



Voor een dichte deur

Een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten

Projectteam

Bia Friendwijk, onderzoeker
Natalia Molina Espeleta, senior onderzoeker

Tekstopmaak

Xerox/OSAGE

Datum: 21 december 2021

Rapportnr: 2021/139

Samenvatting

Samenvatting van het onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten.

De Autoriteit Persoonsgegevens

De Autoriteit Persoonsgegevens houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens. In dat kader kunnen burgers bij de Autoriteit Persoonsgegevens een klacht indienen over de verwerking van hun persoonsgegevens als ze vermoeden dat deze in strijd is met privacywetgeving. We noemen dat in dit rapport privacyklachten.

Klachten over de Autoriteit Persoonsgegevens

Burgers die niet tevreden zijn over gedragingen van de Autoriteit Persoonsgegevens kunnen daarover in eerste instantie een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens zelf. In tweede instantie kunnen zij hierover klagen bij de Nationale ombudsman. Bij klachtbehandeling gaat het om de vraag of een overheidsinstantie, in dit geval de AP, zich behoorlijk heeft gedragen tegenover de burger.



Wat ziet de Nationale ombudsman?

De Nationale ombudsman ziet dat de Autoriteit Persoonsgegevens een organisatie is die onder druk staat. Bij de AP lagen eind 2020 9.800 privacyklachten van burgers 'op de plank'. De AP geeft aan vanwege middelen- en capaciteitstekort haar werk niet aan te kunnen. Dit ziet de ombudsman terug in klachten van burgers over de behandelduur van hun privacyklachten. Daarnaast is er de onduidelijkheid over wat een burger kan doen als hij het niet eens is met de beslissing van de AP op een privacyklacht. Vooral als de AP, mede vanwege het capaciteitsprobleem, geen (nader) onderzoek naar een privacyklacht doet. Burgers die ervoor kiezen hun ongenoegen over het handelen van de AP in de vorm van een klacht of bezwaar neer te leggen, lijken hier vaak niet verder mee te komen. Als burgers bij de AP aankloppen, krijgen zij formele eisen tegengeworpen waaraan de klacht of het bezwaar moet voldoen. En burgers worden door de AP onvoldoende gehoord en op weg geholpen. Hierdoor staan burgers bij de AP voor een dichte deur. De klachtbehandeling bij de AP lijkt met name gericht te zijn op het afhouden van klachten. Daarmee lijkt het organisatiebelang in plaats van het burgerbelang bij de AP voorop te staan. Dit is onwenselijk. De AP zal beter moeten omgaan met het ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten. De ombudsman bespreekt de problematiek bij de AP aan de hand van twee exemplarische klachten van burgers, de heer Willems en de heer Sanders. De ombudsman doet in dit rapport een aantal aanbevelingen aan de AP. Burgers moeten bij de AP kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten en hun klachten over de AP moeten bij de AP gehoord worden.

Two exemplarische klachten

Meneer Willems

Ik heb meer dan een jaar geleden twee privacyklachten ingediend. De AP reageert niet op mijn klachten over de behandelduur. Ik heb het al met een klacht en met een ingebrekestelling geprobeerd.

Meneer Sanders

Ik heb een privacyklacht ingediend, maar de AP heeft besloten geen onderzoek te doen. De AP reageert niet op mijn klacht hierover. Ik heb het al met een klacht en een bezwaar geprobeerd.

Hoofdaanbeveling: Laat burgers niet voor een dichte deur staan

Aanbeveling: burgers moeten kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten

- Informeer de burger bij een beslissing op een privacyklacht duidelijk om wat voor soort beslissing het gaat, wat de gevolgen van de beslissing zijn en hoe een burger tegen de beslissing kan opkomen. Gaat het bijvoorbeeld om een voor bezwaar vatbaar besluit of moet de burger een klacht indienen als hij het niet eens is met de beslissing?
- Vermeld altijd waar burgers terecht kunnen met vragen over een beslissing.
- Werk vanuit de 1-loket-gedachte: leg de verantwoordelijkheid om contact op te nemen met een andere collega of afdeling niet bij de burger. Draag de zaak intern goed over en zorg ervoor dat de zaak inhoudelijk wordt opgepakt.

Aanbeveling: burgers met klachten over de AP moeten gehoord worden

- Beschouw elke uiting van ongenoegen als een klacht en zorg dat alle medewerkers zich hiervan ook bewust zijn.
- Neem persoonlijk contact op met burgers die een klacht hebben.
- Gebruik duidelijke en voor iedereen begrijpelijke taal.
- Klachtbehandeling is een professie: zorg voor voldoende deskundigheid, tijd en ruimte voor dit werk.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Inleiding	6
1 De Autoriteit Persoonsgegevens	8
1.1 Rol en werkwijze van de Autoriteit Persoonsgegevens	8
1.2 Huidige situatie Autoriteit Persoonsgegevens	8
2 Verbeterpunten voor de Autoriteit Persoonsgegevens	10
2.1 Laat burgers niet voor een dichte deur staan	10
2.2 Kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten	10
2.3 Openstaan voor klachten over de Autoriteit Persoonsgegevens	12
2.4 Huidige ontwikkelingen bij de Autoriteit Persoonsgegevens	15
Bijlage 1: de klacht van de heer Willems	17
Bijlage 2: de klacht van de heer Sanders	34

Inleiding

De Nationale ombudsman behandelt op grond van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) klachten over overheidsinstanties, waaronder klachten over de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP).

