverzoek op dit punt bij de AP in 2018 ingediend, op een moment dat het ATB-systeem nog in gebruik was. Hoe hadden de kosten zich ontwikkeld als het ATB-systeem toen in stand was gehouden? Het is aan de verwerkingsverantwoordelijken (NS en/of andere treinvervoerbedrijven) om conform artikel 5, tweede lid AVG, aan te tonen dat er een noodzaak was om het privacy-vriendelijke systeem af te schaffen en daarmee ook in strijd te handelen met het beginsel van dataminimalisatie.

(10) Het idee dat kosten die tientallen jaren volkomen normaal waren, vanaf 2018 voor de vervoerbedrijven opeens ondraaglijk werden, is niet geloofwaardig en ook nergens aangetoond. Op deze manier is niet voldaan aan artikel 5, tweede lid van de AVG.

(11) Daar komt nog bij dat de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in 2020 heeft aangegeven (zoals geciteerd in mijn bezwaarschrift) dat de afschaffing van het ATB-systeem voor eigen rekening en risico was van de vervoerbedrijven, en dus niet achteraf kan worden aangevoerd als een reden waarom een systeem dat in strijd is met de AVG, zou mogen worden voortgezet met uitsluiting van bestaande, meer privacy-vriendelijke mogelijkheden van ticketverkoop.

(12) De **tweede reden** die NS aanvoert, is dat e-tickets **meerdere keren** door een klant kunnen worden geprint. Dit kan voor sommige klanten handig zijn, maar dat is geen reden om alle klanten hun grondrecht op reizen met privacy te ontfemen.

(13) De **derde reden** die NS aanvoert, is dat tickets **"niet meer opgestuurd hoeven te worden"**. Maar dat hoefden tickets vroeger, toen verreweg de meeste daarvan aan stationsbalies verkocht werden, ook niet. Het was een eigen keuze van NS om bijna alle stationsbalies te sluiten, zonder enige rekening te houden met de vraag of dat voor klanten handig of kostenbesparend was (zie hierboven onder punt 7). Het is duidelijk dat de interesse van NS voor of iets handig of kostenbesparend is voor klanten, eigenlijk niet bestaat, maar alleen dient als een opportunistische vermomming voor de interesse van NS of iets handig en kostenbesparend is voor (de directie van) NS zelf. Grondrechten zijn voor grote organisaties echter nooit handig, maar moeten toch wel degelijk worden gerespecteerd.

(14) de **vierde reden** die NS aanvoert, is dat ATB-tickets **"technisch geen realistische oplossing"** meer zouden zijn **"in deze tijd"**, omdat de hardware (printers) niet meer leverbaar

zouden zijn of niet meer te onderhouden vallen. Het lijkt me duidelijk dat NS en de andere in het CIT verenigde treinvervoerbedrijven er **helemaal zelf**, met hun besluit in 2018, voor hebben gezorgd dat de Europese markt voor ATB-tickets en -printers is ingestort. Maar zoals de eerdergenoemde voorzieningenrechter aangaf, is dat besluit van vervoerbedrijven voor hun eigen rekening en risico. Het is, ook volgens die rechter, niet onomkeerbaar.

(15) Meer concreet betekent dit dat als de vervoerbedrijven, op grond van toen en nu bestaande privacy-regelgeving, nu eindelijk door de privacy-toezichthouders weer op handhavende wijze gedwongen zouden worden om alsnog weer privacy-vriendelijke vervoersbewijzen beschikbaar te stellen, de markt voor op waardepapier geprinte tickets onmiddellijk weer zou opleven. De technische kennis om tickets op waardepapier uit te printen, is de afgelopen zeven jaar zeker niet verloren gegaan. Het is geen *rocket science*.

(16) Bovendien geeft NS zelf aan dat er voor sommige bestemmingen (zoals Berlijn, Bremen of Frankfurt) op dit moment nog tickets door automaten worden uitgeprint op waardepapier. Dat is wellicht ander waardepapier dan dat van de tientallen jaren lang gebruikte ATB-tickets, maar het is een begin. Het uitprinten van tickets op waardepapier is dus, anders dan NS beweert, **technisch volkomen realistisch in deze tijd**.

(17) NS verwijst naar afspraken die door treinvervoerbedrijven onderling zijn gemaakt "**in CIT-verband**". Graag wijs ik erop dat CIT geen overheidsinstantie is en ook geen wetgevende bevoegdheid heeft. Op de homepage van de door NS genoemde website stelt het CIT zichzelf als volgt voor: "*CIT - The legal expertise in railway transport. The International Rail Transport Committee (CIT) is an association of over 130 railway undertakings and shipping companies that operate international passenger and/or freight transport services.*" Hieruit volgt dat uit de betrokkenheid van het CIT (bijvoorbeeld in een faciliterende of coördinerende rol) bij onderlinge afspraken tussen bedrijven **geen enkele noodzaak, wettelijke bevoegdheid of wettelijke grondslag** kan worden afgeleid die een aantasting van de privacy van burgers zou kunnen rechtvaardigen of legaliseren.

NS vervolgt zijn antwoord op de tweede vraag als volgt:

- iii. Voor het uitvoeren van de controle/fraudepreventie verwerken we voornaam en achternaam. Voor reizen in een nachttrein (NightJet) in een slaapwagon kan op verzoek gekozen worden voor reizen in een dames compartiment; in dat geval wordt het kenmerk geslacht verwerkt. Om het juiste kortingstarief te bepalen, worden leeftijdscategorieën uitgevraagd (default = 26 t/m 59 jaar); zie bijlage 2 voor alle leeftijdscategorieën.

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(18) NS **beschrijft** hier in de eerste zin hoe bij het e-ticket-systeem de controle/fraudepreventie wordt uitgevoerd, namelijk door middel van een identiteitscontrole in de trein. Maar NS maakt nog steeds **niet duidelijk** waarom het noodzakelijk zou zijn (geweest) om een privacy-vriendelijk controlesysteem (ATB-tickets) af te schaffen en over te gaan op een privacy-aantastend controlesysteem (e-tickets), en welke afweging daarbij is of niet is gemaakt met respect voor de vereiste technologieneutraliteit daarvan (overweging 15 AVG) en de vereiste subsidiariteit.

(19) Terloops onthult NS hier trouwens, in aanvulling op structurele **leeftijdscategoriediscriminatie**, ook een **andere discriminerende praktijk**, namelijk een exclusief recht voor "dames" om in een compartiment met uitsluitend geslachtsgenoten te slapen. Waarom kunnen mannen niet

diezelfde dienstverlening krijgen? En hoe zit het met homoseksuelen, mensen van etnische minderheden, mensen met HSP (hoogsensitiviteit), niet-snurkenden, alsmede kinderen? Beschouwt NS een trans-dame ook als een "dame"? Hoe zit het overigens met de toiletten op die nachttreinen? Is er een speciale toiletwagon, met toilethokjes voor elke categorie? Zo nee, waarom niet?

(20) Mijn onder het vorige punt genoemde kritiek op leeftijds- en andere discriminatie is relevant voor de onderhavige zaak, omdat de keuze van organisaties (verwerkingsverantwoordelijken) om mensen **op te delen in steeds meer verschillende leeftijds- en andere categorieën**, nadelige consequenties heeft voor de privacy van mensen zodra er aan hen een verplichting wordt opgelegd om kenbaar te maken tot welke categorie zij behoren. Zo kunnen er pseudo-"noodzaken" voor de verwerking van persoonsgegevens worden gefingeerd.

(21) Daarnaast is dit opdelen in categorieën een manier om mensen **tegen elkaar uit te spelen** ten koste van respect voor hun grondrecht op privacy, en daarmee ook ten koste van hun vrijheid. Dit hebben we de afgelopen jaren in Europa en Noord-Amerika het duidelijkste kunnen constateren bij de maatschappelijke controverse over "transrechten" (waarbij het dan in de praktijk gaat over mannen die een transitie naar een identiteit als "vrouw" hebben gemaakt) versus de rechten van "biologische vrouwen" (waarvoor "genderkritische" wetenschappers, ideologen en ervaringsdeskundigen zich sterk hebben gemaakt). *Cause célèbre* is de breuk die er is ontstaan tussen sommige acteurs in de Harry-Potter-films en J.K. Rowling, schrijfster van de boeken waarop die films gebaseerd zijn. J.K. Rowling werd in deze controverse sociaal genoodzaakt om aan het publiek bekend te maken dat zij in het verleden was mishandeld door een man - ten koste van haar privacy.

(22) Door van mensen impliciet of expliciet te eisen dat ze zich uitspreken over, en hun persoonsgegevens laten verwerken met betrekking tot steeds meer categorieën waar ze al of niet toe behoren, wordt aan mensen **de vrijheid ontnomen om op die punten "ongedefinieerd" en "ondefinieerbaar" door het leven te gaan**. Dit beperkt hun mogelijkheden tot sociale interactie en maatschappelijke participatie. Door steeds nauwere "leeftijdscategorieën" te hanteren (zie bijlage 2 bij de antwoorden van NS op de vragen van de AP) creëert NS als gegevensverwerker steeds meer pseudo-noodzaken om de leeftijd van mensen te bepalen, uit te vragen en in feite op te eisen.

(23) De in bijlage 2 door NS genoemde **leeftijdscategorieën zijn deels onredelijk** en vormen een nodeloze aantasting van de privacy van reizigers. De daar genoemde categorieën zijn: 0 t/m 3 jaar; 4 t/m 5 jaar; 6 t/m 11 jaar; 12 t/m 14 jaar; 15 jaar; 16 t/m 25 jaar; 26 t/m 59 jaar; 60 t/m 64 jaar; 65 jaar en ouder. De ratio voor bijvoorbeeld de aparte leeftijdscategorie "15 jaar" ontbreekt. Sommige kinderen van 13 jaar zijn beter in staat alleen te reizen dan andere kinderen van 15 jaar. Ook de aparte categorie "60 t/m 64 jaar" getuigt van willekeur.

(24) Een redelijke, functionele indeling in leeftijdscategorieën zou bijvoorbeeld kunnen zijn:

- Zuigeling/peuter die niet zonder ouder/begeleider in de trein mag (0 t/m 3 jaar) - gratis
- Kind dat enige begeleiding of afhalen nodig kan hebben (4 t/m 15 jaar) - kindtarief
- Jongere, kan zonder toestemming ouders zelf reizen (16 t/m 25 jaar) - jongerentarief
- Volwassene (26 t/m 64 jaar)
- Senior (65 jaar en ouder) - gereduceerd seniorentarief.

Meer leeftijdscategorieën bij de ticketverkoop zijn niet nodig en mogen niet gebruikt worden als breekijzer om extra persoonsgegevens te kunnen bemachtigen. Immers, de individuele

capaciteiten en levensomstandigheden van mensen vanaf ca. 8-jarige leeftijd verschillen zodanig dat geen enkele leeftijdscategorie-indeling recht kan doen aan de individuele behoeften van mensen. Een welgestelde, kerngezonde senior van 70 heeft bijvoorbeeld geen gereduceerd senior-tarief nodig terwijl iemand van 58 jaar oud met een laag inkomen en een zwakke gezondheid wellicht wel zeer gebaat zou zijn bij een gereduceerd tarief. Dit kan nooit met een generieke leeftijdscategorie-indeling bij ticket-verkoop worden geadresseerd. Het kan dus geen noodzaak "in een democratische samenleving" (art. 8 EVRM) opleveren voor onvrijwillige gegevensverwerking

(25) NS onderbouwt in dit deel van zijn antwoord ook nog steeds **niet** waarom er van een treinreiziger diens precieze **geboortedatum** zou moeten worden opgeëist of verwerkt (ongeacht of NS nu zelf de verwerkingsverantwoordelijke is, of dat bijvoorbeeld SNCF de verwerkingsverantwoordelijke is).

NS besluit zijn antwoord op de tweede vraag als volgt:

- b. De NS Servicebalie biedt overeenkomstig de kaartautomaat aanvullende bestemmingen op binnenlandse reizen 200+ (zie bijlage 1) internationale bestemmingen aan. Leverwijze van deze tickets is het CT-ticket (zie 1a).

Commentaar Michiel Jonker hierop:

(26) Het gaat hier om een tweede soort balie, met minder functionaliteiten dan de eerste, door NS onder a. genoemde "Servicewinkel met een NS International balie". NS vermeldt niet hoeveel Nederlandse stations over een dergelijke eenvoudig balie beschikken.

(27) De formulering van dit antwoord is onduidelijk. Wat wordt er bedoeld met een balie die iets aanbiedt "*overeenkomstig de kaartautomaat*"? Gaat het dan eigenlijk wel om een echte balie waarbij de medewerker daarachter gereduceerd is tot iemand die alleen mag doen wat een automaat ook al doet? Of is het misschien alleen een kaartautomaat met een NS-medewerker die in de buurt daarvan staat en mensen helpt met het indrukken van de juiste knoppen? Ik weet het niet. U als toezichthouder weet het misschien ook niet. Dit vereist naderde verduidelijking, als de AP tenminste wil begrijpen wat er nu eigenlijk aan de hand is. Mijn indruk is dat u dat liever **niet** wilt - zie mijn toelichting in paragraaf 3 hierna.

(28) Deze onduidelijke formulering laat wel iets anders zien, juist omdat "*overeenkomstig de automaat*" zo'n vreemde woordkeuze is. Het zou moeten zijn: "*overeenkomstig het voorschrift*" of "*overeenkomstig het contract*". Hier wordt zichtbaar hoe een jurist van NS (de opsteller van de antwoorden van NS) zelf het onderscheid tussen een machine en een gedragsregel vergeet, en ze in zijn/haar beleving met elkaar laat versmelten. Zo krijgt een technische voorziening (bijv. een "automaat") in de praktijk stilzwijgend de functie van een dwingend voorschrift, op zo'n manier dat de werkelijke opstellers van dat voorschrift niet kunnen worden aangesproken. Want die verschuilen zich achter die automaten en de onzichtbare algoritmes waarmee die worden aangestuurd. Dat is precies wat de NS-directie en andere treinvervoerbedrijven doen wanneer ze, met een beroep op hun nieuwe geautomatiseerde systeem (e-tickets), treinreizigers dwingen om persoonsgegevens te verstrekken. Immers, zelfs welwillende balie-medewerkers van NS **kunnen** niet eens meer een internationaal ticket aan mij verkopen als ik die persoonsgegevens niet laat verwerken. Dat staat hun nieuwe geautomatiseerde systeem namelijk "technisch" niet toe.

(29) Tegen dergelijke, via automaten afgedwongen grootschalige gegevensroof zou de AP als toezichthouder de Nederlandse burgers moeten beschermen. Dat is uw wettelijke taak.

(30) Wat dit onderdeel van het antwoord van NS wel duidelijk maakt, is dat er bij deze kleinere Servicebalies "overeenkomstig de kaartautomaat" tickets **op waardepapier** worden geprint. Want dat zijn CT-tickets immers, zo heeft NS eerder in zijn antwoorden uitgelegd. Dit bevestigt opnieuw dat het uitprinten van tickets op waardepapier helemaal niet "technisch onrealistisch" is in deze tijd, zoals NS beweert. Het kan gewoon nog steeds en het gebeurt ook gewoon nog steeds. Alleen niet langer voor alle buitenlandse stations, maar slechts voor een deel daarvan. Vraag 1 van de AP was erop gericht hierover duidelijkheid te krijgen. In reactie daarop heeft NS verwezen naar een "historisch ontstane" situatie, om zijn eigen verantwoordelijkheid voor die ontstane situatie te verdoezelen, maar ondertussen geen echte duidelijkheid te geven waarom de afschaffing van de privacy-vriendelijke ATB-tickets nodig zou zijn geweest.

(31) Vraag 2 van de AP is erop gericht om duidelijkheid te krijgen over de vraag waarom NS het opeisen van naam en geboortedatum wel nodig acht ten behoeve van fraudepreventie bij treinreizen naar sommige buitenlandse bestemmingen, maar niet bij treinreizen naar andere buitenlandse bestemmingen. Ook op dit punt geeft NS in zijn antwoord geen duidelijkheid die verder gaat dan de eerdere bewering dat e.e.a "historisch ontstaan" is. Als privacy-toezichthouder met kennis van de AVG zou de AP moeten onderkennen dat een beroep op het "historische ontstaan" van een afgedwongen gegevensverwerking niet een wettelijke grondslag oplevert zoals bedoeld in artikel 6, eerste lid van de AVG.

2.3 Vraag van de AP m.b.t. leeftijdscategorie

Vraag 3 van de AP luidde als volgt:

3. Kunt u een toelichting geven op de verwerking van de leeftijdscategorie, waar bezwaarmaker naar verwijst in de twee gedachtestreepjes op pagina 50 van het bezwaarschrift.