De AP houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens. In dat kader kunnen burgers bij de AP een klacht indienen over de verwerking van hun persoonsgegevens als zij vermoeden dat deze in strijd is met privacywetgeving.¹ In dit rapport noemen we dat *privacyklachten*.²

Aanleiding onderzoek

Sinds de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) in 2018 is de rol van de AP en de mate waarin burgers een beroep doen op de AP in grote mate veranderd. Dit heeft ook geleid tot een toename van het aantal klachten dat de Nationale ombudsman over de AP ontvangt.³ In de afgelopen vier jaar klaagden ruim 200 burgers bij de ombudsman over hoe de AP met hun privacyklacht en hun ongenoegen over de werkwijze van de AP omgaat. Burgers klaagden vooral over de behandelduur van privacyklachten en de informatieverstrekking en bejegening door de AP. Regelmatig kwamen klachten ook voort uit beslissingen van de AP op privacyklachten. Hierbij ging het bijvoorbeeld om beslissingen van de AP om geen (nader) onderzoek naar een privacyklacht te doen. Burgers waren het dan om verschillende redenen niet eens met de beslissing van de AP. Ook kreeg de Nationale ombudsman meerdere signalen dat de AP onvoldoende capaciteit en middelen heeft waardoor het werk van de AP, waaronder de behandeling van klachten over de AP zelf, onder druk is komen te staan.

De Nationale ombudsman ontving twee klachten over de AP die exemplarisch zijn voor de klachten die wij over de AP ontvangen. Wij zagen daarin aanleiding om in dit rapport met een bredere blik te kijken naar de manier waarop de AP omgaat met het ongenoegen van burgers over de behandeling van hun privacyklachten.

Doel onderzoek en rapport

De Nationale ombudsman vindt dat overheden bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier moeten omgaan met burgers en hun belangen. De overheid moet ervoor zorgen dat de burger die een beroep doet op de overheid geholpen wordt. De overheid is er immers voor de burger, en niet andersom. Daarom is het van belang dat de overheid problemen met burgers waar mogelijk voorkomt. Als er wel problemen ontstaan tussen de overheid en de burger dan moet de overheid de daaruit voortvloeiende klacht voldoende verkennen en op een professionele wijze behandelen en/of oplossen. Daar hoort bij dat de overheid burgers een ingang biedt om hun ongenoegen te uiten en ook duidelijk is over waar een burger met dat ongenoegen terecht kan. Een overheidsinstantie moet vervolgens ook daadwerkelijk iets met dat ongenoegen doen.

1 Artikel 77 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

2 In [hoofdstuk 1](#) leest u meer over de rol, werkwijze en huidige situatie van de Autoriteit Persoonsgegevens.

3 Tussen 2018 en 2019 stegen de klachten die de Nationale ombudsman over de Autoriteit Persoonsgegevens ontving met ruim 500%. Het aantal klachten in 2020 was vrijwel vergelijkbaar.

De ombudsman ziet dat op deze punten dingen niet goed gaan bij de AP. Burgers klagen bij de AP over hoe de AP met hun privacyklacht en hun ongenoegen over de werkwijze van de AP omgaat. Zij leggen dit bijvoorbeeld in de vorm van een klacht of bezwaar bij de AP neer, maar lijken hier niet verder mee te komen. Hierdoor staan burgers bij de AP voor een dichte deur. Het doel van dit onderzoek is om ervoor te zorgen dat burgers daadwerkelijk toegang krijgen bij de AP en een luisterend oor vinden voor hun ongenoegen. En dat de AP ook iets met dat ongenoegen doet. De ombudsman doet daartoe concrete aanbevelingen.

Leeswijzer

Achtergrondinformatie

In [hoofdstuk 1](#) staat de achtergrondinformatie die nodig is om goed te begrijpen waar het onderzoek over gaat. Wat is de rol en werkwijze van de AP en in welke situatie bevindt de organisatie zich op dit moment?

Verbeterpunten voor de Autoriteit Persoonsgegevens

[Hoofdstuk 2](#) beschrijft de visie van de Nationale ombudsman op de huidige situatie bij de AP. Daarnaast benoemt de ombudsman in dit hoofdstuk een aantal algemene verbeterpunten voor de manier waarop de AP omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten. In dit hoofdstuk wordt ook stilgestaan bij de stappen die de AP hierin naar aanleiding van en tijdens dit onderzoek al gezet heeft.

Ter illustratie: twee individuele klachten

Vervolgens gaat de Nationale ombudsman in de bijlagen in op de ervaringen en klachten van twee individuele burgers, de heer Willems en de heer Sanders⁴. Deze klachten maken duidelijk waar burgers in concrete gevallen tegenaan lopen. Ze zijn exemplarisch voor de klachten die de Nationale ombudsman over de AP ontvangt. In deze zelfstandig leesbare rapporten staat wat er is gebeurd, welke klachten de heer Willems en de heer Sanders hebben, hoe de AP daarop heeft gereageerd en wat het oordeel van de Nationale ombudsman daarover is.

Introductie klacht 1: de heer Willems

[Bijlage 1](#) gaat over de klacht van de heer Willems. Hij klaagt over de behandelduur van twee door hem ingediende privacyklachten en de communicatie daarover met de AP. Hij klaagt dat de AP niet reageert op zijn klachten over de behandelduur, noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van zijn ingebrekestelling.

Introductie klacht 2: de heer Sanders

[Bijlage 2](#) gaat over de klacht van de heer Sanders. Hij heeft een privacyklacht bij de AP ingediend. De AP beslist om geen nader onderzoek te doen naar de privacyklacht vanwege het prioriteringsbeleid van de AP. De heer Sanders klaagt erover dat de AP niet inhoudelijk reageert op zijn klacht over die beslissing, noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van een bezwaarschrift.

4 Fictieve namen.

1 De Autoriteit Persoonsgegevens

1.1 Rol en werkwijze van de Autoriteit Persoonsgegevens

De AP houdt toezicht op de naleving van de wettelijke regels voor bescherming van persoonsgegevens. In dat kader kunnen burgers bij de AP een klacht indienen over de verwerking van hun persoonsgegevens als zij vermoeden dat deze in strijd is met privacywetgeving.⁵

Welke actie de AP vervolgens kiest, hangt af van de situatie. Voorbeelden van wat de AP kan doen naar aanleiding van een privacyklacht zijn:

- Praktisch advies geven over hoe een burger het probleem zelf kan oplossen;
- Telefonisch contact opnemen met de organisatie waarover de privacyklacht gaat om te bemiddelen;
- Een waarschuwingsbrief sturen aan de organisatie waarover de privacyklacht gaat;
- Een gesprek voeren met de organisatie waarover de privacyklacht gaat;
- Een uitgebreider onderzoek starten naar de organisatie waarover de privacyklacht gaat;
- Een boete opleggen als uit onderzoek blijkt dat de organisatie de privacyregels overtreedt.

Blijkt uit de eerste beoordeling dat een overtreding van privacywetgeving nog niet kan worden vastgesteld, dan maakt de AP een afweging of er aanleiding is voor nader onderzoek. Om te beslissen welke klachten wel en niet nader onderzocht worden, gebruikt de AP [prioriteringscriteria](#).⁶ De AP maakt daarbij een afweging hoe schadelijk de mogelijke overtreding is, hoe groot het maatschappelijk belang is en of de AP de mogelijke overtreding snel en effectief kan beëindigen. De AP vindt het hanteren van een prioriteringsbeleid belangrijk en noodzakelijk omdat haar middelen beperkt zijn en het toezichtveld veelomvattend is. Daarom vindt de AP dat zij haar middelen zodanig moet inzetten dat zij kan optreden in die gevallen waarin de bescherming van de verwerking van persoonsgegevens naar haar oordeel het meest geboden is.⁷

Als de AP vanwege het prioriteringsbeleid geen nader onderzoek doet naar een privacyklacht dan krijgt de burger een zogenaamde ‘eindbrief’ van de AP waarin dit staat. Doet de AP wel nader onderzoek dan kan dit, afhankelijk van de vraag of een burger een handhavingsverzoek heeft ingediend, eindigen met een eindbrief met oordeel over de privacyklacht of een handhavingsbesluit.

De AP informeert burgers in ieder geval binnen 3 maanden nadat zij een privacyklacht hebben ingediend over de voortgang van de behandeling daarvan. De AP geeft op haar website aan dat zij sinds de invoering van de AVG op 25 mei 2018 veel klachten ontvangt. Daardoor duurt de inhoudelijke afhandeling van privacyklachten langer dan de AP zou willen.