Ter referentie citeer ik hier de tekst uit mijn bezwaarschrift waar de AP naar verwees:

NS verzuimt hier echter om twee dingen duidelijk te maken, en ten onrechte vraagt de AP er ook niet naar. Namelijk:

- Als ik een vervoerbewijs koop zonder enige vorm van korting, dan heeft de betreffende vervoermaatschappij ("carrier") dit persoonsgegeven van mij ook niet nodig. Het door mij aan de AP genoemde vervoerbewijs t.b.v. een reis in maart 2020 was een vervoerbewijs zonder leeftijdsgebonden korting. Betekent dit dat NS en internationale vervoerbedrijven géén leeftijdscategorie willen opreken of verwerken als het om zo'n ticket zonder korting gaat? Kunnen zij dit toezeggen?
- Als ik wél zo'n ticket met leeftijdscategoriegebonden korting aanschaf aan de balie, dan kan de baliemedewerker ook een zichtcontrole uitvoeren aan de hand van mijn paspoort, identiteitskaart of rijbewijs. Ook dan is er dus geen verwerking van mijn leeftijdscategorie in de systemen van NS of een internationaal vervoerbedrijf nodig.

Op deze derde vraag van de AP antwoordt NS om te beginnen als volgt:

NS vraagt op dit moment leeftijdscategorie uit om leeftijdskorting te honoreren voor kinderen, jongeren en senioren.

Leeftijdskortingen verschillen per vervoerder en zijn terug te lezen op de website van NS International. Globaal gelden kindertarieven t/m 11 of 12 jaar, jongeren tarieven tot 15 of 25 jaar en senioren vanaf 60 en 65 jaar. De reden om leeftijdscategorie op te slaan en op het ticket te zetten is de controle door de trainmanager. Er staat dan bijvoorbeeld op het ticket: Kind.

Als NS dit niet op het ticket zet kan feitelijk iedere persoon een kortingsticket kopen en daarmee reizen zonder controle. Dat maakt misbruik wel mogelijk.

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(1) NS verkondigt hier op vier punten onzin. Toch knap! Ten eerste is het prima mogelijk om de aanduiding "kind" of "senior" op het ticket te zetten zonder dat de leeftijdscategorie in een digitaal systeem van NS of een andere, buitenlandse treinvervoerder wordt opgeslagen.

(2) Ten tweede kan de "trainmanager" (d.w.z. de conducteur, zoals het honderd jaar lang genoemd werd totdat NS verwarring wilde gaan zaaien) zonder systeemopslag van een leeftijdscategorie prima de controle in de trein uitvoeren. Als de conducteur twijfelt of de op het ticket genoemde leeftijdscategorie overeenkomt met die van de werkelijke reiziger, dan kan hij de reiziger vragen om d.m.v. een zichtcontrole van een identiteitsbewijs diens leeftijd aan te tonen. Dat identiteitsbewijs kan bijvoorbeeld een paspoort of rijbewijs zijn, maar ook een identiteitskaart van het vervoerbedrijf zelf (bijv. een kortingsabonnementskaart). Sterker nog, **in de trein** is een dergelijke identificatie de enige manier om, als het uiterlijk van de reiziger bij de conducteur twijfel oproept, te controleren of de leeftijd van de fysieke reiziger

(de mens van vlees en bloed in de trein) overeenkomt met de leeftijdscategorie waarvoor het ticket geldt. Dit is overigens slechts bij hoge uitzondering nodig.

(3) Ten derde suggereert NS hier ten onrechte dat ik beweerd zou hebben dat NS de leeftijdscategorie niet op het ticket zou mogen zetten. Dat heb ik nooit beweerd. Van mij mag de NS zo'n leeftijdscategorie (mits die ruim genoeg is en bijvoorbeeld niet is beperkt tot één specifieke geboortedatum) wel degelijk op het ticket zetten. Daar heb ik op zich geen enkel bezwaar tegen.

(4) De vierde soort onzin die NS hier verkondigt, is dat zonder registratie van iemands leeftijd in een digitaal systeem aan de balie, "feitelijk iedere persoon een kortingsticket kan kopen" en daarmee kan reizen "zonder controle". Dit is onzin om de volgende twee redenen:

a) Iedere persoon kan sowieso een kortingsticket kopen aan de balie, ook als iemand de leeftijd van de reiziger wél laat registreren. Het is immers altijd mogelijk een valse leeftijd op te geven, of om een ticket voor iemand anders te kopen die juist wel de juiste leeftijd heeft. Ik heb als volwassenen meermalen aan NS-balies tickets voor kinderen gekocht (bijv. "Rail-runners"), ook zonder dat die kinderen naast mij aan de balie stonden.

b) Dat was geen enkel probleem, want anders dan NS beweert, betekent dit helemaal niet dat daarmee "reizen zonder controle" mogelijk wordt. Immers, in de trein loopt een conducteur rond die de vervoersbewijzen van alle daadwerkelijke reizigers, volwassenen en kinderen, controleert.

(5) De onzin die NS verkondigt, wijst erop dat het NS en andere treinvervoerbedrijven in werkelijkheid helemaal niet gaat om kaartcontrole en fraudepreventie (want die kan ook prima zonder registratie van leeftijdscategorie en naam van de reiziger in een computersysteem), maar om het verzamelen van data over de identiteit en leeftijd van reizigers.

(6) Het opeisen van persoonsgegevens kan echter niet worden gerechtvaardigd door middel van het opvoeren van een doelstelling van de gegevensverwerking die:

- a) niet de werkelijke doelstelling is; en
- b) niet zulke gegevensverwerking vereist.

NS vervolgt zijn antwoord op de derde vraag van de AP als volgt:

Automatisch wordt de categorie adult 26 t/m 59 (zonder korting) geselecteerd. Op het ticket staat dan ook adult. Zie bijlage 2.

In de gehele reisbranche wordt gewerkt met de termen Volwassene, Youth, Senior, Kind. Dat wordt vermeld op het ticket. Wil een klant geen leeftijd noemen dat wordt het een ticket voor een volwassene. In de meeste gevallen is dat het volle tarief.

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(7) De vier leeftijdscategorieën Volwassene, Jongere, Senior en Kind lijken mij op zich acceptabel, ook met het oog op de privacy van reizigers. Zoals eerder gezegd, heb ik er geen bezwaar tegen dat deze categorieën op de tickets worden vermeld. Dat is echter iets heel anders dan ze verwerken in digitale informatie-systemen, waar ze gebruikt kunnen worden voor identificatie en profilering. Dit laatste is met het oog op privacy niet acceptabel, en bovendien, zoals eerder door mij beargumenteerd, niet nodig. Het is niet in overeenstemming met het beginsel van dataminimalisatie.

(8) Mocht NS of een ander vervoerbedrijf naar voren gaan brengen dat door verschillende tradities van vervoerbedrijven in verschillende landen, er toch een fijnere, kleinmazigere onderverdeling in categorieën nodig zou zijn (bijvoorbeeld omdat de categorie "kind" door één vervoerbedrijf is gedefinieerd als t/m 15 jaar, terwijl het door een vervoerbedrijf in een ander Europees land is gedefinieerd als t/m 11, 12, 13 of 14 jaar), dan snijdt dat argument geen hout. Immers, als Europese vervoerbedrijven "in CIT-verband" samen kunnen afspreken om een nieuw systeem voor "e-tickets" in te voeren, dan kunnen zij ook samen afspraken om hun leeftijdscategorieën te harmoniseren, ter waarborging van de privacy van treinreizigers. Het ene hebben zij gedaan, maar tegelijkertijd hebben zij verzuimd het andere te doen. Dat is niet rechtmatig, omdat op deze manier de privacy van treinreizigers nodeloos wordt aangetast.

(9) Zoals eerder gezegd, de "historisch ontstane" traditie van een vervoerbedrijf kan geen basis vormen voor een wettelijke grondslag conform artikel 6, eerste lid AVG. In een tijd van Europese standaardisering, opschaling van informatiesystemen en nieuwe mogelijkheden voor surveillance en profilering, moeten land- of bedrijfsgebonden tradities bij een verandering in de bedrijfsvoering of in de internationale samenwerking eveneens worden veranderd indien dat nodig is voor het behoud van privacy.

NS vervolgt:

Klanten kunnen bij de Servicewinkels met een NS International balie tickets kopen voor reizigers die zich op dat moment niet daar bevinden. Het is dus een legitieme vraag van het verkooppersoneel om te informeren naar de leeftijdscategorie van de reiziger waar het ticket voor is om het meest passende aanbod te doen.

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(10) Het vragen naar de leeftijdscategorie van de reiziger door een baliemedewerker is acceptabel. Die leeftijdscategorie kan vervolgens op een anoniem ticket worden vermeld. Maar dat is iets heel anders dan deze leeftijdscategorie na het vragen vervolgens, **samen met de naam** van de betreffende reiziger, **invoeren in een digitaal informatiesysteem**, waar het later eventueel gebruikt kan worden voor identificatie en profilering. Dit laatste is niet acceptabel en bovendien, zoals eerder door mij beargumenteerd, niet nodig. Het is niet in overeenstemming met het beginsel van dataminimalisatie.

NS vervolgt:

Het is niet aan het verkooppersoneel om de controle te doen. Dit is aan het personeel aan boord van de trein op het moment dat het ticket wordt gebruikt en dus van beide partijen aan de voorwaarden van de overeenkomst moet worden voldaan.

Commentaar van Michiel Jonker hierop:

(11) Het is inderdaad, zoals NS zegt, **niet** aan het verkooppersoneel om de controle te doen. Dat is juist één van de redenen waarom het **niet** nodig is om persoonsgegevens van reizigers in een digitaal informatiesysteem van het vervoerbedrijf te verwerken. Het vreemde is echter dat NS enerzijds **zegt** dat de controle niet aan het verkooppersoneel is, maar anderzijds juist een systeem in gebruik heeft genomen (e-tickets, ook wel "Homeprint" genoemd) waarbij de ticketverkopers juist wél een controle-handeling verrichten, namelijk het invoeren van persoonsgegevens in een digitaal controlesysteem. Deze controle gaat zelfs verder dan alleen fraudepreventie, want hiermee worden de reisbewegingen van personen traceerbaar.

3 Ontbrekende informatie over de betrokkenheid en handelwijze van mogelijke verwerkings-verantwoordelijken

3.1 De weigering van de AP om voldoende informatie te verzamelen

Nadat de AP mijn eerste handhavingsverzoek in 2018 afwees zonder de door mij gemelde feiten te willen onderzoeken, heeft de AP naar aanleiding van mijn tweede handhavingsverzoek in 2020 alsnog NS in kennis gesteld van dat verzoek. Medio 2022 heeft de AP in dat verband schriftelijk vragen gesteld aan NS. Daarop heeft de AP van NS een reactie ontvangen. Naar aanleiding van die reactie heb ik in augustus 2022 een zienswijze aan de AP gestuurd, waarin ik de antwoorden van NS heb besproken.

Deze uitwisseling van informatie vond plaats voorafgaand aan het primaire besluit van de AP in 2024 op mijn handhavingsverzoek.

Na het primaire besluit van de AP, waarin de AP aangaf de door mij gemelde overtredingen van de AVG niet te willen onderzoeken, heb ik in mijn bezwaarschrift opnieuw benadrukt dat er nog cruciale informatie ontbreekt om mijn handhavingsverzoek goed te kunnen beoordelen, en dat de AP op grond van haar wettelijke taak die informatie had moeten verzamelen alvorens een primair besluit te nemen.

De medewerker van de AP die mijn bezwaarschrift behandelde (de behandelend ambtenaar), gaf op 18 februari 2025 telefonisch aan mij te kennen dat zij aan NS één vraag wilde stellen en NS vier weken wilde geven om op die vraag te reageren. Op 24 maart vroeg ik per email naar de voortgang:

Aan: Autoriteit Persoonsgegevens, afd. bezwaar, t.a.v. (...)

Re: bezwaarprocedure privacy bij aanschaf internationale treintickets, uw zaaknr. 2024-028788

Geachte (...),

Ik heb vandaag geprobeerd u telefonisch te bereiken en heb de voicemail van uw mobiele telefoon ingesproken. Ik wil graag informeren naar de voortgang van de bezwaarprocedure, en in het bijzonder of er inmiddels een zienswijze van NS door de AP is ontvangen (de termijn daarvoor liep tot 18 maart jl.). Omdat ik momenteel in het buitenland ben, kan ik mijn fysieke briefpost niet checken. Als er een zienswijze van NS is ontvangen, wil ik u verzoeken om die (ook) als bijlage (pdf) per email aan mij toe te sturen. Ik schrijf dit ook in verband met een eventueel door de AP gestelde termijn waarbinnen ik de gelegenheid krijg om schriftelijk op de zienswijze te reageren. (...)

Op 25 maart 2025 mailde de AP aan mij terug:

Geachte heer Jonker,

Uw e-mailbericht en voicemailbericht van 24 maart jl. heb ik in goede orde ontvangen, waarvoor dank.

Wij hebben nog niet vastgesteld of een zienswijze van de NS moet worden opgevraagd. Ik wilde graag een zienswijze opvragen met een aantal aanvullende vragen, maar vanwege de veelheid aan informatie die we al hebben (ook uit eerdere procedures) wilde mijn collega's een herhaling van zetten voorkomen. Dit hebben we overigens afgelopen vrijdag pas intern besproken en zou ik nog aan u terugkoppelen ivm de hoorzitting. Maar u was mij voor. (...)

Ik hoop niet dat de AP uit het citeren van deze mailwisseling de conclusie trekt dat er voortaan minder transparant en alleen nog maar zeer formeel met de indieners van bezwaarschriften zou moeten worden gecommuniceerd. Transparantie is juist goed! Ik ervoer het telefonische contact met de ambtenaar van de AP die mijn bezwaar behandelde, als prettig en in aanzet oprecht.

Wat er uit deze correspondentie blijkt, is dat mijn bezwaarschrift niet door één enkele AP-medewerker wordt afgehandeld, maar dat er meer mensen (waaronder hoogstwaarschijnlijk leidinggevenden van de behandelend ambtenaar) "meekijken" en ook meebeslissen.

Dit meebeslissen door het management of de leiding van de AP lijkt er vooral op te zijn gericht om de behandelend ambtenaar te beperken in diens wens om aan het bezwaarschrift althans enig recht te doen en tot een rechtmatig besluit te komen. Want als het stellen van één vraag aan NS door de "collega's" van de behandelend ambtenaar te veel wordt gevonden, dan is het duidelijk dat de AP vooral dingen **niet** wil weten. En dat duidt er op zijn beurt weer op dat de AP op managersniveau vanaf heeft willen aansturen op het afwijzen (ongegrondverklaren) van mijn bezwaarschrift.

Op deze manier wordt er geen eerlijke en ook geen rechtmatige behandeling van mijn bezwaarschrift gerealiseerd. Op deze manier wordt er doelbewust toegewerkt naar een onrechtmatig besluit op bezwaar, waarmee de AP dan vervolgens bij de bestuursrechter juridisch probeert "weg te komen", in de (waarschijnlijk terechte) verwachting dat de rechter op zijn beurt er vooral op gericht zal zijn de AP daarin waar mogelijk te faciliteren.

Na nog wat correspondentie tussen mij en de AP, kwam de AP uiteindelijk alsnog tot het inzicht dat zij er met het oog op het geplande "juridisch weggemen" niet omheen kon om - helaas, helaas - toch enkele vragen aan NS te stellen. Want anders zou het voor een rechter te moeilijk of althans genant worden om een afwijzend besluit op het bezwaar rechtmatig te verklaren. Daarom kon de AP zichzelf als toezichthouder op enkele punten niet in maximale onwetendheid houden. Deze bewustwording (voortschrijdend inzicht) leidde ertoe dat de AP op 9 mei 2025 alsnog drie kleine vragen aan NS stelde. Dat zijn de vragen die ik hiervoor in paragraaf 2 heb besproken.

Dit laat veel zien over de attitude van (het management van) de AP, die in mijn ervaring niet afwijkt van de attitude van veel andere Nederlandse bestuursorganen (bijvoorbeeld gemeenten). De burger wordt primair als een lastpost gezien die zo gauw mogelijk moet worden geneutraliseerd, maar dat mag niet hardop worden gezegd of zelfs maar bewust gedacht. Het moet worden ingebed in structurele ambtelijke praktijken (protocollen etc.) waarover de uitvoerende ambtenaren niet worden geacht na te denken, zodat ze ook zo min mogelijk onprettige cognitieve dissonantie kunnen ervaren. Het is de bedoeling dat ze die praktijken als vanzelfsprekend en noodzakelijk ervaren.

Op die manier beschermt het hogere management de ondergeschikte, meer uitvoerende ambtenaren tegen ongewenste bewustwording van hun medeplichtigheid aan een anti-rechtsstatelijke benadering van burgers. Dit in ruil voor een loyale uitvoering van de anti-rechtsstatelijke opdrachten die het hogere management aan die uitvoerende ambtenaren geeft. Bijvoorbeeld: "Geen vragen aan NS stellen, dat maakt de zaak alleen maar lastiger." (Met als stilzwijgende subtext: "...lastiger om het bezwaarschrift af te wijzen.")

De verantwoordelijkheid voor het in onwetendheid blijven van de AP wordt op deze manier ook intern, binnen de organisatie van de AP, zoekgemaakt tussen managers en ondergeschikte collega's.

Het verzwegen motto van de AP lijkt te zijn: "Wat niet weet, wat niet deert" - waarbij de AP gemakshalve vergeet dat dit **de burgers** deert, d.w.z. schaadt.

3.2 Ontbrekende informatie m.b.t. de betrokkenheid en handelwijze van NS

Het Nederlandse treinvervoerbedrijf NS heeft, anders dan bijvoorbeeld de buitenlandse vervoerbedrijven SNCF of Deutsche Bahn, kennis kunnen nemen van mijn handhavingsverzoek aan de AP, van mijn zienswijze in augustus 2022 en ook van mijn bezwaarschrift (2024), waarin naar alle relevante documenten wordt verwezen.