1.2 Huidige situatie Autoriteit Persoonsgegevens

In december 2021 vermeldt de AP op haar website: ‘*Let op: omdat de AP enorm veel klachten ontvangt, duurt het momenteel ongeveer 6 maanden voordat de AP uw klacht kan behandelen. Bedenk daarom, voordat u een klacht indient, of dat op dit moment wel de juiste oplossing voor u biedt.*’

5 Artikel 77 van de Algemene verordening gegevensbescherming.

6 [Beleidsregels Prioritering klachtenonderzoek](#), gepubliceerd in de Staatscourant op 1 oktober 2018, via www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

7 Zie [Beleidsregels Prioritering klachtenonderzoek, onder 2.2. ‘Klachtrecht’](#).

In 2020 deed KPMG in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de AP [onderzoek](#) naar de benodigde capaciteit van de AP.⁸ Daaruit bleek dat de AP flink moet uitbreiden om haar wettelijke taken goed uit te kunnen voeren en burgers goed te kunnen beschermen tegen mogelijke schendingen van hun privacy. Door gebrek aan capaciteit komt het toezicht door de AP nog onvoldoende van de grond. Uit het rapport blijkt ook dat klachten over de behandelduur door de AP toenemen en dat deze samenhangen met de grote werkvoorraad. Om ervoor te zorgen dat de AP al haar taken goed kan uitvoeren moet de personeelsbezetting van de AP tussen 2022 en 2025 ruimschoots verdubbelen.

Begin 2021 heeft de Tweede Kamer het demissionaire kabinet [opgeroepen](#) om de resultaten van het KPMG-onderzoek om te zetten in beleid en het door KPMG daarvoor geschetste groeipad te volgen.⁹ In mei 2021 liet de AP in een [position paper](#) weten dat het budget van de AP daarvoor moet groeien naar een structurele financiering van 100 miljoen euro, vergelijkbaar met het budget van andere Nederlandse toezichthouders.¹⁰ Ook gaf de AP aan op dit moment onvoldoende onderzoeken te kunnen starten naar ontvangen privacyklachten en datalekken. Bij de AP lagen eind 2020 9.800 privacyklachten van burgers ‘op de plank’.¹¹

De AP:

“Het is de taak van de AP om organisaties te stimuleren zich aan de privacywetgeving te houden en erop toe te zien dat dit gebeurt. Voorlichting geven aan bedrijven en effectieve handhaving zijn hierin essentieel. Om dit nu én in de toekomst te kunnen doen, zijn investeringen van het aanstaande kabinet broodnodig. Zodat bedrijven worden gestimuleerd om verantwoord te ondernemen, burgers vertrouwen houden in deze bedrijven én in de overheid. En ieders grondrecht op bescherming van persoonsgegevens wordt gerespecteerd.”¹²

8 [Onderzoek taken en financiële middelen bij AP](#), via www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

9 [Kamerstukken II, 2020/21, 27 529, nr. 240.](#)

10 [Groei AP noodzakelijk voor burgers en bedrijfsleven in digitaliserende samenleving](#), via www.autoriteitpersoonsgegevens.nl

11 Een uitgebreidere beschrijving van de gevolgen voor burgers leest u in de *position paper*.

12 Een uitgebreidere beschrijving van de gevolgen voor burgers leest u in de *position paper*.

2 Verbeterpunten voor de Autoriteit Persoonsgegevens

2.1 Laat burgers niet voor een dichte deur staan

De Nationale ombudsman constateert dat er één belangrijke hoofdaanbeveling is voor de AP: laat burgers niet voor een dichte deur staan. Hieronder werken we deze aanbeveling nader uit. We gaan in het bijzonder in op het kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten en het openstaan voor klachten over het handelen van de AP. Per onderwerp geven wij specifieke aanbevelingen mee.

Hoofdaanbeveling: Laat burgers niet voor een dichte deur staan

2.2 Kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten

Zoals we in hoofdstuk 1 bespraken, kan het contact van een burger met de AP over zijn privacyklacht op verschillende manieren eindigen: met een zogenaamde eindbrief of met een handhavingsbesluit. De klachten die de Nationale ombudsman over de AP ontvangt komen regelmatig voort uit het ongenoegen van burgers over een eindbrief of een handhavingsbesluit van de AP.

Visie Nationale ombudsman

Wanneer een overheidsinstantie een beslissing neemt, is het belangrijk dat die instantie duidelijk is over de procedurele mogelijkheden die de burger heeft om tegen die beslissing op te komen als hij het er niet mee eens is. De overheid moet naar de burger toe ook duidelijk zijn over de (juridische) status van de beslissing: om wat voor soort beslissing het gaat en wat de gevolgen zijn. De burger moet weten waar hij aan toe is, wat er van hem wordt verwacht en hij moet kunnen inschatten of hij tegen de beslissing wil opkomen. Dat geldt niet alleen voor besluiten in juridische zin, waartegen juridische stappen als bezwaar en beroep openstaan, maar ook voor alle andere beslissingen die de overheid neemt en die impact hebben op een burger.

Ook is van belang dat voor een burger voldoende duidelijk is via welke ingang hij bij de overheidsinstantie kan opkomen tegen een beslissing. De overheid moet dit duidelijk naar de burger communiceren en zich dienstverlenend opstellen als de burger de verkeerde ingang kiest.

Tot slot moet de overheid nagaan wat de burger beweegt om in actie te komen tegen een beslissing. Een burger kan dit om uiteenlopende redenen doen, bijvoorbeeld uit behoefte aan informatie, onvrede over de gang van zaken of twijfel over de juistheid van de inhoud van de beslissing. Persoonlijk contact opnemen met de burger is hiervoor cruciaal. Het gaat erom dat de overheid het ongenoegen van de burger over de beslissing serieus neemt en daar iets mee doet.

De Nationale ombudsman heeft deze uitgangspunten uitgewerkt in de [Bezwaarwijzer](#) en de [Beslissingwijzer](#).¹³

Rechtsmiddelenverwijzing

De Nationale ombudsman ziet dat de AP niet bij elk afrondend contact duidelijk vermeldt hoe een burger kan opkomen tegen de beslissing over de privacyklacht als hij het er niet mee eens is. Soms wordt gewezen op de mogelijkheid om bij vragen telefonisch contact op te nemen. Dat is echter iets anders dan duidelijkheid over wat de burger kan doen als hij het niet eens is

13 www.nationaleombudsman.nl

met de beslissing. Bij voor bezwaar vatbare besluiten ontbreekt soms een verwijzing naar de mogelijkheid van bezwaar. Ook bij andere beslissingen is niet altijd even duidelijk hoe de burger daartegen kan opkomen. Een burger móet de mogelijkheid hebben om tegen een beslissing van een overheidsinstantie op te kunnen komen als de beslissing de belangen van de burger raakt. Daarom moet de AP burgers bij alle beslissingen op privacyklachten actief en duidelijk informeren over de mogelijkheden die de burger heeft om tegen de beslissing van de AP op te komen.

Onduidelijkheid over de status van de beslissing

Het is zowel voor burgers als voor de AP niet altijd duidelijk of de beslissing over de privacyklacht moet worden aangemerkt als een voor bezwaar vatbaar besluit. In zo'n geval kan een burger van het kastje naar de muur worden gestuurd. Dient hij een klacht in, dan wordt hij erop gewezen dat sprake is van een voor bezwaar vatbaar besluit. Wil hij in bezwaar, dan wordt hem gezegd dat dat niet kan omdat geen sprake is van een voor bezwaar vatbaar besluit. Een probleem dat zich onder meer voordoet bij de zogenaamde eindbrieven die de AP aan de burger verstuurt als de AP op grond van het prioriteringsbeleid geen (nader) onderzoek doet naar een privacyklacht. Dit is onwenselijk. Daarom moet de AP bij de beslissing direct duidelijk aan de burger meedelen om wat voor soort beslissing het gaat en wat hij kan doen als hij het niet eens is met die beslissing.

Daarnaast heeft de AP niet helder in welke gevallen klachtbehandeling aan de orde kan zijn en houdt zij dit ten onrechte af. De AP beperkt haar klachtbegrip tot bejegeningklachten, terwijl een klacht ook kan zien op de werkwijze en dienstverlening van de overheidsinstantie. Een overheidsinstantie moet in de klachtbehandeling beoordelen of zij zich behoorlijk heeft gedragen tegenover de burger. Dit is een ruimere toets dan bij bezwaar aan de orde is. In bezwaar wordt getoetst of een besluit rechtmatig is. Het is van belang dat een overheidsinstantie niet lichtvaardig aanneemt dat tegen een genomen beslissing geen klachtbehandeling openstaat. Vooral als de beslissing geen voor bezwaar vatbaar besluit is.

Meerdere ingangen bij één organisatie

De AP heeft meerdere ingangen voor burgers om op te komen tegen (het uitblijven van) beslissingen van de AP op privacyklachten. Zo kunnen zij een klacht indienen, de AP in gebreke stellen, of in bezwaar gaan. Voor de burger is vaak onduidelijk waar hij binnen de AP met zijn ongenoegen over het handelen van de AP terecht kan. De AP is zich bewust van dit probleem en werkt aan interne en externe duidelijkheid op dit vlak. De ombudsman vindt het belangrijk dat burgers in de tussentijd niet de dupe worden van dit probleem. Zolang niet duidelijk is via welke ingang burgers tegen (het uitblijven van) beslissingen van de AP op privacyklachten kunnen opkomen, is het belangrijk dat de AP deze burgers niet van het kastje naar de muur stuurt. Dat gebeurt soms wel, door de burger te vertellen dat hij niet bij de juiste afdeling is en dat hij zijn ongenoegen zelf aan een andere collega of afdeling moet voorleggen. Van de AP mag verwacht worden dat zij er intern voor zorgdraagt dat ongenoegen van de burger over een beslissing van de AP op een privacyklacht op de juiste afdeling wordt opgepakt. Hierbij is van belang dat de zaak intern goed wordt overgedragen en dat binnen de organisatie ook geborgd is dat de juiste afdeling vervolgens daadwerkelijk inhoudelijk met de zaak aan de slag gaat.