NS heeft zelf te kennen gegeven niet gehoord te willen worden in een hoorzitting n.a.v. mijn bezwaar, zoals de AP aan mij begin 2025 liet weten, kennelijk in de hoop dat ik dan eveneens zou afzien van mijn wettelijke recht om gehoord te worden.

Derhalve moet NS geacht worden uit vrije wil te zwijgen over alle punten die ik in mijn handhavingsverzoek, mijn zienswijze en mijn bezwaarschrift naar voren heb gebracht.

Aan de AP kan **niet** verweten worden dat zij, na het meermalen geven van gelegenheid aan NS om te reageren, nu niet langer op NS gaat wachten alvorens een besluit te nemen op mijn bezwaarschrift.

Als een inbreker zich bij de politie (handhavende autoriteit) of bij de rechter beroept op zijn zwijgrecht, dan wordt dat gerespecteerd. De zaak wordt dan behandeld op basis van de informatie, inclusief de onweersproken inbreng van benadeelden, die wèl voorhanden is.

Zo zou de AP ook met het zwijgen van NS moeten omgaan. Dus niet als toezichthouder zelf allerlei zaken "invullen" of "aannemen" die NS zelf niet te berde heeft gebracht, maar eerlijk kijken naar de informatie die in de bezwaarprocedure en daaraan voorafgaand wèl is ingebracht.

De AP moet op dit punt artikel 5, tweede lid van de AVG volgen. In dit wetsartikel wordt de **verantwoordingsplicht duidelijk bij de verwerkingsverantwoordelijke gelegd**.

Hieruit volgt dat, **voorzover** NS verwerkingsverantwoordelijke is, de verantwoordingsplicht bij NS ligt en dat de AP die taak niet van NS moet overnemen om NS te kunnen faciliteren. De AP is immers een toezichthouder, en geen onderaannemer van een treinvervoerbedrijf.

Het feit dat de directie goed vernetwerkt is met het Nederlandse bestuur in Den Haag, en het feit dat NS een belangrijke, publieke taak vervult, doen niets af aan de rol van de AP als onafhankelijke toezichthouder - of zouden dat althans niet moeten doen.

Vermoedelijk is NS, als het gaat om tickets voor treinreizen die worden aangeboden door buitenlandse vervoerbedrijven (bijv. Deutsche Bahn of SNCF) echter **niet** de verwerkingsverantwoordelijke, maar hooguit de verwerker - gelet op de definitie van verwerkingsverantwoordelijke in artikel 4 onder 7 AVG. Als dit laatste klopt, betekent dat, dat de AP de verantwoordingsplicht **in die gevallen**, nog steeds conform artike 5, tweede lid AVG, bij de betreffende buitenlandse vervoerbedrijven moet leggen, en niet bij NS.

3.3 Ontbrekende informatie m.b.t. de betrokkenheid en handelwijze van mogelijke buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken zoals Deutsche Bahn, SNCF of Thalys

In mijn bezwaarschrift heb ik aangegeven dat de AP, naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek, door middel van een simpel briefje al lang geleden een aantal zeer relevante vragen had kunnen stellen aan bijvoorbeeld SNCF en Deutsche Bahn als buitenlandse treinvervoerders, om erachter te komen of, en zo ja op welke wijze SNCF, Deutsche Bahn en andere treinvervoerbedrijven betrokken waren bij het opeisen van de betreffende persoonsgegevens aan NS-balies. De AP heeft voorafgaand aan haar primaire besluit geweigerd zelfs maar aan deze bedrijven te vragen of ze zichzelf beschouwden als verwerkingsverantwoordelijken op dat punt.

Naar aanleiding van mijn bezwaarschrift heeft de AP na tegenstribbelen uiteindelijk nieuwe vragen gesteld aan NS, maar nog steeds geweigerd om vragen te stellen aan bijvoorbeeld SNCF en Deutsche Bahn, terwijl dit in dezelfde tijdsperiode gemakkelijk had gekund, d.w.z. in de negen maanden sinds de indiening van mijn bezwaarschrift in oktober 2024.

In mijn bezwaarschrift noemde ik **zeven vragen** die de AP in zo'n briefje had kunnen stellen. Ondanks deze handreiking van mijn kant, heeft de AP er echter ook in de bezwaarfase voor gekozen om de betreffende vervoerbedrijven **niet** te benaderen en aan hen **niets** te vragen. Dit moet helaas beschouwd worden als een vorm van **bewust en opzettelijk taakverzuim van de kant van de AP**. Zonder deze gemakkelijk opvraagbare informatie is er **geen** sprake van een rechtmatig besluit op bezwaar. Immers, zo'n besluit dient gebaseerd te zijn op adequate, controleerbare informatie met betrekking tot de verwerkingverantwoordelijkheid voor de betreffende persoonsgegevens en de doelen van de verwerkingsverantwoordelijken.

Ik verzoek de AP om alsnog de betreffende vragen aan deze Europese vervoerbedrijven te stellen, en mij de gelegenheid te geven om op de antwoorden van deze vervoerbedrijven te reageren voorafgaand aan een door de AP gehouden hoorzitting in de bezwaarprocedure. Dit zou in de praktijk betekenen dat de hoorzitting, als gevolg van het volstrekt onnodige uitstel van ruim negen maanden door toedoen van de AP, opnieuw zou moeten worden uitgesteld om voldoende tijd te creëren voor schriftelijke communicatie van de AP met de betreffende treinvervoerbedrijven.

Mogelijk voelen de behandelende medewerkers van de AP zich afgeschrikt door een taalbarrière als het gaat om het stellen van vragen aan SNCF. Hoewel Frans één van de twee algemene voertalen is in de EU, en de AP in de EDPB samenwerkt met andere toezichthouders uit anderstalige EU-landen, probeert de AP wellicht toch het gebruik van de Franse taal te vermijden. Dat is niet rechtmatig.

Om de AP van mijn kant hierbij toch een beetje op weg te helpen en het voor de medewerkers van de AP nòg laagdrempeliger te maken, heb ik zelf een concept-brief aan SNCF opgesteld, met dezelfde zeven vragen. Die brief heb ik met behulp van Google Translate en een kleine correctieslag van een behulpzaam Frans familielid in het Frans vertaald. De brief beslaat minder dan één pagina.

Grote Duitse of bijv. Scandinavische, Baltische of Slavische vervoerbedrijven zijn er vermoedelijk al lang aan gewend om in Europees verband in het Engels te communiceren (de andere algemene EU-voertaal). Maar om de AP extra te motiveren om haar werk te gaan doen, heb ik diezelfde concept-brief door Google Translate ook alvast laten vertalen in het Duits, gericht aan Deutsche Bahn. Op de volgende pagina's volgen de drie teksten (Nederlands, Frans, Duits).

Dit ontnemt aan de AP echt elk excuus om nog langer het opvragen van informatie aan Franse of Duitse railvervoerders te vermijden, te ontduiken of te weigeren.

Concept-tekst nr. 1 - Nederlands:

Aan: [het betreffende treinvervoerbedrijf in de betreffende EU-lidstaat - ter illustratie: SNCF]
t.a.v. de Functionaris Gegevensbescherming

Geachte heer/mevrouw,

Als Nederlandse privacy-toezichthouder heeft de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) een klacht ontvangen van een burger die onder andere betrekking heeft op mogelijke gegevensverwerking door SNCF of in opdracht van SNCF. De betreffende burger zou aan een loket van NS International (een onderdeel van Nederlandse Spoorwegen) op een Nederlands treinstation een vervoerbewijs willen kopen voor een treinreis naar en in Frankrijk, waarbij gebruik wordt gemaakt van treindiensten van SNCF (waaronder een TGV). Aan deze burger werd te kennen gegeven dat hem een vervoerbewijs zou worden geweigerd, tenzij hij ten minste twee persoonsgegevens zou verstrekken aan de verkoper van het vervoerbewijs: naam en geboortedatum. De burger wil deze persoonsgegevens niet uit vrije wil aan de verkoper verstrekken, waardoor artikel 6, eerste lid onder a van de AVG (GDPR) niet kan dienen als wettelijke grondslag voor de gegevensverwerking.

Naar aanleiding hiervan verzoeken wij u de volgende vragen te beantwoorden:

1. Is SNCF de verwerkingsverantwoordelijke m.b.t. verwerking naam en geboortedatum reizigers bij aankoop TGV-tickets (bij aankoop in Frankrijk, in Nederland, in andere landen)?
2. Zo nee, wie is of zijn volgens SNCF dan verwerkingsverantwoordelijk, en op welke grond?
3. Beschouwt SNCF NS als een verwerker (art. 4 onder 8 AVG) van de betreffende gegevens?
4. Zo ja, dan ontvangt de AP van SNCF graag de tekst van de verwerkersovereenkomst met NS.
5. Wat is volgens SNCF het doel van deze gegevensverwerking?
6. Waarom is deze gegevensverwerking volgens SNCF noodzakelijk voor dit doel?
7. Wat is volgens SNCF de wettelijke grondslag voor deze gegevensverwerking, en waarom?

Wij zullen uw antwoorden op deze vragen betrekken bij onze behandeling van de klacht.

Met vriendelijke groet,
Autoriteit Persoonsgegevens

c.c.

- [collega-toezichthouder van de AP in de betreffende EU-lidstaat - ter illustratie: CNIL]
 - de indiener van de klacht
-

Concept-tekst nr. 2 - Frans:

À : SNCF/SNCF Voyageurs

À l'attention du délégué à la protection des données

Madame, Monsieur,

En tant qu'autorité de régulation chargée de la protection des données personnelles, l'Autorité néerlandaise de protection des données (AP) a reçu une plainte d'un citoyen concernant, entre autres, un éventuel traitement de données par la SNCF ou pour le compte de la SNCF. Le citoyen en question aurait voulu acheter un billet à un guichet de NS International (filiale de Nederlandse Spoorwegen) dans une gare néerlandaise pour un voyage en train vers et en France, en utilisant les services SNCF (y compris le TGV). Ce citoyen a été informé que son billet lui serait refusé s'il ne fournissait pas au moins deux données personnelles au vendeur : son nom et sa date de naissance. Le citoyen ne souhaitant pas fournir ces données personnelles au vendeur de son plein gré, l'article 6, paragraphe 1, point a), du RGPD ne peut pas servir de base juridique au traitement de ces données.

Dans ce contexte, nous vous prions de bien vouloir répondre aux questions suivantes :

1. La SNCF est-elle responsable du traitement des données relatives aux noms et dates de naissance des passagers lors de l'achat de billets TGV (achats effectués en France, aux Pays-Bas ou dans d'autres pays) ?
2. Si ce n'est pas le cas, qui, selon la SNCF, est le(s) responsable(s) du traitement des données, et sur quelle base ?
3. La SNCF considère-t-elle NS comme sous-traitant (au sens de l'article 4, paragraphe 8 du RGPD) dans le traitement des données en question ?
4. Dans l'affirmative, l'Autorité néerlandaise de protection des données souhaiterait recevoir de la SNCF le texte de l'accord de traitement des données conclu avec NS.
5. Quelle est la finalité de ce traitement de données, selon la SNCF ?
6. Pourquoi la SNCF estime-t-elle que ce traitement de données est nécessaire à cette fin ?
7. Selon la SNCF, quelle est la base juridique de ce traitement de données et pourquoi ?

Nous prendrons en compte vos réponses à ces questions dans notre examen de cette plainte.

En vous remerciant par avance pour votre coopération dans le traitement de cette demande.

Veuillez agréer, madame, monsieur, l'expression de mes sentiments les plus distingués,

XXX pour l'Autoriteit Persoonsgegevens

cc

- CNIL

- le plaignant

Concept-tekst nr. 3 - Duits:

An: Deutsche Bahn

Z. Hd. Datenschutzbeauftragte

Sehr geehrte Damen und Herren,

Als niederländische Datenschutzbehörde (Aufsichtsbehörde DSGVO) hat die Autoriteit Persoonsgegevens (AP) eine Beschwerde eines Bürgers erhalten, die sich unter anderem auf eine mögliche Datenverarbeitung durch Deutsche Bahn oder in Ihrem Auftrag bezieht. Der Bürger wollte angeblich an einem Fahrkartenschalter von NS International (Teil von Nederlandse Spoorwegen, das niederländische Eisenbahnunternehmen) an einem niederländischen Bahnhof eine Fahrkarte für eine Zugfahrt nach und innerhalb Deutschlands mit Deutsche Bahn kaufen. Dem Bürger wurde mitgeteilt, dass ihm die Fahrkarte verweigert würde, wenn er dem Fahrkartenverkäufer nicht mindestens zwei personenbezogene Daten zur Verfügung stelle: Name und Geburtsdatum. Der Bürger möchte diese personenbezogenen Daten dem Verkäufer nicht freiwillig zur Verfügung stellen, sodass Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der DSGVO nicht als Rechtsgrundlage für die Datenverarbeitung dienen kann. Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist Deutsche Bahn der Verantwortliche für die Verarbeitung der Namen, Geburtsdaten und/oder anderer personenbezogenen Daten von Fahrgästen beim Kauf von Fahrkarten für Zugfahrten mit Deutsche Bahn (in Deutschland, den Niederlanden oder anderen Ländern)?
2. Falls nicht, wer ist/sind laut Deutsche Bahn der/die Verantwortliche(n) und auf welcher Grundlage?
3. Betrachtet Deutsche Bahn NS als Auftragsverarbeiter (Artikel 4 Absatz 8 DSGVO) der betreffenden Daten?
4. Falls ja, möchte die niederländische Datenschutzbehörde von Deutsche Bahn den Text der Datenverarbeitungsvereinbarung mit NS erhalten.
5. Was ist laut Deutsche Bahn der Zweck dieser Datenverarbeitung?
6. Warum ist diese Datenverarbeitung laut Deutsche Bahn für diesen Zweck erforderlich?
7. Was ist laut Deutsche Bahn die Rechtsgrundlage für diese Datenverarbeitung und warum?

Wir werden Ihre Antworten auf diese Fragen bei der Bearbeitung der Beschwerde berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Autoriteit Persoonsgegevens (Niederländische Aufsichtsbehörde DSGVO)

cc

- [die zuständige Deutsche Aufsichtsbehörde DSGVO - uit te zoeken door de AP]
- der Beschwerdeführer

4 Ontbrekende informatie over de prioritering van de AP

4.1 De AP verschaft mij tot dusverre onvoldoende informatie over haar eigen prioritering

In haar afwijzende primaire besluit op mijn handhavingsverzoek (mijn AVG-klacht over het opeisen van mijn persoonsgegevens bij de aanschaf van een internationaal treinticket aan de balie), stelt de AP dat haar weigering om de betrokkenheid van buitenlandse vervoerbedrijven bij de gegevensverwerking te onderzoeken, voortkomt uit "bepaalde criteria" die de AP hanteert bij de prioritering van het afhandelen van AVG-klachten. Daardoor heb ik belang gekregen bij duidelijkheid over die prioritering en die criteria.

In reactie op het primaire AVG-besluit heb ik daarom in de motivering d.d. 27 oktober 2024 van mijn bezwaarschrift tegen dat besluit, tevens een Woo-verzoek opgenomen, waarin ik de AP verzoek om alle documenten die meer duidelijkheid kunnen verschaffen ten aanzien van de prioritering die de AP toepast bij de afhandeling van AVG-klachten.

Aanvankelijk negeerde de AP dit Woo-verzoek van mij. Vervolgens, na herinnering van mijn kant, stelde de behandelende AP-ambtenaar van mijn AVG-bezwaarschrift dat mijn Woo-verzoek "niet nodig" was omdat alle relevante informatie reeds openbaar zou zijn. Toen ik aangaf dat dit nog niet duidelijk was en mijn Woo-verzoek handhaafde, nam de AP op 31 maart 2025, met een forse overschrijding van de wettelijke behandeltermijn, alsnog een primair besluit op mijn Woo-verzoek.

In dat primaire Woo-besluit **wees de AP mijn Woo-verzoek af**, omdat alle gevraagde documenten volgens de AP reeds openbaar zouden zijn. Tegelijk voegde de AP bij dat besluit als bijlage juist een **nog niet openbaar gemaakt document**, en verwees ook naar twee andere documenten die **ten tijde van mijn Woo-verzoek nog niet openbaar waren geweest**, maar zeer kort voor het primaire Woo-besluit van de AP (31 maart 2025) door de AP alsnog openbaar waren gemaakt.

In datzelfde primaire Woo-besluit van 31 maart 2025 **zweeg de AP** daarnaast over de door mij gevraagde documenten ten aanzien van de besluitvorming over een beleidswijziging van de AP in 2023 met betrekking tot de prioritering bij de afhandeling van AVG-klachten.

Tegen dit bizarre primaire Woo-besluit van de AP heb ik op 15 april 2025 eveneens bezwaar ingediend (zie bijlage 1 bij deze aanvulling op mijn AVG-bezwaar). Er lopen nu dus twee parallele en met elkaar samenhangende bezwaarprocedures van mij bij de AP: een AVG-bezwaar en een Woo-bezwaar.

Hoewel ik in mijn Woo-bezwaar uit eigen beweging afzag van mijn recht om in het kader daarvan gehoord te worden, heeft de AP mijn Woo-bezwaar tot dusverre niet voortvarend behandeld, waardoor het er nu naar uitziet dat een besluit op mijn Woo-bezwaar (Woo-BOB) pas zal plaatsvinden rond of na het tijdstip van de behandeling van de hoorzitting m.b.t. mijn AVG-bezwaar. Dit betekent dat ik in de AVG-bezwaarprocedure waarschijnlijk geen gelegenheid krijg om, na kennisname daarvan en voldoende reflectie, schriftelijk of mondeling te reageren op het komende Woo-BOB m.b.t. de prioritering van de afhandeling van AVG-klachten door de AP.

Daardoor zie ik me **genoodzaakt** om, nu de door de AP vooralsnog bepaalde datum van de hoorzitting in de AVG-bezwaarprocedure (7 augustus 2025) nadert, het onderwerp "prioritering" in deze aanvulling op mijn AVG-bezwaarschrift te bespreken op basis van uitsluitend de informatie die ik op dit moment tot mijn beschikking heb. Dit zal ik doen in de volgende paragrafen (paragrafen 4.2 en 4.3 van deze aanvulling op mijn AVG-bezwaarschrift).

4.2 De onrechtmatige omgang van de AP met de prioritering t.a.v. AVG-klachten

Uit de informatie die ik tot nu toe van de AP heb weten los te krijgen over haar manier van prioritering bij de afhandeling van AVG-klachten, blijkt dat de AP er een werkwijze op na houdt die leidt tot onrechtmatigheid bij het afwijzen of onbehandeld laten van AVG-klachten. Enerzijds ontkent de AP dat zij op dit moment nog een prioriteringsbeleid heeft, maar anderzijds ontkent de AP tegelijk ook dat zij met willekeur prioriteert. Dit probeert de AP te verdoezelen door door alleen nog te spreken van een "werkwijze" of een "vaste werkwijze", die volgens de AP echter geen beleid is.

Als er in de realiteit sprake zou zijn van een prioriteringsbeleid dat door de AP tegelijk wordt ontkend en geheim gehouden, dan handelt de AP onrechtmatig en mag een AVG-klacht zoals die van mij niet afwijzen op grond van een geheimgehouden beleid.

Als er in de realiteit echter sprake zou zijn van een "werkwijze" die geen beleid behelst, dan volgt daaruit dat die werkwijze een vorm van willekeur behelst, en dat de AP in haar primaire besluit mijn handhavingsverzoek (AVG-klacht) dus heeft afgewezen (voor wat betreft buitenlandse vervoerbedrijven) op grond van willekeur bij het prioriteren. Dat zou het primaire besluit op dat punt eveneens onrechtmatig maken.

Met het oog op een eventuele toekomstige rechterlijke toetsing van het komende besluit op bezwaar m.b.t. mijn AVG-klacht (AVG-BOB), zal ik hieronder paragraaf 4 van mijn Woo-bezwaar citeren, zodat een bestuursrechter straks kan constateren dat ik mijn best heb gedaan (inclusief benutting van mijn rechtsmiddelen) om de AP ertoe te bewegen de door mij gevraagde informatie te verschaffen en mij op dit punt duidelijkheid te verschaffen. Hier volgt het relevante excerpt uit mijn Woo-bezwaar:

4 Het hernoemen van prioriteringsbeleid tot "werkwijze" om zo het bestaan van beleid te kunnen ontkennen en tegelijk gepleegde willekeur te kunnen ontkennen, vergt een meer omvangrijke "zoekslag" dan die, die de AP n.a.v. mijn Woo-verzoek heeft gepleegd

In haar primaire Woo-besluit d.d. 31 maart 2025 wekt de AP de suggestie dat er bij de AP geen documenten voorhanden zijn waarin is vastgelegd welke functionaris wanneer en op welke gronden bij de AP de beslissing heeft genomen om het tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid te beëindigen. Immers, zulke documenten worden in het Woo-besluit in het geheel niet genoemd.

Dit zou betekenen dat het beleid stilzwijgend of in volledig informeel mondeling overleg was beëindigd door een willekeurige medewerker van de AP, die vervolgens wat teksten op de website van de AP heeft geplaatst zonder voor deze beleidsafschaffing of -wijziging mandaat of goedkeuring te hebben van de directie of wie dan ook. Dit is niet geloofwaardig, en al helemaal niet in het licht van het feit dat de AP het afgeschafte "beleid" vervolgens heeft vervangen door een schriftelijk (deels?) vastgelegde "Werkwijze", die van de AP echter geen "beleid" mag heten.

In haar besluit van 31 maart 2025 verwijst de AP naar een eerder door de AP genomen, afwijzend besluit op een Woo-verzoek, dat eveneens betrekking had op het prioriteringsbeleid van de AP. Dit eerdere, geanonimiseerde Woo-besluit is gedateerd op 30 september 2024 en was op 31 maart 2025 door de AP nog niet gepubliceerd (zie ook paragraaf 3.1 van dit bezwaarschrift).

Kennelijk is deze bijlage door de AP bedoeld als nadere toelichting, en dus als onderdeel van de motivering van het onderhavige besluit van 31 maart 2025. In de bijlage wordt de afwijzing van dat eerdere Woo-verzoek van 30 september 2024 onder andere als volgt gemotiveerd:

Met betrekking tot punt 1 van uw verzoek overweegt de AP als volgt. In de toelichting/introductie, zoals weergegeven in uw Woo-verzoek in pdf zelf, verwijst u naar het oude prioriteringsbeleid van de AP. Deze is niet meer geldig sinds 1 juli 2023. Er is geen sprake van - in het verzoek door u gesuggereerd en voortdurend herhaald - ongepubliceerd beleid, *waarbij sommige klachten voorrang krijgen op andere klachten*. De AP is hier juist transparant in. Vanaf laatstgenoemde datum is namelijk sprake van een vaste werkwijze (en geen beleid), als het gaat om de afhandeling van klachten. Tot slot hanteert de AP zogenoemde focusgebieden bij de aanpak van ingekomen klachten.

Tot slot zijn met betrekking tot punt 2 van uw verzoek ten aanzien van het prioriteringsbeleid, geldend tot 1 juli 2023, geen andere documenten/versies beschikbaar. Destijds is met grote snelheid, om het hoofd te kunnen bieden aan de hoge instroom van klachten en andere verzoeken bij de AP als organisatie, meteen het gewenste beleid opgesteld. De map op een netwerkschijf van de AP, waarin de toentertijd aangemaakte documenten vanwege het beleid eventueel zouden kunnen zijn opgeslagen, is verwijderd.

Uit deze teksten valt op te maken dat de AP allerminst "transparant" is, maar twee dingen tegelijk probeert te **ontkennen**. Ten eerste ontkent de AP dat zij op dit moment in de uitvoering van haar taken **gebonden is aan enig prioriteringsbeleid**. Want dat is er zogenaamd niet meer, er is volgens de AP alleen nog een "vaste werkwijze". Ten tweede ontkent de AP echter ook dat zij bij de afhandeling van klachten en handhavingsverzoeken **met willekeur (arbitrair) zaken prioriteert of selecteert**, want volgens de AP houdt zij zich aan een "vaste werkwijze" - die echter geen "beleid" mag heten.

Deze twee ontkenningen van de AP zijn in strijd met elkaar en kunnen niet allebei standhouden. Want **als** de "vaste werkwijze" van de AP een beperking inhoudt die het aan de AP niet toestaat om met willekeur zaken te prioriteren en te selecteren, dan **is** die "vaste werkwijze" (een vorm of onderdeel van) beleid. **Als** die "vaste werkwijze" echter juist géén beperking oplegt aan de prioritering of selectiviteit van de AP, dan is die "vaste werkwijze" niets anders dan een sjeke benaming voor "willekeur", soms ook wel "handelen op grond van persoonlijke beleidsopvattingen" genoemd.

Voor de afhandeling van mijn bezwaar tegen de afwijzing van mijn handhavingsverzoek m.b.t. privacy bij de aanschaf van internationale treintickets, dat de aanleiding vormde voor mijn onderhavige Woo-verzoek, kan het van belang zijn of de AP bij haar prioritering/selectie ofwel willekeur pleegt, ofwel beleid volgt, en indien dat laatste, wat dat beleid dan inhoudt. Dit is één van de zaken waarover ik door middel van mijn Woo-verzoek meer duidelijkheid probeer te krijgen.

Een correcte afhandeling van mijn Woo-verzoek kan daarom van belang zijn voor mijn toekomstige rechtspositie met betrekking tot de besluitvorming over mijn handhavingsverzoek inzake privacy bij de aanschaf van internationale treintickets.

Daarom kan ik niet berusten in een Woo-besluit waarmee de AP het, door middel van een afwijzing van mijn Woo-verzoek, voor mij onmogelijk zou maken om de AP daarna nog in

rechte aan te spreken op het eventueel bewust door de AP creëren van onduidelijkheid door middel van het achterhouden van documenten die meer duidelijkheid bieden over het bestaan van prioriteringsbeleid en het plegen van willekeur bij de weigering om ingediende klachten (handhavingsverzoeken) adequaat te onderzoeken.

Het willens en wetens verdoezelen van de betekenis van termen is in strijd met de bedoeling van de Woo

Met het oog op mijn Woo-verzoek zelf, is het vooral van belang dat de AP met de hierboven geanalyseerde, innerlijk tegenstrijdige dubbele ontkenning "post-truth" gaat, zoals bedoeld door George Orwell in diens roman *1984* ("doublethink", "Newspeak") en zoals bijvoorbeeld ook in praktijk gebracht door Donald Trump, Mark Rutte en talloze andere politici. Dit leidt tot onrechtmatigheid in de besluitvorming over mijn Woo-verzoek, zoals ik hierna zal toelichten.

Bij een Woo-verzoek gaat het in essentie om het zoeken naar waarheid door de aanvrager (in dit geval een burger) en het faciliteren van daadwerkelijke waarheidsvinding door het bestuursorgaan (in dit geval de AP). In dit geval is het doel van die waarheidsvinding om duidelijkheid te krijgen over de manier waarop de AP in haar behandeling van handhavingsverzoeken (AVG-klachten) in werkelijkheid prioriteert en/of selecteert.

Met haar dubbele ontkenning (het is geen beleid maar het is ook geen willekeur) pleegt de AP willens en wetens obstructie tegen deze waarheidsvinding. Dat is in strijd met de bedoeling en de vereisten van de Woo.

Consequentie van de door de AP gekozen, onduidelijke terminologie voor de wijze waarop mijn Woo-verzoek moet worden afgehandeld

Gezien deze nu aan het licht gekomen obstructie en de daarmee door de AP veroorzaakte onduidelijkheid, moet de door de AP naar aanleiding van mijn Woo-verzoek gepleegde "zoekslag" ook behelzen dat er wordt gezocht naar **alle documenten die licht werpen op:**

- het ontstaan bij de AP van de door de AP in dit verband gebruikte term "vaste werkwijze", en de relatie van die term tot het door de AP tot 1 juli 2023 gevolgde prioriteringsbeleid;
- de overwegingen van de AP die ten grondslag hebben gelegen aan haar beslissing om over te gaan van "beleid" op dit punt naar een "vaste werkwijze" op dit punt;
- de bevindingen van de AP in de periode 2015-2023 met betrekking tot de twee vormen van prioriteringsbeleid die zij in die periode hanteerde;
- de bevindingen van de AP in de periode 1 juli 2023 tot heden met betrekking tot de "vaste werkwijze" die zij nu hanteert, dit ook in relatie tot en in vergelijking met het voorafgaand aan 1 juli 2023 gevoerde beleid;
- de feitelijke onderbouwing van bovengenoemde bevindingen;
- de redenen waarom de AP, **indien** de huidige "vaste werkwijze" in wezen als "beleid" moet worden aangemerkt, er op dit moment nog steeds voor kiest om te ontkennen dat zij op dit punt een beleid heeft en volgt.

Waarin verschilt de "vaste werkwijze" van een "persoonlijke beleidsopvatting"?

In aanvulling op de bovenstaande, nog ontbrekende documenten, verzoek ik de AP in het kader van mijn Woo-verzoek om, in uw besluit op bezwaar, mij ook duidelijkheid te verschaffen over de legaliteit van de informatie die u mij reeds heeft gegeven over uw "vaste werkwijze". Over deze "vaste werkwijze" is een tekst gepubliceerd op de website van de AP

zelf, maar het is niet duidelijk welke status deze tekst heeft. De AP ontkent dat het gaat om beleid, maar maakt niet duidelijk waarin deze tekst in dat geval verschilt van een geanonimiseerde, persoonlijke beleidsopvatting van één of meer medewerkers van de AP.²

Ervan uitgaande dat de AP in de praktijk niet toestaat dat er zonder mandaat of toestemming van het bestuur en de directie willekeurige teksten op de website van de AP worden geplaatst, had het primaire Woo-besluit ook de documentatie moeten bevatten waaruit de status van deze tekst blijkt. Dat mijn Woo-verzoek ook betrekking had op dergelijke documentatie, had ik in mijn nadere toelichting van 21 januari 2025 ook aangegeven.

Ik verzoek de AP om dit in uw besluit op bezwaar alsnog te corrigeren en mij alsnog ook deze gevraagde documentatie toe te sturen.

Ik wijs u hierbij ook op art. 3.3 lid 1 onder b en d Woo: "*Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar: (...) b. overige besluiten van algemene strekking; (...) d. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen*". Ook zonder mijn Woo-verzoek had u de betreffende informatie dus al openbaar moeten maken.

Op dit punt gekomen, kunnen er met betrekking tot de prioritering van de AP vier tussentijdse **conclusies** worden getrokken:

- 1 Ik heb in het kader van mijn bezwaar tegen het primaire besluit van de AP, waarin de AP zich beriep op "bepaalde [prioriterings-]criteria", de mij **beschikbare communicatieve middelen en rechtsmiddelen ingezet** om de AP ertoe te bewegen om mij duidelijkheid, d.w.z. adequate informatie, te verschaffen over de manier waarop de AP inkomende AVG-klachten prioriteert, hetzij op grond van beleid, hetzij met willekeur.
2. Ondanks deze inzet door mij van communicatieve middelen en rechtsmiddelen, heeft de AP mij over haar prioritering (d.w.z. haar prioriteringswerkwijze en de juridische grondslag voor die werkwijze) tot op heden **geen duidelijkheid (adequate informatie) verschaft**.
3. Op deze manier maakt de AP het voor mij, maar ook voor een eventuele bestuursrechter in een beroepsprocedure, tot op heden **onmogelijk om adequaat te toetsen op welke gronden** de AP heeft besloten om geen onderzoek te doen naar de eventuele betrokkenheid van buitenlandse vervoerbedrijven zoals SNCF of Deutsche Bahn bij het opeisen van persoonsgegevens van reizigers die aan een Nederlandse balie een internationaal treinticket willen kopen. Dit maakt **ook een toetsing van de rechtmatigheid van die gronden onmogelijk**. Het is bijvoorbeeld **onduidelijk of de AP voor zichzelf een discretionaire bevoegdheid (mandaat) opeist** om AVG-klachten met willekeur af te wijzen of onbehandeld te laten, en zo ja, op welke juridische grondslag de AP die bevoegdheid dan voor zichzelf opeist, en **hoe dat zich verhoudt tot de wettelijke taak van de AP zoals vastgelegd in de AVG en art. 8 EVRM**.
4. Een primair besluit dat voor een deel niet is gebaseerd op een **kenbaar wettelijk mandaat** van het betreffende bestuursorgaan, is alleen al onrechtmatig omdat er op die manier met het betreffende besluit **niet wordt voldaan aan het legaliteitsbeginsel**.

2 Art. 5.2, eerste lid Woo: "(...)Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter."

4.3 De AP heeft onderzoek naar de mogelijke betrokkenheid van buitenlandse vervoerbedrijven (bijv. Deutsche Bahn, SNCF) niet in redelijkheid kunnen weigeren

In mijn handhavingsverzoek (AVG-klacht) heb ik aangegeven dat mij aan de Nederlandse stationsbalie werd verteld dat het opeisen van persoonsgegevens (naam, geboortedatum) bij de aanschaf van tickets voor internationale treinreizen binnen de EU gebeurde in opdracht van de betreffende buitenlandse vervoerbedrijven (o.a. Deutsche Bahn, SNCF, Thalys). Ik heb dit gestaafd met een door mij aan de AP geleverde, letterlijke transcriptie van een door mij heimelijk, maar in bijzijn van een getuige gemaakte geluidsopname aan de stationsbalie.

In haar primaire besluit heeft de AP de authenticiteit van deze geluidsopname en de transcriptie niet betwist. Ook NS heeft die authenticiteit voorafgaand of na het primaire besluit niet betwist. In deze bezwaarprocedure is de authenticiteit van dit bewijsmateriaal dus niet in het geding.

Gezien de definities in artike 4 onder 7) en 8) AVG, moeten deze buitenlandse vervoerbedrijven hoogstwaarschijnlijk worden aangemerkt als verwerkingsverantwoordelijken voor de verwerking van de betreffende persoonsgegevens. Toch weigerde de AP in haar primaire besluit om aan de betreffende buitenlandse vervoerbedrijven zelfs maar schriftelijke vragen te stellen. Zelfs niet de vraag of deze vervoerbedrijven **zichzelf** beschouwen als verwerkingsverantwoordelijke voor de betreffende gegevensverwerking.