Aanbeveling: burgers moeten kunnen opkomen tegen beslissingen op privacyklachten

- Informeer de burger bij een beslissing op een privacyklacht duidelijk om wat voor soort beslissing het gaat, wat de gevolgen van de beslissing zijn en hoe de burger tegen de beslissing kan opkomen. Gaat het bijvoorbeeld om een voor bezwaar vatbaar besluit of moet de burger een klacht indienen als hij het niet eens is met de beslissing?
- Vermeld altijd waar burgers terecht kunnen met vragen over een beslissing.
- Werk vanuit de 1-loket-gedachte: leg de verantwoordelijkheid om contact op te nemen met een andere collega of afdeling niet bij de burger. Draag de zaak intern goed over en zorg ervoor dat de zaak inhoudelijk wordt opgepakt.

Ter illustratie

De [zaak Sanders](#) is een voorbeeld van een situatie waarin de burger wil opkomen tegen een eindbrief van de AP en vervolgens tegen bovenstaande problematiek aanloopt.

Voorgenomen acties van de Autoriteit persoonsgegevens

Het onderzoek door de Nationale ombudsman is voor de AP aanleiding geweest om kritisch naar de eigen werkwijze omtrent de afhandeling van privacyklachten te kijken. De AP heeft laten weten in haar brieven duidelijker te zullen uitleggen wat de AP heeft gedaan, wat de beslissing van de AP inhoudt, en welke vervolgstappen en alternatieven de burger nog heeft. Daarbij zal de AP waar mogelijk juridisch jargon vermijden.

De AP heeft laten weten dat zij een groot deel van de zogenaamde eindbrieven voortaan aanmerkt als een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat.¹⁴ De AP zal in die besluiten een bezwaarclausule opnemen. De AP heeft daarnaast op haar website aanvullende informatie gepubliceerd over de bezwaarprocedure.¹⁵ Ook zal zij bij de ontvangstbevestiging van een bezwaarschrift extra informatie over de bezwaarprocedure meesturen.

De ombudsman juicht de (voorgenomen) acties van de AP toe. Wel benadrukt de ombudsman dat de onduidelijkheid die in de tussentijd blijft bestaan niet in het nadeel van burgers mag uitpakken. Ook wijst de ombudsman erop dat zijn aanbevelingen nadrukkelijk ook zien op andersoortige beslissingen van de AP dan juridische besluiten waartegen bezwaar en beroep openstaat. Ook in die gevallen moet duidelijk zijn hoe een burger hiertegen kan opkomen als hij het niet eens is met de beslissing.

2.3 Openstaan voor klachten over de Autoriteit Persoonsgegevens

Visie Nationale ombudsman

De Nationale ombudsman vindt dat overheden bij de uitvoering van hun taken op een behoorlijke manier moeten omgaan met burgers en hun belangen. De overheid moet ervoor zorgen dat de burger die een beroep doet op de overheid wordt geholpen. De overheid is er immers voor de burger, en niet andersom. Overheden moeten niet als onpersoonlijke bureaucratieën werken. Zij hebben steeds oog voor de menselijke maat. Van belang is dat de overheid problemen met burgers waar mogelijk voorkomt en deze anders op professionele wijze oplost, bijvoorbeeld door klachten over het handelen van de overheid op een behoorlijke wijze te behandelen. Daarbij mogen burgers een bepaalde deskundigheid verwachten van een overheidsinstantie. Dat betekent ook dat overheidsinstanties adequaat uitvoering moeten geven aan hoofdstuk 9 van de Awb, die gaat over klachtbehandeling.

¹⁴ De AP baseert dit onder meer op artikel 77 en artikel 78 van de AVG.

¹⁵ autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/bezwaar-maken

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de klachtbehandeling bij alle overheidsinstanties op orde is. Burgers die in hun contact met de overheid tegen problemen aanlopen moeten gehoord worden. Waar mogelijk moet de overheidsinstantie een oplossing vinden voor het probleem en van de klachten leren voor de toekomst. Daarom hebben overheidsinstanties een verantwoordelijkheid om op een behoorlijke manier met klachten om te gaan. Om overheidsinstanties te helpen klachten op een behoorlijke wijze te behandelen, heeft de Nationale ombudsman een [Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling](#) gepubliceerd.¹⁶ Dat document is een praktische uitwerking van de eisen die de Awb aan klachtbehandeling stelt, maar vooral ook van informele - op een oplossing gerichte - klachtbehandeling.¹⁷

Volgens de Nationale ombudsman is een klacht 'iedere uiting van ongenoegen van een burger'. Hiermee hanteert de ombudsman een ruime opvatting van het begrip klacht, ruimer dan sommige overheidsinstanties misschien gewend zijn. Alle handelingen waarbij de belangen, perspectieven of gezichtspunten van overheid en burger 'schuren', dus ook signalen van knelpunten of problemen, vallen onder dit ruime klachtbegrip. De burger wil namelijk vooral dat de overheid zijn brief, telefoontje, of gesprek in persoon serieus neemt en oppakt. Als de klachtbehandelaar een klacht goed wil behandelen is het vereist dat hij weet waarom hij dat doet. De ombudsman heeft daarom twee doelen voor klachtbehandeling geformuleerd. Beide doelen zijn bij de behandeling van klachten even belangrijk.