Als reden voor haar weigering om dat onderzoek te doen, voert de AP in haar primaire besluit geen inhoudelijke argumenten aan, maar alleen "bepaalde criteria", die zij daar niet of nauwelijks specificeert of inzichtelijk maakt. In de motivering van mijn bezwaarschrift d.d. 27 oktober 2024 heb ik onderbouwd waarom mijn AVG-klacht wél behandeld en onderzocht dient te worden, in het licht van de door de AP op verschillende tijdstippen genoemde prioriteringscriteria. Pas na het indienen van mijn bezwaarschrift kwam ik er, als gevolg van mijn gelijktijdige Woo-verzoek van 27 oktober 2024, achter dat de AP zelf van mening is dat zij sinds 1 juli 2023 helemaal geen prioriteringsbeleid meer heeft, maar alleen nog een (kennelijk in haar eigen ogen vrijblijvend) tekstje op haar website.

Het lag echter op de weg van de AP om, ter motivering (onderbouwing) van de rechtmatigheid van haar primaire besluit, in de motivering daarvan duidelijk aan te geven om welke redenen en op welke juridische grondslag de AP redelijkerwijs kon weigeren om mijn AVG-klacht te onderzoeken, in het bijzonder voor wat betreft de betrokkenheid van de genoemde buitenlandse vervoerbedrijven. Nu de AP dat in haar primaire besluit niet heeft gedaan, is er op dat punt op zijn minst sprake van een motiveringsgebrek in het primaire besluit.

Tijdens mijn opleiding bestuursrecht, ruim twintig jaar geleden, heb ik geleerd dat een motiveringsgebrek beschouwd moet worden als een materieel gebrek in een besluit, dus niet slechts een formeel gebrek. Door de steeds verdergaande corrumpering van het Nederlandse bestuursrecht in de afgelopen twintig jaar, is het mogelijk dat bestuursrechters een motiveringsgebrek tegenwoordig liever opvatten als een niet meer dan een formeel gebrek. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kiest er soms voor om bestuursorganen te "helpen" door in hoger beroep te de motivering van besluiten vanaf de rechterlijke zetel "aan te vullen" of te "corrigeren" via een aanvulling van de overwegingen van lagere rechters, om op die manier onrechtmatige besluiten te "redden", d.w.z. alsnog te legaliseren. Handig, gezien vanuit het perspectief van regenten! Maar niet vanuit het perspectief van burgers die tussentijds de spelregels en rechterlijke aannames zien veranderen in hun nadeel. De procedurele geschiedenis wordt dan van hogerhand met terugwerkende kracht herschreven. Met respect voor de basisbeginselen van de rechtsstaat (bijv. rechterlijke toetsing "ex tunc") heeft een dergelijke rechterlijke werkwijze natuurlijk niets te maken.

In het onderhavige geval is er echter niet alleen sprake van een motiveringsgebrek in het primaire besluit, maar daarnaast ook van een **fundamenteel gebrek**, omdat mijn handhavingsverzoek (AVG-klacht) wel degelijk voldoet aan alle prioriteringscriteria die door de AP op diverse tijdstippen zijn genoemd, ofwel in beleid (voorafgaand aan 1 juli 2023), ofwel in die latere, statusloze tekst op de website van de AP (sinds 1 juli 2023).

Het lijkt erop dat de AP het met willekeur geheel of deels onbehandeld laten van AVG-klachten die volgens haar eigen criteria voldoende prioriteit hebben, probeert te verhullen en legaliseren door te ontkennen dat er nog sprake is van een prioriteringsbeleid waaraan de AP kan worden gehouden.

Dat is een niet-integere werkwijze van de AP, die leidt tot onrechtmatige besluiten wanneer de AP daarin besluit tot het afwijzen van AVG-klachten die wel degelijk aan alle voor de burger en de rechter kenbare prioriteringscriteria voldoen, althans voorzover die criteria door de AP voor de burger en de rechter überhaupt inzichtelijk worden gemaakt.

Om deze redenen verzoek ik de AP om in dit verband in uw komende besluit op bezwaar:

- 1 het primaire besluit in die zin te corrigeren, dat de AP alsnog erkent dat mijn handhavingsverzoek (AVG-klacht) voldoet aan de voor burgers en rechters kenbare prioriteringscriteria van de AP op het moment van het indienen van het handhavingsverzoek (2018 en 2020), op het moment van het primaire besluit (2024) en op het moment van het besluit op bezwaar (vermoedelijk: 2025);
- 2 het primaire besluit in die zin te corrigeren, dat de AP besluit om onderzoek te doen naar de betrokkenheid van de door mij in mijn handhavingsverzoek genoemde buitenlandse vervoerbedrijven bij het afdwingen van de verwerking van persoonsgegevens van reizigers die een internationaal treinticket willen kopen, om te beginnen door aan die vervoerbedrijven te vragen of zij daarbij de verwerkingsverantwoordelijke zijn en zo ja, welke doelen zij met de afgedwongen gegevensverwerking nastreven en welke wettelijke grondslag voor die gegevensverwerking zij daarbij aanvoeren. De AP kan daarbij desgewenst gebruik maken van de door mij opgestelde concept-teksten in het Frans en het Duits (zie paragraaf 3.3 van deze aanvulling op mijn bezwaarschrift);
- 3 de door de AP nu voor 7 augustus 2025 geplande hoorzitting uit te stellen totdat de AP de betreffende informatie aan de buitenlandse vervoerbedrijven heeft gevraagd, deze informatie heeft gekregen en mij de gelegenheid heeft gegeven om daarover mijn schriftelijke zienswijze te geven (wederhoor);
- 4 mij te laten weten of de AP, na lezing van deze aanvulling op mijn bezwaarschrift, nog steeds geen nut of noodzaak ziet om NS, een ander vervoerbedrijf of mij te horen, omdat de AP aan NS, andere vervoerbedrijven en mij geen vragen wil stellen. Indien de AP hierover niet met mij communiceert, zal ik ervan uitgaan dat de AP deelname van NS, andere vervoerbedrijven en mij aan zo'n hoorzitting nog steeds niet nodig of nuttig vindt, en de geplande hoorzitting nog steeds het liefst zou annuleren. In dat geval streef ik ernaar de AP, zoals door de AP gewenst, uiterlijk 31 juli 2025 te laten weten als ik zou willen afzien van mijn recht om in deze bezwaarprocedure gehoord te worden. Ik kan op dit punt echter geen toezegging doen.

Inhoudsopgave van deze aanvulling op mijn bezwaarschrift:

	Pag.
1	Aanleiding voor deze aanvulling op mijn bezwaarschrift; inhoud van deze aanvulling
2	Bespreking van de antwoorden van NS op de vragen van de AP
2.1	Vraag van de AP m.b.t. 200 buitenlandse reisbestemmingen met anonieme tickets
2.2	Vraag van de AP m.b.t. fraudepreventie bij verkoop aan de balie en bij de automaat
2.3	Vraag van de AP m.b.t. leeftijdscategorie
3	Ontbrekende informatie over de betrokkenheid en handelwijze van mogelijke verwerkingsverantwoordelijken
3.1	De weigering van de AP om voldoende informatie te verzamelen
3.2	Ontbrekende informatie m.b.t. de betrokkenheid en handelwijze van NS
3.3	Ontbrekende informatie m.b.t. de betrokkenheid en handelwijze van mogelijke buitenlandse verwerkingsverantwoordelijken zoals Deutsche Bahn, SNCF of Thalys
4	Ontbrekende informatie over de prioritering van de AP
4.1	De AP verschaft mij tot dusverre onvoldoende informatie over haar eigen prioritering
4.2	De onrechtmatige omgang van de AP met de prioritering t.a.v. AVG-klachten
4.3	De AP heeft onderzoek naar de mogelijke betrokkenheid van buitenlandse vervoerbedrijven (bijv. Deutsche Bahn, SNCF) niet in redelijkheid kunnen weigeren

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker

Bijlagen:

1. Woo-bezwaar Jonker d.d. 15 april 2025 (16 pagina's)
2. Email Jonker d.d. 19 mei 2025 aan AP (2 pagina's)

Bijlage 1: Woo-bezwaarschrift Jonker d.d. 15 april 2025

M. Jonker
Arnhem

15 april 2025

Autoriteit Persoonsgegevens
t.a.v. de afdeling Bezwaarschriften
bezwaarschrift@autoriteitpersoonsgegevens.nl; bezwaar@autoriteitpersoonsgegevens.nl
[deze email-adressen zijn inmiddels door de AP toegankelijk gemaakt]

Onderwerp: bezwaarschrift tegen WOO-besluit d.d. 31 maart 2025 inzake prioriteringscriteria

Geachte heer/mevrouw,

Bij dezen dien ik bezwaar in zoals bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tegen uw besluit van 31 maart 2025 (uw zaaknr: 2025-002937) op mijn Woo-verzoek d.d. 27 oktober 2024, waarin ik met een beroep op de Wet Open Overheid (hierna: Woo) documenten opvroeg met betrekking tot de door de AP gehanteerde prioriteringscriteria en het door de AP gevolgde prioriteringsbeleid bij het afhandelen van AVG-klachten sinds 2015.

Inhoudsopgave van dit bezwaarschrift:

- 1 Inleiding en samenvatting van de bezwaargronden
- 2 Afwijzing van Woo-verzoek is onterecht, ook als er geen documenten worden gevonden
 - 2.1 Deel van het door de AP beweerde "wettelijk kader" staat niet in de Woo
 - 2.2 Deel van het door de AP beweerde "wettelijke kader" is in strijd met de Woo
 - 2.3 De correcte gang van zaken: toewijzing van Woo-verzoek en terugmelding resultaat
 - 2.4 Waarschijnlijk heeft de AP sommige relevante documenten niet aan mij toegestuurd
 - 2.5 Motiveringsgebrek in primair besluit: heeft de AP gezocht in haar eigen (directie)notulen?
 - 2.6 Het zoekmaken (vernietigen) van relevante documenten is in strijd met de Woo
 - 2.7 Juridische en ethische implicaties van het negeren of fantaseren van wettelijk kader door de AP of door de regering bij AMvB
- 3 De AP heeft, anders dan zij beweert, wel degelijk relevante documenten gevonden
 - 3.1 De AP heeft feitelijk gevolg gegeven aan mijn Woo-verzoek, maar wijst het formeel af
 - 3.2 Het is onrechtmatig om een Woo-verzoek af te wijzen op grond van later volgende openbaarmaking
- 4 Het hernoemen van prioriteringsbeleid tot "werkwijze" om zo het bestaan van beleid te kunnen ontkennen en tegelijk gepleegde willekeur te kunnen ontkennen, vergt een meer omvangrijke "zoekslag" dan die, die de AP n.a.v. mijn Woo-verzoek heeft gepleegd
- 5 Onrechtmatige omgang met mijn Woo-verzoek; verzoek om spoed

1 Inleiding en samenvatting van de bezwaargronden

Aanleiding voor mijn Woo-verzoek d.d. 27 oktober 2024 was het feit dat de AP mijn handhavingsverzoek (klacht) d.d. 20 juni 2020 over privacy-schending bij de aanschaf van internationale treintickets had afgewezen en als grond daarvoor mede had aangevoerd dat de AP op grond van haar prioriteringscriteria tot de conclusie was gekomen dat er naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek geen nader onderzoek hoefde plaats te vinden.

In mijn Woo-verzoek, dat deel uitmaakte van mijn bezwaarschrift tegen het besluit op mijn handhavingsverzoek, verzocht ik de AP om toezending van alle documenten m.b.t. haar prioriteringsbeleid sinds het jaar 2015.

Aanvankelijk negeerde de AP mijn Woo-verzoek. Op 17 januari 2025 stuurde ik de AP een herinneringsbericht, waarin ik vroeg naar de voortgang van de afhandeling ervan. Op 21 januari antwoordde de AP hier als volgt op:

U hoeft geen separaat Woo verzoek in te dienen voor de door u opgevraagde informatie. Deze is namelijk openbaar en reeds gepubliceerd:

De beleidsregels die golden vanaf 02-10-2018 t/m 30-06-2023 [wetten.nl - Regeling - Beleidsregels prioritering klachtenonderzoek AP - BWBR0041405 \(overheid.nl\)](#)

De beleidsregels die golden vanaf 01-02-2011 t/m 01-10-2018 [wetten.nl - Regeling - Beleidsregels handhaving door het CBP - BWBR0029501 \(overheid.nl\)](#)

De huidige uitleg op de website waar we uitleggen hoe we klachten behandelen: [Behandeling van klachten door de AP | Autoriteit Persoonsgegevens](#)

Diezelfde dag (21 januari) berichtte ik de AP, met onderbouwing van argumenten, waarom ik mijn Woo-verzoek handhaafde. Ik wilde weten of er nog meer informatie voorhanden was bij de AP.

Op 4 februari 2025 ontving ik van de Woo-afdeling van de AP een bevestiging van de ontvangst van mijn bericht van 21 januari, waarin de indiening van mijn Woo-verzoek echter ten onrechte werd gedateerd op "21 januari 2025". Op 20 februari 2025 ontving ik een verdagingsbrief van de AP, waarin de indiening van mijn Woo-verzoek opnieuw ten onrechte nog wat later werd gedateerd, namelijk op "24 januari 2025". Nog diezelfde dag (20 februari) verzocht ik per email om een correctie van de geregistreerde datum van indiening van mijn Woo-verzoek. Verwijzend naar mijn eerdere ervaringen met de AP, verzocht ik tevens om een excuusbrief over het post-dateren van mijn Woo-verzoek, dat kennelijk was gebeurd in een poging om de overschrijding van de wettelijke afhandelingstermijn te verdoezelen.

Bij brief van 31 maart 2025 nam de AP een primair besluit over mijn Woo-verzoek en wees het af, waarbij de AP mede verwees naar documenten die zij op 5 en 11 maart openbaar had gemaakt. Zij voegde een derde relevant document dat in zij in haar interne "zoekslag" had gevonden, bij haar afwijzende primaire besluit. De AP beweerde in haar primaire besluit dat er verder geen enkel document voorhanden was. Dus bijvoorbeeld ook geen notulen van een directieberaad of bestuursvergadering waarin besloten was het tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid te beëindigen. Dit kwam op mij niet geloofwaardig over. Daarom ga ik bij dezen in bezwaar.

Mijn bezwaar heeft vier onderdelen:

- Mijn Woo-verzoek had niet moeten worden afgewezen, maar **ingewilligd, ook als de uitkomst is dat er door de AP na intern onderzoek geen relevante documenten worden gevonden**. Dit is van belang voor mijn rechtspositie en die van de AP als later, achteraf, mocht blijken dat er bij de AP toch documenten voorhanden waren of zijn. Dit licht ik toe in **paragraaf 2** van dit bezwaarschrift.
- Uit het Woo-besluit van de AP op 31 maart 2025 blijkt dat de AP **wel degelijk relevante documenten heeft gevonden**. Van deze documenten heeft de AP er één aan mij toegestuurd als bijlage bij het Woo-besluit (namelijk het geanonimiseerde, eerdere Woo-besluit van 30 september 2024). De twee andere documenten heeft de AP **na(!)** mijn Woo-verzoek online gepubliceerd, te weten op 5 maart 2025 en 11 maart 2025. Zij waren ten tijde van mijn Woo-verzoek niet openbaar. Het is onrechtmatig om te proberen om de toewijzing van een Woo-verzoek te omzeilen door sommige van de gevraagde, niet-openbare documenten snel alsnog te publiceren. Deze documenten hadden in het kader van mijn Woo-verzoek rechtstreeks aan mij moeten worden toegezonden, zoals de Woo dat voorschrijft. Dat de AP **na** mijn Woo-verzoek (toevallig, toevallig...) besloten heeft deze documenten alsnog openbaar te maken, staat daar juridisch los van. Dit licht ik nader toe in **paragraaf 3** van dit bezwaarschrift.
- In het Woo-besluit van 31 maart 2025 wekt de AP de suggestie dat er geen documenten voorhanden zijn waarin is vastgelegd welke functionaris wanneer en op welke gronden bij de AP de beslissing heeft genomen om het tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid te beëindigen. Dit zou betekenen dat dit beleid stilzwijgend of in informeel mondeling overleg is beëindigd en dat een onbekende medewerker van de AP vervolgens wat teksten op de website van de AP heeft geplaatst zonder voor die beleidsafschaffing of -wijziging goedkeuring te (hoeven) vragen van de directie of wie dan ook, en dat de AP dit vervolgens stilzwijgend geaccepteerd zou hebben.

Dit is niet geloofwaardig, en al helemaal niet in het licht van het feit dat de AP het "beleid" bij afschaffing daarvan (blijkens het pas **na** mijn Woo-verzoek openbaar gemaakte document "Werkwijze Onderzoek in gepaste mate bij onderzoek klachtbehandeling AP 2023") heeft vervangen door een schriftelijk vastgelegde "(vaste) werkwijze", die van de AP echter geen "beleid" mag heten. Dit zou betekenen dat ofwel deze besluitvorming nooit werkelijk heeft plaatsgevonden (en dat het oude prioriteringsbeleid dus nog geldt), ofwel dat de AP achteraf geheim probeert te houden op welk hiërarchisch niveau en op welke gronden er door de AP hierover een besluit is genomen. In beide gevallen is er sprake van onrechtmatig gedrag van de AP. Dit vereist nadere verduidelijking en dus een **ruimere "zoekslag"** dan die, die naar aanleiding van mijn Woo-verzoek feitelijk heeft plaatsgevonden. Dit licht ik nader toe in **paragraaf 4** van dit bezwaarschrift.
- In het besluit op mijn Woo-verzoek heeft de AP verzuimd om te benoemen (d.w.z. te erkennen) dat de AP in haar wijze van afhandeling van mijn Woo-verzoek aanvankelijk willens en wetens **op een onrechtmatige manier te werk is gegaan**, en daarvan alleen deels is teruggekomen nadat ik de AP daarop schriftelijk had aangesproken. Deze onrechtmatige omgang met mijn Woo-verzoek heeft tot aantoonbare vertraging geleid van de afhandeling daarvan. De AP had dit moeten benoemen in haar primaire besluit en heeft dat ten onrechte nagelaten, hetgeen moet worden gecorrigeerd in het besluit op bezwaar. Dit licht ik nader toe in **paragraaf 5** van dit bezwaarschrift.

2 Afwijzing van Woo-verzoek is onterecht, ook als er geen documenten worden gevonden

Mijn WOO-verzoek had niet moeten worden afgewezen, maar ingewilligd, ook als de uitkomst is dat er door de AP na intern onderzoek (door de AP "zoekslag" genoemd) geen relevante documenten worden gevonden.

Dit is van **belang voor mijn rechtspositie** en **die van de AP** als later, achteraf, mocht blijken dat er bij de AP toch relevante documenten voorhanden waren of zijn. Bijvoorbeeld tijdens of na de bezwaarprocedure die de aanleiding vormde voor mijn Woo-verzoek. Immers, als de AP een primair besluit heeft genomen om mijn Woo-verzoek af te wijzen, en ik ben niet tegen dat besluit opgekomen, dan ben ik mijn bestuursrechtelijke rechtspositie kwijt met betrekking tot de afhandeling van mijn Woo-verzoek. Ik kan de AP daarop dan niet meer in rechte aanspreken (niet bestuursrechtelijk en niet strafrechtelijk). Het lijkt dan of ik mij tevreden heb gesteld met deze uitkomst.

Hierbij moet volledigheidshalve worden vermeld dat de AP en haar medewerkers strafrechtelijk **niet** kunnen worden vervolgd voor het op malafide of onrechtmatige wijze uitvoeren van een overheidstaak, bijvoorbeeld de afhandeling van een Woo-verzoek (immunitet van strafvervolgning). Dit blijkt, indien de AP als zelfstandig bestuursorgaan wordt opgevat als een onderdeel (uitvoeringsorganisatie) van de centrale overheid, uit het arrest Vliegbasis Volkel (HR 25 januari 1994, NJ 1994/598). Als de AP, als zelfstandig bestuursorgaan, zou worden opgevat als een decentrale overheid, dan kunnen de AP en haar medewerkers in theorie strafrechtelijk worden vervolgd als er sprake is van een slechte, onrechtmatige uitvoering van een "exclusieve bestuurstaat" (zie Pikmeerarrest II, HR 6 januari 1998, NJ 1998/367; en Hof Arnhem 24 september 2009, overweging 14, LJN AE7956). Maar in het geval van (grove?) nalatigheid bij de afhandeling van een Woo-verzoek is het zeer onwaarschijnlijk dat het Openbaar Ministerie tot vervolging zou overgaan.

2.1 Deel van het door de AP beweerde "wettelijk kader" staat niet in de Woo

In haar besluitbrief (primaire besluit) van 31 maart 2025 motiveert de AP haar besluit tot afwijzing van mijn Woo-verzoek als volgt:

Wettelijk kader

De AP behandelt uw verzoek als een verzoek om openbaarmaking van informatie. De AP houdt zich hierbij aan het wettelijk kader van de Woo. De AP willigt een Woo-verzoek in voor zover:

- de AP over de informatie beschikt;
- de informatie niet al openbaar is, en
- de uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5 van de Woo hieraan niet in de weg staan.

De AP vermeldt echter niet waar het wettelijk kader voor het eerste van deze drie door de AP gestelde punten ("inwilliging van het verzoek voor zover de AP over de informatie beschikt") te vinden zou zijn. Het staat niet in de Woo. Ook maakt de AP in haar besluit niet duidelijk waar dit deel van het wettelijk kader dan wel te vinden zou zijn. Om welke van de in **art. 8.7 Woo** genoemde "uitvoeringsregels" zou het dan gaan, en waar zijn die te vinden? Gaat het bijvoorbeeld om een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB)? De AP zegt het niet. Dit is op zijn minst een motiveringsgebrek in het primaire besluit.

2.2 Deel van het door de AP beweerde "wettelijke kader" is in strijd met de Woo

De conclusie die de AP uit het door haar beweerde "wettelijke kader" trekt, is bovendien in strijd met de letter en de geest van de Woo. De AP concludeert ten onrechte dat als er, naar aanleiding van een Woo-verzoek, door de AP geen documenten worden gevonden, dit zou moeten betekenen dat het verzoek als zodanig zou moeten worden afgewezen. Dat is onjuist. Het verzoek kan en moet dan gewoon worden toegewezen, zolang de uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5 van de Woo hieraan niet in de weg staan. Als de **opbrengst** van een Woo-verzoek nul documenten is, betekent dat **niet** dat het **verzoek als zodanig** zou moeten worden afgewezen.

De Woo schrijft voor dat elk Woo-verzoek wordt toegewezen, tenzij er sprake is van ofwel een gebrek in het verzoek, ofwel één van de genoemde uitzonderingsgronden van hoofdstuk 5 Woo.

Dit is ook in lijn met de logica van de Woo. Immers, een Woo-verzoek behelst niet alleen een verzoek om het toezenden van documenten, maar ook een verzoek aan de AP **om intern te zoeken** naar die documenten. De door de AP genoemde "zoekslag" maakt deel uit van de uitvoering van een Woo-verzoek. Die uitvoering gebeurt uiteraard alleen als het Woo-verzoek eerst wordt toegewezen omdat het aan de wettelijke vereisten voldoet. De toewijzing is niet afhankelijk van welke documenten er vervolgens worden gevonden.

2.3 De correcte gang van zaken: toewijzing van Woo-verzoek en terugmelding resultaat

De correcte gang van zaken is **in dat geval** dus dat het verzoek wordt toegewezen en dat de verzoeker vervolgens, in het primaire Woo-besluit, netjes bericht krijgt dat het verzoek is toegewezen, dat er is gezocht naar de betreffende documenten en dat er in die "zoekslag" bij de AP geen relevante documenten zijn aangetroffen.

2.4 Waarschijnlijk heeft de AP sommige relevante documenten niet aan mij toegestuurd

In de nadere toelichting d.d. 21 januari 2025 van mijn Woo-verzoek schreef ik onder andere:

Mijn WOO-verzoek, zoals vervat in de motivering d.d. 27 oktober 2024 van mijn bezwaarschrift, luidt als volgt: *"Ik verzoek de AP om mij alle documenten toe te sturen die betrekking hebben op het beleid van de AP ten aanzien van het prioriteren van de behandeling van handhavingsverzoeken van 2015 tot heden (2024). Hierbij beroep ik mij op de Wet Open Overheid (WOO)."*

Het gaat daarbij dus niet alleen over regelingen of toelichtingen die de AP op haar website heeft geplaatst, maar bijvoorbeeld ook over de **beleidsadviezen die hierover ter besluitvorming aan de voorzitter of directie van de AP zijn voorgelegd**, alsmede de **notulen van de betreffende, besluitvoorbereidende en besluitvormende vergadering(en) van de AP**. Ook eventuele **correspondentie van de AP met bijvoorbeeld ministeries of andere externe instanties waarin dit onderwerp aan de orde komt**, valt onder mijn WOO-verzoek.

In het primaire besluit van de AP wordt echter niets vermeld over enig schriftelijk beleidsadvies aan de directie van de AP, en ook niet over directie- of andere notulen van de AP. Dat is heel vreemd, omdat het hier onder andere gaat over afschaffing (beëindiging) van officieel beleid dat tot 1 juli 2023 van kracht was. Er zijn daarvoor, in hoofdzaak, slechts drie verklaringen mogelijk:

- (1) De AP (in casu de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek) heeft naar aanleiding van mijn Woo-verzoek niet goed gezocht, en heeft bijvoorbeeld niet gezocht in de notulen van directie- en bestuursvergaderingen;
- (2) De AP (in casu de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek) heeft wèl gezocht in de notulen van directie- en bestuursvergaderingen, maar daar geen documenten aangetroffen m.b.t. deze beleidswijziging;
- (3) De AP (in casu de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek) heeft wèl gezocht in de notulen van directie- en bestuursvergaderingen en daar ook de relevante documenten aangetroffen, maar heeft ervoor gekozen om in het primaire besluit over het bestaan van die documenten te zwijgen en ze niet aan mij toe te sturen.

In elk van deze drie mogelijke gevallen is er sprake van een onrechtmatig primair besluit. Ik zal hier onderbouwen waarom dat zo is.

Ad (1). Ik heb in mijn Woo-verzoek expliciet de notulen van directievergaderingen genoemd. Het is onrechtmatig als de AP desondanks niet heeft willen zoeken in deze notulen en/of de documenten waarnaar in die notulen wordt verwezen, alvorens te besluiten op mijn Woo-verzoek.

Ad (2). In dit geval zijn er vier "subverklaringen" mogelijk:

(2a) De AP heeft ooit wel intern in mondeling overleg besloten tot beëindiging van het tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid, maar die beëindiging nooit schriftelijk vastgelegd, zelfs niet in de notulen van directievergaderingen. Dit zou betekenen dat het schriftelijk vastgelegde beleid in feite nooit formeel is beëindigd, hetgeen juridische implicaties kan hebben voor mijn bezwaarprocedure tegen de afwijzing van mijn handhavingsverzoek m.b.t. internationale treintickets, waarbij de AP immers verwijst naar "bepaalde" (prioriterings)criteria. Het zou ook betekenen dat de AP in de onderhavige Woo-procedure en op haar website in strijd met de waarheid heeft beweerd dat het tot 1 juli 2023 geldende beleid inmiddels zou zijn beëindigd. In een rechtsstaat kan schriftelijk vastgelegd beleid niet zonder schriftelijke beslissing worden beëindigd.

(2b) De AP heeft het besluit tot beëindiging van haar tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid destijds wel degelijk vastgelegd in haar directienotulen of andere relevante notulen of documenten, maar is die notulen of documenten vervolgens per ongeluk kwijtgeraakt. Dit zou betekenen dat de AP incompetent is, met als gevolg dat zij in strijd heeft gehandeld met artikel 2.4, eerste lid van de Woo ("Zorgplicht en openbaarmaking"). Zie paragraaf 2.6 van dit bezwaarschrift.

(2c) De AP heeft het besluit tot beëindiging van haar tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid destijds wel degelijk vastgelegd in haar directienotulen of andere relevante notulen of documenten, maar heeft de betreffende (delen van de) notulen of andere relevante documenten willens en wetens verborgen en houdt deze documenten of delen daarvan tot op heden op onrechtmatige wijze geheim, ook voor de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek.

(2d) De AP heeft het besluit tot beëindiging van haar tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid destijds wel degelijk vastgelegd in haar directienotulen of andere relevante notulen of documenten, maar heeft de betreffende (delen van de) notulen of andere relevante documenten willens en wetens vernietigd, in strijd met artikel 2.4, eerste lid van de Woo.

Ad (3). Mocht het zo zijn dat de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek wèl de betreffende documenten heeft aangetroffen, maar deze voor mij als verzoeker heeft geheimgehouden in het

primaire besluit op mijn Woo-verzoek, dan rijst de vraag wat de motieven van de behandelend ambtenaar daarvoor zijn. In essentie zijn er dan drie mogelijkheden:

(3a) De behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek is rechtstreeks onder druk gezet door leidinggevers (op directieniveau of op het niveau van het middle-management) om deze documenten voor mij als Woo-verzoeker volledig geheim te houden;

(3b) De behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek is indirect onder druk gezet door leidinggevers (op directieniveau en/of op het niveau van het middle-management) om deze documenten geheim te houden, namelijk via een door leidinggevers in stand gehouden organisatiecultuur bij de AP waarin van uitvoerende ambtenaren verwacht wordt dat ze "uit zichzelf begrijpen" dat ze burgers (bijv. Woo-verzoekers of bezwaarders) moeten behandelen alsof die risicofactoren dan wel tegenstanders zijn die waar mogelijk in hun rechten moeten worden beperkt en in onwetendheid moeten worden gehouden, zonder dat dit ooit hardop mag worden uitgesproken, omdat tegelijk de pretentie van rechtsstatelijkheid moet worden hooggehouden;

(3c) De behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek had andere, bijvoorbeeld persoonlijke redenen om deze documenten voor mij als verzoeker geheim te houden. Deze laatste mogelijkheid lijkt mij zéér onwaarschijnlijk.

Geconcludeerd moet worden dat het schijnbare ontbreken van enig besluitvoorbereidend of beslisdocument waarin het tot 1 juli 2023 geldende beleid wordt beëindigd of waarmee wordt besloten tot de sinds 1 juli 2023 gevolgde "werkwijze" in ieder geval aantoont dat er een onrechtmatige gang van zaken heeft plaatsgevonden. Er is ofwel sprake van feitelijk handelen in strijd met vigerend beleid, ofwel van onrechtmatige besluitvorming, ofwel van onrechtmatige geheimhouding, ofwel van incompetentie en taakverzuim m.b.t. de door de Woo voorgeschreven zorgplicht - of wel van een combinatie daarvan.

Ik verzoek de AP om in haar komende besluit op bezwaar op een transparante wijze te vermelden wat er op bovengenoemde punten feitelijk is gebeurd, en hoe dat zich verhoudt tot de door mij aangeduide eisen van rechtmatigheid die aan overheidshandelen kunnen worden gesteld.

2.5 Motiveringsgebrek in primair besluit: heeft de AP gezocht in haar eigen (directie)notulen?

In haar primaire besluit d.d. 31 maart 2025 heeft de AP niet (expliciet) vermeld of de AP (in casu de behandelend ambtenaar van mijn Woo-verzoek) in haar eigen directienotulen, bestuursnotulen of andere notulen heeft gezocht naar de door mij gevraagde informatie. Dit is een motiveringsgebrek, en in strijd met artikel 2.4, zesde lid van de Woo. Dit artikellid luidt als volgt:

Artikel 2.4. Zorgplicht en openbaarmaking

(...)

6 Indien het bestuursorgaan informatie verstrekt, verstrekt het zo nodig, en voor zover deze informatie voorhanden is, tevens informatie over de methoden die zijn gebruikt bij het samenstellen van de informatie.

Ik verzoek de AP om dit motiveringsgebrek in het besluit op bezwaar alsnog te verbeteren en daar duidelijk aan te geven of op alle door mij in mijn Woo-verzoek expliciet aangegeven plekken daadwerkelijk is gezocht naar relevante documenten, en met betrekking tot welke tijdsperiodes.

2.6 Het zoekmaken (vernietigen) van relevante documenten is in strijd met de Woo

Als er sprake is van zoekgeraakte, zoekgemaakte, geheimgehouden of vernietigde documenten zoals hiervoor geanalyseerd in paragraaf 2.4 van dit bezwaarschrift, dan heeft de AP gehandeld in strijd met artikel 2.4, eerste lid van de Woo. Dit artikellid luidt als volgt:

Artikel 2.4. Zorgplicht en openbaarmaking

1 Een bestuursorgaan draagt er zorg voor dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden.

Ik verzoek de AP om in haar besluit op bezwaar ofwel te erkennen dat de Woo op dit punt is overtreden, ofwel te onderbouwen waarom volgens de AP de Woo op dit punt niet is overtreden.

2.7 Juridische en ethische implicaties van het negeren of fantaseren van wettelijk kader door de AP of door de regering bij AMvB

Ongeacht of het de AP zelf is die door middel van het fantaseren van niet-bestaand wettelijk kader de vereisten van de Woo probeert te negeren (zie paragraaf 2.1 van dit bezwaarschrift), of dat de regering bijvoorbeeld door middel van een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) in effect voorschrijft dat de Woo niet gevolgd wordt (zie paragraaf 2.2 van dit bezwaarschrift), rijst de vraag wat de juridische en ethische implicaties zijn als de uitvoerende macht (de regering en/of de AP) op een dergelijke manier de Woo terzijde probeert te schuiven en probeert te ontduiken.