- *De burger (op weg) helpen*
Bij dit doel van klachtbehandeling ligt de focus op de burger die zich tot de overheid wendt. Klachtbehandeling is er dan op gericht om de burger (op weg) te helpen. Soms betekent dit dat het bestuursorgaan de klacht wegneemt, bijvoorbeeld door uitleg te geven over het handelen of door een gemaakte fout te herstellen. De burger kan ook op weg geholpen worden met een doorverwijzing. Bijvoorbeeld als de overheidsinstantie waar de burger heeft aangeklopt, niet de juiste instantie is. Wijs de burger niet zomaar de deur, maar denk actief mee over waar hij wel terecht kan. Leg zo mogelijk het eerste contact voor hem. Zeker wanneer de burger op een andere plek binnen dezelfde instantie moet zijn. Een burger die (op weg) geholpen wordt, doet een positieve ervaring op met overheidscontact. Dat werkt in de meeste gevallen positief uit op zijn toekomstige contacten met de overheid.
- *Leren van de klacht voor de toekomst*
Bij dit doel van klachtbehandeling ligt de focus op de overheid. Individuele klachten kunnen worden gezien als 'gratis adviezen'. En indien een organisatie meerdere klachten ontvangt over eenzelfde thema, kan dat duiden op structurele tekortkomingen. Analyse van die klachten kan belangrijke managementinformatie opleveren en bijdragen aan het voorkomen van klachten.

Om de doelen in de praktijk te kunnen behalen heeft de Nationale ombudsman onderstaand stroomschema met de stappen van klachtbehandeling gemaakt en in zijn Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling nader uitgewerkt.



16 [Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling](#), via www.nationaleombudsman.nl

17 Zie voor meer informatie over het vooropstellen van oplossingen in plaats van formaliteiten ook de informatie op [onze website voor professionals](#).

De Nationale ombudsman ziet bij de AP bij de eerste twee stappen in dit stroomschema een noodzaak tot verbetering en licht deze daarom nader toe. De eerste stap houdt in dat overheidsinstanties alert moeten zijn op klachten en toegang moeten bieden. Het maakt daarbij niet uit hoe burgers deze klachten melden of waar. Het gaat er dus niet om dat een klacht aan het juiste loket is ingediend of dat het woord 'klacht' gebruikt wordt. Elke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld. Burgers mogen niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Toegang bieden is een voorwaarde om de burger (op weg) te kunnen helpen. Daar hoort de tweede stap, het verkennen van de klacht in persoonlijk contact, bij. Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger.

Binnenkomst: wees alert en biedt toegang

De klachtbehandeling bij de AP lijkt met name gericht te zijn op het afhouden van en zo snel mogelijk afdoen van klachten. Daarmee komt het organisatiebelang, in plaats van het burgerbelang, voorop te staan. Zo wordt er een formeel en te beperkt klachtbegrip gehanteerd, waarbij soms wordt geweigerd klachten over de AP te behandelen omdat die niet op bejegening maar op een andere gedraging zien. Ook worden drempels opgeworpen voor het indienen van klachten, door strikt vast te houden aan formele vormvereisten. Zo behandelt de AP alleen schriftelijke en telefonische klachten, maar geen digitaal ingediende klachten. Expliciete uitingen van ongenoegen worden niet als klacht opgepakt, terwijl duidelijk is dat de burger ontevreden is.

Verken het probleem van de burger

Soms kan het zo zijn dat een burger een klacht indient over iets wat zich op het eerste gezicht niet voor klachtbehandeling leent. De burger is het bijvoorbeeld oneens met de inhoud van een voor bezwaar vatbaar besluit, en moet dus in bezwaar. Of de burger wil de AP ingebreke stellen, in plaats van klagen over de behandelduur. Om te weten of een burger zijn ongenoegen ten onrechte in de vorm van een klacht voorlegt, is contact nodig met die burger. Wat is er gebeurd en waar is het de burger om te doen?

Het probleem verkennen lukt het beste in persoonlijk contact. De ombudsman vindt dan ook dat persoonlijk contact altijd het uitgangspunt bij klachtbehandeling moet zijn. Het initiatief om de burger die geklaagd heeft zijn verhaal te laten doen ligt bij de overheid en niet bij de burger. De Nationale ombudsman constateert dat dit persoonlijke contact bij de AP niet standaard plaatsvindt. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat iemand ten onrechte naar een andere procedure dan klachtbehandeling wordt verwezen. Bovendien is persoonlijk contact bij een klacht vaak al een heel groot deel van de oplossing.