Deze vraag kan alleen goed worden beantwoord door een analytisch onderscheid te maken tussen drie mogelijke scenario's:

- Scenario (1): **Het wordt niet duidelijk of** er relevante documenten bestaan of hebben bestaan die door de AP bij de behandeling van mijn Woo-verzoek niet aan mij zijn verstrekt of kenbaar gemaakt;
- Scenario (2): **Na het besluit op bezwaar wordt binnen de termijn voor het indienen van beroep duidelijk dat** er wel degelijk documenten bestaan of hebben bestaan die door de AP bij de behandeling van mijn Woo-verzoek niet aan mij zijn verstrekt of kenbaar gemaakt;
- Scenario (3) **Na het besluit op bezwaar wordt pas na het verstrijken van de termijn voor het indienen van beroep duidelijk dat** er wel degelijk documenten bestaan of hebben bestaan die door de AP bij de behandeling van mijn Woo-verzoek niet aan mij zijn verstrekt of kenbaar gemaakt

Scenario (1) is het meest waarschijnlijk, omdat de AP, nu zij eenmaal in haar primaire besluit gesteld heeft dat er verder geen informatie meer beschikbaar is, voor zichzelf een institutioneel belang heeft gecreëerd om niet alsnog ontmaskerd te worden als ofwel incompetent, ofwel te kwader trouw (kwaadwillend).

Het enige wat de AP er vermoedelijk toe zou kunnen bewegen om toe te geven dat er toch wel meer informatie beschikbaar is of had kunnen zijn, is als er uit de eigen gelederen van de AP een klokkenluider zou opstaan die zou onthullen dat er meer informatie voorhanden is of was.

Het opstaan van een klokkenluider is in deze zaak echter alleen al onwaarschijnlijk omdat de meeste klokkenluiders gemotiveerd worden door de aanblik van vormen van onrecht waarvan de gevolgen

concreet en snel waarneembaar zijn, bijvoorbeeld doordat ze zich al hebben voorgedaan of in de nabije toekomst snel (kunnen) voordoen. Een mogelijke uitzondering hierop was de klokkenluider Edward Snowden, die in 2013 praktijken van massasurveillance onthulde, zonder dat daarbij (voor zover mij bekend) vooralsnog sprake was van concrete slachtoffers. Snowden begreep echter dat het tolereren van onrechtmatig gedrag van de overheid op termijn wel degelijk leidt tot directe en indirecte slachtoffers van dat gedrag.

Mocht scenario (1) zich voordoen, dan zijn mijn juridische mogelijkheden als Woo-verzoeker om op te komen tegen ontduiking van de Woo door een overheid die zich beroept op een fictief "wettelijk kader", zeer beperkt. Tegen dergelijk malafide overheidsgedrag zijn in onze zogeheten "rechtsstaat" geen effectieve rechtsmiddelen voorhanden. Dat zit als volgt.

Als de AP in haar besluit op bezwaar straks de argumenten negeert die ik in de bezwaarprocedure heb ingebracht, en simpelweg blijft stellen dat er niet meer documenten beschikbaar zijn dan de reeds door haar gepubliceerde documenten, dan heb ik weliswaar formeel het recht om in beroep te gaan bij de rechtbank, maar dit beroep is bij voorbaat kansloos, omdat ik dan niet kan aantonen dat ik in dat beroep beschik over "procesbelang". Weliswaar ben ik "belangenhebbende" ex art. 1:2 Awb bij het besluit op bezwaar, maar het vereiste van "procesbelang" houdt in dat er voor mij iets op het spel moet staan. Ik moet voor de rechter in mijn beroepschrift aannemelijk maken dat ik enige vorm van nadeel zal ondervinden als het besluit op bezwaar in stand blijft. Op Wikipedia wordt dit als volgt uitgelegd:

In artikel 8:1 Awb staat dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen. De belanghebbende dient echter wel **procesbelang** te hebben. Dit houdt in dat het beroep moet kunnen leiden tot tegemoetkoming aan zijn bezwaren. Wie niets heeft aan de uitspraak van een bestuursrechter, bijvoorbeeld omdat het besluit reeds is uitgevoerd of omdat het bestuursorgaan hangende het beroep volledig aan de aangevoerde bezwaren is tegemoetgekomen, heeft geen procesbelang (meer). Dit is niet met zoveel woorden in de Awb terug te vinden, maar wordt gevonden in jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.³

Zolang ik niet kan aantonen dat er, naast de door de AP op het tijdstip van indiening van mijn beroepschrift inmiddels openbaar gemaakte documenten, nog andere relevante documenten voorhanden zijn die door de AP niet openbaar zijn gemaakt, zal een Nederlandse bestuursrechter het niet voldoende aannemelijk achten dat die documenten bestaan. Het ontbreken van directienotulen zal bijvoorbeeld door zo'n rechter schouderophalend worden afgedaan en niet onwaarschijnlijk worden gevonden, vanwege de "affiniteit" van zulke rechters met het bestuur.

Als gevolg daarvan zal een beroepschrift van mij hoogstwaarschijnlijk niet-ontvankelijk worden verklaard als het uitsluitend gericht is tegen een door de AP geproduceerde fictie van een wettelijk kader, of tegen een weigering van de AP om duidelijkheid te verschaffen over de "zoekslag" die de AP intern heeft gepleegd (waar heeft de AP precies gezocht?). Dit is één van de vele gaten in de bestuursrechtelijke rechtsbescherming in Nederland.

In geval van scenario (2) kan ik binnen de beroepstermijn (tot zes weken na het besluit op bezwaar) een pro forma beroepschrift indienen, en vervolgens binnen een redelijke termijn mijn beroepschrift motiveren. Maar ook in dit geval heb ik weinig kans van slagen. Immers, ik zou dan enerzijds wel aannemelijk moeten maken dat er een relevant document bij de AP voorhanden is, maar anderzijds zou ik zelf nog niet over dat document mogen beschikken (want zodra ik daarover

3 [https://nl.wikipedia.org/wiki/Belanghebbende_\(recht\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Belanghebbende_(recht)) (geraadpleegd: 3 april 2025)

beschik, valt mijn "procesbelang" alsnog weg). Ik zou dus een vorm van aanwijzing of bewijs moeten aandragen die door de rechter sterk genoeg wordt gevonden. Maar de sterkste aanwijzing, namelijk het document zelf, zou ik niet mogen aandragen, omdat dit zou leiden tot de conclusie dat ik reeds over het document beschik en dus geen procesbelang meer heb.

In geval van scenario (3) zou ik kunnen proberen om in beroep te gaan en me daarbij te beroepen op "verschoonbare termijnoverschrijding". Daarbij hanteren Nederlandse bestuursrechters echter buitengewoon strenge en onwrikbare criteria, zij hebben aanmerkelijk minder "affiniteit" met burgers dan met bestuursorganen. De laatste keer dat ik ermee te maken had, hanteerde een rechter een norm van twee weken na aankomst van een brief met de relevante informatie. Mijn verblijf in het buitenland, waardoor ik niet binnen twee weken van die brief op de hoogte raakte, werd door de rechter niet relevant gevonden. Die brief was het antwoord van een bestuursorgaan op een meer dan twee maanden eerder door mij gedaan verzoek om informatie over de voortgang van een lopende procedure. Of de betreffende ambtenaren van dat bestuursorgaan via-via op de hoogte waren geraakt van mijn verblijf in het buitenland en daarop hadden gewacht, weet ik niet.

Kortom, in de praktijk creëert het Nederlandse bestuurs"-recht", zoals geïnterpreteerd door Nederlandse rechters, een zeer ongelijk speelveld waarin burgers op cruciale punten bijna kansloos staan tegenover machtige bestuursorganen. Als bestuursorganen fouten maken, krijgen ze van rechters eindeloos herkansingen. Als een burger één enkele fout maakt, is hij onmiddellijk "af" en wordt zijn beroepschrift door de rechter "niet-ontvankelijk", "kennelijk ongegrond" of "ongegrond" verklaard. Er is in Nederland, waar het gaat om de verhouding tussen burger en overheid, dus niet werkelijk sprake van een "rechtsstaat". Wellicht probeert de AP hier op een handige manier gebruik van te maken in de hoop dat zij, met de openbaarmakingen op 5 en 11 maart jl., mij mijn resterende rechtsmiddelen kan ontnemen. Zie voor toelichting paragraaf 3 van dit bezwaarschrift.

Als het recht mij niet beschermt, kan ik na het uitputten van mijn rechtsmiddelen nog naar de Nationale Ombudsman stappen. Het gaat dan om een ethisch oordeel. Dit heb ik naar aanleiding van bepaald gedrag van de AP twee keer gedaan. In beide gevallen stelde de Ombudsman mij in het gelijk. Dit had echter geen enkele juridische consequentie voor de AP, en leek ook bijzonder weinig indruk op de AP te maken. De AP lijkt zeer weinig ethisch bewustzijn te hebben, en lijkt er ook niet in geïnteresseerd te zijn om zich zulk bewustzijn te gaan verwerven.

Samengevat: de AP kan zich in de praktijk straffeloos onttrekken aan normen van redelijkheid, billijkheid en rechtmatigheid, en in plaats daarvan arbitrair en autoritair te werk gaan.

3 De AP heeft, anders dan zij beweert, wel degelijk relevante documenten gevonden

3.1 De AP heeft feitelijk gevolg gegeven aan mijn Woo-verzoek, maar wijst het formeel af

Na het noemen van het beweerde, wettelijke kader (zie hierboven in paragraaf 2.1) vervolgt de AP haar motivering van haar afwijzende, primaire besluit d.d. 31 maart 2025 als volgt:

Zoekslag

De AP verrichtte op basis van uw verzoek een zoekslag naar de gevraagde informatie. De AP zocht hierbij binnen de beschikbare bronnen. Ook is contact geweest met de betrokken collega's. De AP heeft daarbij er alles aan gedaan om tot een zo volledig mogelijke zoekslag te komen. De verzochte informatie, zoals dikgedrukt in uw toelichting op het Woo-verzoek, is niet aangetroffen.

De AP spreekt hier niet de waarheid. Immers, uit het primaire besluit zelf blijkt al dat de AP bij die "zoekslag" drie documenten heeft aangetroffen, namelijk drie eerdere Woo-besluiten die ten tijde van mijn Woo-verzoek (27 oktober 2024) door de AP nog niet openbaar waren gemaakt.

Het gaat daarbij om de volgende drie documenten, waarnaar in voetnoot nr. 2 ("Vindplaatsen") van het primaire besluit wordt verwezen:

- Een Woo-besluit van de AP d.d. 26 maart 2024 m.b.t. "Beleid wettelijke taken van de AP", gepubliceerd op 5 maart 2025 op de website van de AP;
- Een Woo-besluit van de AP d.d. 30 september 2024, op het moment van het primaire besluit nog niet gepubliceerd maar op dat moment "in aanloop naar publicatie ervan". Dit document is als bijlage bij het primaire besluit gevoegd, en is door de AP samen met het primaire besluit via de berichtenbox van het Ministerie van Justitie op 31 maart 2025 naar mij verzonden.
- Een Woo-besluit van de AP d.d. 23 december 2024 m.b.t. "Informatie klachtbehandeling en toezichtstrategie", gepubliceerd op 11 maart 2025 op de website van de AP.

Het is onredelijk en onrechtmatig om, zoals de AP doet, feitelijk gevolg te geven aan mijn Woo-verzoek door deze drie voorheen niet-openbare documenten aan mij beschikbaar te stellen, maar tegelijk mijn verzoek formeel af te wijzen.

Ik verzoek u om dit in uw komende besluit op bezwaar te corrigeren, door mijn Woo-verzoek alsnog ook formeel toe te wijzen.

Ik verzoek u tevens om daarbij te motiveren (d.w.z. te verklaren; uit te leggen) om welke redenen de AP ervoor koos om in haar primaire besluit, in strijd met de waarheid (over de gevonden documenten) en de redelijkheid, mijn Woo-verzoek formeel af te wijzen.

3.2 Het is onrechtmatig om een WOO-verzoek af te wijzen op grond van later volgende openbaarmaking

Na haar opmerkingen over de door haar verrichte "zoekslag" (zie paragraaf 3.1 hierboven) vervolgt de AP de motivering van haar primaire besluit als volgt:

Reeds openbaar

De AP heeft eerder met betrekking tot het door u beschreven onderwerp besluiten op Woo-verzoeken genomen. Hierbij zijn documenten deels geopenbaard. De AP licht verder in die besluiten zelf een en ander toe.

Deze tekstpassage eindigt met de eerder genoemde voetnoot nr. 2, waarin verwezen wordt naar de drie documenten die door de AP zijn gevonden tijdens haar interne "zoekslag" naar aanleiding van (en dus na) mijn Woo-verzoek.

De AP pleegt hier echter misleiding, door in deze passage te suggereren (maar niet hardop te zeggen) dat de betreffende documenten reeds "eerder", voorafgaand aan mijn Woo-verzoek, door de AP openbaar gemaakt zouden zijn, namelijk "bij" die eerdere besluiten. Dat is in strijd met de waarheid. Zoals uit de voetnoot blijkt, was één van die documenten ten tijde van het primaire besluit op 31 maart 2025 n.a.v. mijn Woo-verzoek nog niet openbaar gemaakt, en waren de andere twee pas openbaar gemaakt op respectievelijk 5 en 11 maart 2025, dus meer dan vier maanden na mijn Woo-verzoek, en anderhalve maand na mijn herinneringsbericht aan de AP (17 februari 2025) en mijn bericht aan de AP dat ik mijn Woo-verzoek wenste te handhaven (21 februari 2025) - en slechts enkele weken voorafgaand aan het primaire besluit van de AP op mijn verzoek (31 maart 2025).

Dit vormt een sterke aanwijzing dat er een causaal verband bestaat tussen mijn Woo-verzoek, mijn volhouden van dat verzoek, en de daaropvolgende openbaarmaking van deze documenten.

Hoe dan ook, het is in ieder geval onrechtmatig als een bestuursorgaan een Woo-verzoek afwijst op grond van het feit dat ditzelfde bestuursorgaan ná dit Woo-verzoek ervoor kiest om bepaalde documenten alsnog openbaar te maken.

Het maakt voor die onrechtmatigheid niet uit of het causale verband tussen mijn Woo-verzoek en de daaropvolgende openbaarmaking inderdaad bestaat, of dat de AP geheel "toevallig" deze documenten eerst niet openbaar maakte, maar vervolgens vlak voor haar primaire besluit op mijn Woo-verzoek bij nader inzien toch wel.

Dat het verschil tussen een formele "afwijzing" of een formele "toewijzing" (honorering) van mijn Woo-verzoek in de toekomst juridisch relevant kan zijn, heb ik hiervoor al besproken aan het begin van paragraaf 2 (pagina 3 van dit bezwaarschrift).

4 Het hernoemen van prioriteringsbeleid tot "werkwijze" om zo het bestaan van beleid te kunnen ontkennen en tegelijk gepleegde willekeur te kunnen ontkennen, vergt een meer omvangrijke "zoekslag" dan die, die de AP n.a.v. mijn Woo-verzoek heeft gepleegd

In haar primaire Woo-besluit d.d. 31 maart 2025 wekt de AP de suggestie dat er bij de AP geen documenten voorhanden zijn waarin is vastgelegd welke functionaris wanneer en op welke gronden bij de AP de beslissing heeft genomen om het tot 1 juli 2023 geldende prioriteringsbeleid te beëindigen. Immers, zulke documenten worden in het Woo-besluit in het geheel niet genoemd.

Dit zou betekenen dat het beleid stilzwijgend of in volledig informeel mondeling overleg was beëindigd door een willekeurige medewerker van de AP, die vervolgens wat teksten op de website van de AP heeft geplaatst zonder voor deze beleidsafschaffing of -wijziging mandaat of goedkeuring te hebben van de directie of wie dan ook. Dit is niet geloofwaardig, en al helemaal niet in het licht van het feit dat de AP het afgeschafte "beleid" vervolgens heeft vervangen door een schriftelijk (deels?) vastgelegde "Werkwijze", die van de AP echter geen "beleid" mag heten.

In haar besluit van 31 maart 2025 verwijst de AP naar een eerder door de AP genomen, afwijzend besluit op een Woo-verzoek, dat eveneens betrekking had op het prioriteringsbeleid van de AP. Dit eerdere, geanonimiseerde Woo-besluit is gedateerd op 30 september 2024 en was op 31 maart 2025 door de AP nog niet gepubliceerd (zie ook paragraaf 3.1 van dit bezwaarschrift).

Kennelijk is deze bijlage door de AP bedoeld als nadere toelichting, en dus als onderdeel van de motivering van het onderhavige besluit van 31 maart 2025. In de bijlage wordt de afwijzing van dat eerdere Woo-verzoek van 30 september 2024 onder andere als volgt gemotiveerd:

Met betrekking tot punt 1 van uw verzoek overweegt de AP als volgt. In de toelichting/introductie, zoals weergegeven in uw Woo-verzoek in pdf zelf, verwijst u naar het oude prioriteringsbeleid van de AP. Deze is niet meer geldig sinds 1 juli 2023. Er is geen sprake van - in het verzoek door u gesuggereerd en voortdurend herhaald - ongepubliceerd beleid, *waarbij sommige klachten voorrang krijgen op andere klachten*. De AP is hier juist transparant in. Vanaf laatstgenoemde datum is namelijk sprake van een vaste werkwijze (en geen beleid), als het gaat om de afhandeling van klachten. Tot slot hanteert de AP zogenoemde focusgebieden bij de aanpak van ingekomen klachten.

Tot slot zijn met betrekking tot punt 2 van uw verzoek ten aanzien van het prioriteringsbeleid, geldend tot 1 juli 2023, geen andere documenten/versies beschikbaar. Destijds is met grote snelheid, om het hoofd te kunnen bieden aan de hoge instroom van klachten en andere verzoeken bij de AP als organisatie, meteen het gewenste beleid opgesteld. De map op een netwerkschijf van de AP, waarin de toentertijd aangemaakte documenten vanwege het beleid eventueel zouden kunnen zijn opgeslagen, is verwijderd.

Uit deze teksten valt op te maken dat de AP allerminst "transparant" is, maar twee dingen tegelijk probeert te **ontkennen**. Ten eerste ontkent de AP dat zij op dit moment in de uitvoering van haar taken **gebonden is aan enig prioriteringsbeleid**. Want dat is er zogenaamd niet meer, er is volgens de AP alleen nog een "vaste werkwijze". Ten tweede ontkent de AP echter ook dat zij bij de afhandeling van klachten en handavingsverzoeken **met willekeur (arbitrair) zaken prioriteert of selecteert**, want volgens de AP houdt zij zich aan een "vaste werkwijze" - die echter geen "beleid" mag heten.

Deze twee ontkenningen van de AP zijn in strijd met elkaar en kunnen niet allebei standhouden. Want **als** de "vaste werkwijze" van de AP een beperking inhoudt die het aan de AP niet toestaat om met willekeur zaken te prioriteren en te selecteren, dan **is** die "vaste werkwijze" (een vorm of onderdeel van) beleid. **Als** die "vaste werkwijze" echter juist géén beperking oplegt aan de prioritering of selectiviteit van de AP, dan is die "vaste werkwijze" niets anders dan een sjieke benaming voor "willekeur", soms ook wel "handelen op grond van persoonlijke beleidsopvattingen" genoemd.

Voor de afhandeling van mijn bezwaar tegen de afwijzing van mijn handhavingsverzoek m.b.t. privacy bij de aanschaf van internationale treintickets, dat de aanleiding vormde voor mijn onderhavige Woo-verzoek, kan het van belang zijn of de AP bij haar prioritering/selectie ofwel willekeur pleegt, ofwel beleid volgt, en indien dat laatste, wat dat beleid dan inhoudt. Dit is één van de zaken waarover ik door middel van mijn Woo-verzoek meer duidelijkheid probeer te krijgen.

Een correcte afhandeling van mijn Woo-verzoek kan daarom van belang zijn voor mijn toekomstige rechtspositie met betrekking tot de besluitvorming over mijn handhavingsverzoek inzake privacy bij de aanschaf van internationale treintickets.

Daarom kan ik niet berusten in een Woo-besluit waarmee de AP het, door middel van een afwijzing van mijn Woo-verzoek, voor mij onmogelijk zou maken om de AP daarna nog in rechte aan te spreken op het eventueel bewust door de AP creëren van onduidelijkheid door middel van het achterhouden van documenten die meer duidelijkheid bieden over het bestaan van prioriteringsbeleid en het plegen van willekeur bij de weigering om ingediende klachten (handhavingsverzoeken) adequaat te onderzoeken.

Het willens en wetens verdoezelen van de betekenis van termen is in strijd met de bedoeling van de Woo

Met het oog op mijn Woo-verzoek zelf, is het vooral van belang dat de AP met de hierboven geanalyseerde, innerlijk tegenstrijdige dubbele ontkenning "post-truth" gaat, zoals bedoeld door George Orwell in diens roman *1984* ("doublethink", "Newspeak") en zoals bijvoorbeeld ook in praktijk gebracht door Donald Trump, Mark Rutte en talloze andere politici. Dit leidt tot onrechtmatigheid in de besluitvorming over mijn Woo-verzoek, zoals ik hierna zal toelichten.

Bij een Woo-verzoek gaat het in essentie om het zoeken naar waarheid door de aanvrager (in dit geval een burger) en het faciliteren van daadwerkelijke waarheidsvinding door het bestuursorgaan (in dit geval de AP). In dit geval is het doel van die waarheidsvinding om duidelijkheid te krijgen over de manier waarop de AP in haar behandeling van handhavingsverzoeken (klachten) in werkelijkheid prioriteert en/of selecteert.

Met haar dubbele ontkenning (het is geen beleid maar het is ook geen willekeur) pleegt de AP willens en wetens obstructie tegen deze waarheidsvinding. Dat is in strijd met de bedoeling en de vereisten van de Woo.

Consequentie van de door de AP gekozen, onduidelijke terminologie voor de wijze waarop mijn Woo-verzoek moet worden afgehandeld

Gezien deze nu aan het licht gekomen obstructie en de daarmee door de AP veroorzaakte onduidelijkheid, moet de door de AP naar aanleiding van mijn Woo-verzoek gepleegde "zoekslag" ook behelzen dat er wordt gezocht naar **alle documenten die licht werpen op:**

- het ontstaan bij de AP van de door de AP in dit verband gebruikte term "vaste werkwijze", en de relatie van die term tot het door de AP tot 1 juli 2023 gevolgde prioriteringsbeleid;
- de overwegingen van de AP die ten grondslag hebben gelegen aan haar beslissing om over te gaan van "beleid" op dit punt naar een "vaste werkwijze" op dit punt;
- de bevindingen van de AP in de periode 2015-2023 met betrekking tot de twee vormen van prioriteringsbeleid die zij in die periode hanteerde;
- de bevindingen van de AP in de periode 1 juli 2023 tot heden met betrekking tot de "vaste werkwijze" die zij nu hanteert, dit ook in relatie tot en in vergelijking met het voorafgaand aan 1 juli 2023 gevoerde beleid;
- de feitelijke onderbouwing van bovengenoemde bevindingen;
- de redenen waarom de AP, **indien** de huidige "vaste werkwijze" in wezen als "beleid" moet worden aangemerkt, er op dit moment nog steeds voor kiest om te ontkennen dat zij op dit punt een beleid heeft en volgt.

Waarin verschilt de "vaste werkwijze" van een "persoonlijke beleidsopvatting"?

In aanvulling op de bovenstaande, nog ontbrekende documenten, verzoek ik de AP in het kader van mijn Woo-verzoek om, in uw besluit op bezwaar, mij ook duidelijkheid te verschaffen over de legaliteit van de informatie die u mij reeds heeft gegeven over uw "vaste werkwijze". Over deze "vaste werkwijze" is een tekst gepubliceerd op de website van de AP zelf, maar het is niet duidelijk welke status deze tekst heeft. De AP ontkent dat het gaat om beleid, maar maakt niet duidelijk waarin deze tekst in dat geval verschilt van een geanonimiseerde, persoonlijke beleidsopvatting van één of meer medewerkers van de AP.⁴

Ervan uitgaande dat de AP in de praktijk niet toestaat dat er zonder mandaat of toestemming van het bestuur en de directie willekeurige teksten op de website van de AP worden geplaatst, had het primaire Woo-besluit ook de documentatie moeten bevatten waaruit de status van deze tekst blijkt. Dat mijn Woo-verzoek ook betrekking had op dergelijke documentatie, had ik in mijn nadere toelichting van 21 januari 2025 ook aangegeven.

Ik verzoek de AP om dit in uw besluit op bezwaar alsnog te corrigeren en mij alsnog ook deze gevraagde documentatie toe te sturen.

Ik wijs u hierbij ook op art. 3.3 lid 1 onder b en d Woo: *"Een bestuursorgaan maakt in ieder geval uit eigen beweging openbaar: (...) b. overige besluiten van algemene strekking; (...) d. inzicht in zijn organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen"*. Ook zonder mijn Woo-verzoek had u de betreffende informatie dus al openbaar moeten maken.

4 Art. 5.2, eerste lid Woo: "(...)Onder persoonlijke beleidsopvattingen worden verstaan ambtelijke adviezen, visies, standpunten en overwegingen ten behoeve van intern beraad, niet zijnde feiten, prognoses, beleidsalternatieven, de gevolgen van een bepaald beleidsalternatief of andere onderdelen met een overwegend objectief karakter."

5 Onrechtmatige omgang met mijn Woo-verzoek; verzoek om spoed

In haar primaire besluit op mijn Woo-verzoek zwijgt de AP over de onrechtmatige manier waarop zij aanvankelijk te werk ging in haar omgang met mijn Woo-verzoek (zie voor een samenvatting paragraaf 1 van dit bezwaarschrift).

Nadat ik de gang van zaken had benoemd in mijn email van 20 februari 2025 (zie bijlage), heeft de AP weliswaar in haar primaire besluit de datum van indiening van mijn Woo-verzoek alsnog correct weergegeven, en verwezen naar mijn herinneringsbericht van 17 januari 2025, maar biedt geen excuses aan voor:

- het aanvankelijk negeren van mijn Woo-verzoek;
- het overschrijden van de wettelijke behandeltermijn (in strijd met artt. 4.4.1 en 4.4.2 Woo);
- de poging om mijn Woo-verzoek zelfs na mijn herinneringsbericht af te wimpelen door te stellen dat het onnodig was, in plaats van bijvoorbeeld om nadere toelichting te vragen inzake mijn redenen om het in te dienen. Zie artt. 1 Woo en 4.1, derde lid Woo (de verzoeker hoeft geen belang te stellen), alsmede art. 4.1.5 Woo (indien het verzoek naar het oordeel van de AP te algemeen geformuleerd was, had de AP binnen twee weken na ontvangst mij moeten verzoeken om precisering, en mij daarbij behulpzaam moeten zijn);
- het vervolgens tweemaal postdateren (met verschillende datums) van mijn Woo-verzoek.

Ik verzoek de AP om in haar besluit op bezwaar alsnog deze misstappen te benoemen en daarvoor aan mij haar excuses aan te bieden.

Ten slotte wil ik de AP verzoeken om een zeer **spoedige afhandeling** van dit bezwaarschrift, gezien de betekenis van de uitkomst van deze Woo-procedure voor de afhandeling van mijn bezwaar tegen het primaire besluit van de AP inzake haar weigering om onderzoek te doen naar aanleiding van mijn handhavingsverzoek m.b.t. privacy en de aanschaf van internationale treintickets. Immers, de informatie die ik in deze Woo-procedure uiteindelijk krijg, kan van belang zijn voor mijn inbreng in die andere bezwaarprocedure (schriftelijk of tijdens een hoorzitting), zoals ik in die procedure ook reeds heb aangegeven.

Anders dan bij de bezwaarprocedure inzake mijn handhavingsverzoek, acht ik met betrekking tot dit bezwaarschrift inzake mijn Woo-verzoek een hoorzitting niet nodig. Het gaat mij er in deze Woo-bezwaarprocedure in hoofdzaak om dat: 1. mijn Woo-verzoek wordt toegewezen; 2. ik alle relevante informatie alsnog zo snel mogelijk toegestuurd krijg; 3. er, indien van toepassing, duidelijkheid komt waarom bepaalde relevante informatie bij de AP niet meer voorhanden is.

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker

Bijlagen:

1. Primaire Woo-besluit AP d.d. 31 maart 2025
2. Email Jonker d.d. 21 januari 2025 aan de AP (inclusief herinneringsbericht d.d. 17-1-2025)
3. Email Jonker d.d. 20 februari 2025 aan AP (inzake postdatering Woo-verzoek door de AP)

Bijlage 2: email Jonker aan AP d.d. 19 mei 2025

Arnhem, 19 mei 2025

Autoriteit Persoonsgegevens

Afdeling bezwaar, t.a.v. [naam behandelend ambtenaar]

<https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/over-de-autoriteit-persoonsgegevens/bezwaar-maken/bezwaarschrift-formulier>

Onderwerp: uw brief d.d. 9 mei 2025 inzake aanhouding zitting en toezenden stukken
Zaaknr. AP: 2024-028788

Geachte (...),

Uw aan mij gerichte brief d.d. 9 mei 2025 inzake aanhouding hoorzitting en toezending stukken heb ik in goede orde ontvangen, evenals het daarbij gevoegde afschrift van uw brief d.d. 9 mei aan NS N.V. inzake het verzoek van de AP aan NS om een zienswijze in te dienen tot 29 mei a.s.

Verhinderdata

In uw aan mij gerichte brief verzoekt u mij om mijn verhinderdata voor de komende maanden door te geven met het oog op de planning van een nieuwe datum voor een hoorzitting in de bezwaarprocedure. Mijn verhinderdata vanaf 30 mei 2025 zijn als volgt. Ik ben verhinderd op:

[verhinderdata Jonker]

Toelichting: [toelichting bij verhinderdata Jonker]

Opmerking m.b.t. door de AP aan NS niet gestelde vragen

In de door u bijgevoegde brief d.d. 9 mei aan NS, waarin u NS om een zienswijze verzoekt, stelt u aan NS drie vragen. Dit lijken mij op zichzelf terechte vragen. Wat mij echter opvalt, is dat de AP allerlei andere vragen **niet** aan NS stelt. Bijvoorbeeld vragen over hoe de NS (of een ander vervoerbedrijf) meent te kunnen onderbouwen dat er überhaupt enige feitelijke, objectiveerbare noodzaak bestaat voor het opeisen van persoonsgegevens (naam, geboortedatum) van reizigers. Ik heb deze vragen in mijn bezwaarschrift wél aan de orde gesteld. Het is mogelijk dat NS daar uit eigen beweging alsnog op in zal gaan in een zienswijze. We zullen zien.

Opmerking m.b.t. door de AP aan Deutsche Bahn, SNCF e.a. niet gestelde vragen

Voorts valt mij op dat de AP, voorzover blijkt uit de door u met mij gedeelde correspondentie, nog steeds in het geheel geen vragen stelt aan relevante buitenlandse treinvervoerders zoals Deutsche Bahn (DB), SNCF of Thalys-Eurostar. Zelfs niet eens de vraag of zij zichzelf in dezen als verwerkings-verantwoordelijken beschouwen (zie bijv. paragrafen 2.5.1 en 2.6.1 van mijn bezwaarschrift).

Het kan zijn dat de AP deze vragen wel degelijk aan de betreffende treinvervoerbedrijven heeft gesteld, maar mij daar niet van op de hoogte heeft gesteld. Dat zou wel heel vreemd zijn, want al op 18 februari 2025 hebben de AP en ik telefonisch afgesproken dat de AP mij gelegenheid zal geven om op de zienswijzen van wederpartijen te reageren. In dat gesprek kondigde de AP aan alleen NS te zullen verzoeken om een zienswijze. Ik ga er daarom, ook op grond van de latere correspondentie van de AP, vanuit dat de AP conform de gemaakte afspraak handelt en mij alleen geen reactiemogelijkheid geeft omdat de AP geen zienswijze heeft opgevraagd bij die buitenlandse treinvervoerders.

Het welbewust niet-opvragen van enige informatie bij deze buitenlandse treinvervoerders kan mijns inziens **niet** leiden tot enig rechtmatig besluit op bezwaar, **tenzij** straks een zienswijze van NS boven elke twijfel zou aantonen dat deze buitenlandse treinvervoerders niet de verwerkings-verantwoordelijken zouden zijn voor de door diezelfde buitenlandse treinvervoerders opgeëiste persoonsgegevens van burgers die een door die buitenlandse vervoerders verstrekt treinticket (vervoerbewijs) aanschaffen. Het lijkt mij uitermate **onwaarschijnlijk dat dat het geval is, of zelfs maar het geval kan zijn**, gelet op de inhoud van de AVG.

Ik zal daarom de zienswijze van NS met grote belangstelling afwachten, en hoogstwaarschijnlijk van de gelegenheid gebruik maken om naar aanleiding daarvan een schriftelijke reactie in te sturen naar de AP, waarin ik mijn standpunt zal geven over wat er op dat tijdstip inmiddels duidelijk is geworden over de verwerkingsverantwoordelijkheid ten aanzien van de verwerkte persoonsgegevens.

Mocht de AP, bijvoorbeeld naar aanleiding van deze brief van mij, alsnog besluiten ook vragen te stellen aan de buitenlandse treinvervoerders (zie bijv. het voorbeeldbriefje in paragraaf 2.5.1 van mijn bezwaarschrift), dan verzoek ik de AP nogmaals om mij, conform afspraak, gelegenheid te geven ook daarop schriftelijk te reageren, voorafgaand aan enige hoorzitting in de bezwaarprocedure.

Tijdstip hoorzitting in relatie tot tijdstip besluit op Woo-bezwaar

Op 8 mei 2025 heeft u mij telefonisch laten weten, en dit ook in uw brief van 9 mei bevestigd, dat de AP het "niet redelijk" acht om in de bezwaarprocedure inzake de treintickets met een hoorzitting te wachten totdat het duidelijk is welke informatie mijn Woo-verzoek oplevert na afhandeling van mijn op 15 april 2025 ingediende bezwaar tegen de afwijzing van mijn Woo-verzoek. Ik begrijp niet waarom dit onredelijk zou zijn. Immers, de reden voor het maken van onze afspraak (op 18 februari jl.) was mijn doel dat ik door de AP **adequaat geïnformeerd** ben op het tijdstip dat ik word gehoord. Het gaat er niet om dat er slechts aan een Woo-formaliteit is voldaan in de vorm van een formeel primair besluit. Ik heb nog niet alle door mij in mijn Woo-verzoek gevraagde informatie ontvangen.

Mocht de AP die informatie in strijd met haar wettelijke zorgplicht vernietigd hebben, dan wil ik dáárover eerst duidelijkheid in het besluit over mijn Woo-bezwaar, zodat ik in de onderhavige bezwaarprocedure over privacy en treintickets schriftelijk de implicaties daarvan kan bespreken.

Met vriendelijke groet,

Michiel Jonker