De AP spant zich onvoldoende in om te achterhalen waarom de burger ontevreden is over het handelen van de AP. De AP communiceert vooral schriftelijk met de burger. In die correspondentie gebruikt de AP ook regelmatig ambtelijk en juridisch taalgebruik. Voor veel burgers is dit niet goed te begrijpen. We zien dan ook dat burgers contact blijven zoeken met de AP om duidelijkheid te krijgen over een probleem, terwijl de klacht door de AP als afgedaan wordt beschouwd. Dit leidt tot ongenoegen en soms zelfs escalatie, bij zowel burgers als de AP zelf. Investeren in contact in een vroeg stadium kan hier een belangrijke preventieve rol spelen. Het feit dat de AP niet altijd persoonlijk contact opneemt, leidt dus tot gemiste kansen.

Algemene beschouwing klachtbehandeling door de Autoriteit Persoonsgegevens

De ombudsman constateert dat de AP momenteel als organisatie onder grote druk staat. Dit vanwege een forse toename van het aantal privacyklachten sinds de invoering van de AVG en het tekort aan capaciteit en middelen om het werk te kunnen doen. De omstandigheden waaronder de AP haar (wettelijke) taken moet verrichten vertaalt zich ook in de wijze waarop de klachtbehandeling bij de AP verloopt.

De burger is er de dupe van dat de AP een organisatie in ontwikkeling is en beperkte capaciteit en middelen heeft. Het huidige capaciteitsprobleem bij de AP mag echter geen excuus zijn voor de manier waarop de AP met ongenoegen van burgers omgaat. Wat de ombudsman opvalt is dat bij de AP formaliteit de boventoon voert. Ook als voldoende duidelijk is waarover de burger klaagt. De AP denkt veelal vanuit regels en onmogelijkheden en onvoldoende vanuit het burgerperspectief en in oplossingen. Hierdoor stopt de klachtprocedure en wordt niet naar praktische oplossingen gezocht om de burger (op weg) te helpen. Op die manier lijkt in individuele zaken veel tijd en energie verloren te gaan, vooral aan schriftelijke correspondentie en verwijzingen naar (ingewikkelde) regels en procedures. Terwijl juist een praktische aanpak voor burgers een oplossing kan zijn en ook meer lucht voor de AP kan creëren. Een burger die ontevreden is zal doorgaans terug blijven komen zolang het probleem niet is opgelost.

De ombudsman ziet dat burgers bij de AP onvoldoende (op weg) worden geholpen en dat de relatie tussen de AP en burgers in een aantal situaties verslechtert of dat het probleem zelfs escaleert. Dit is onwenselijk. De ombudsman constateert dat in privacyklachten en klachten over de AP zelf die de AP ondanks het capaciteitsprobleem wél oppakt dingen niet goed gaan. En dat soms zelfs na tussenkomst van de Nationale ombudsman dingen niet of onvoldoende worden vlotgetrokken. De algemene houding van de AP ten opzichte van klachtbehandeling en de wijze waarop de AP het klachtrecht, zoals neergelegd in hoofdstuk 9 van de Awb, uitlegt en toepast, voldoet onvoldoende aan de professionele standaard die van overheidsinstanties mag worden verwacht. De AP zal haar handelen en deskundigheid op het gebied van de klachtbehandeling dus moeten verbeteren. De ombudsman benadrukt dat een verandering in houding en visie op het klachtrecht nodig is.

Aanbeveling: burgers met klachten over de AP moeten gehoord worden

- Beschouw elke uiting van ongenoegen als een klacht en zorg dat alle medewerkers zich hiervan ook bewust zijn.
- Neem persoonlijk contact op met burgers die een klacht hebben.
- Gebruik duidelijke en voor iedereen begrijpelijke taal.
- Klachtbehandeling is een professie: zorg voor voldoende deskundigheid, tijd en ruimte voor dit werk.

Ter illustratie

De [zaak Willems](#) is een voorbeeld van een situatie waarin een burger herhaaldelijk probeert zijn ongenoegen bij de AP neer te leggen, maar dit niet door de AP wordt opgepakt.

2.4 Huidige ontwikkelingen bij de Autoriteit Persoonsgegevens

Het onderzoek door de Nationale ombudsman is voor de AP aanleiding geweest om ook kritisch te kijken naar de wijze waarop de AP privacyklachten behandelt en hoe de AP burgers hierover informeert. De AP laat weten dat zij onderstaande wijzingen in haar proces zal doorvoeren om haar werkwijze op deze punten te verbeteren:

1. De AP zal het webformulier voor het indienen van een privacyklacht aanpassen. De AP zal het webformulier zo inrichten dat burgers duidelijker moeten formuleren waar hun privacyklacht over gaat. Burgers moeten bewijs meesturen dat zij hun privacyklacht eerst hebben ingediend bij het bedrijf of de organisatie waarover zij een privacyklacht hebben. Immers is het pas daarna mogelijk om een privacyklacht bij de AP in te dienen. De AP hoopt hierdoor effectiever en efficiënter aan de slag kunnen met privacyklachten die bij de AP horen;
2. De AP zal burgers doorverwijzen naar de juiste instantie als zij voor hun privacyklacht bij de AP aan het verkeerde adres zijn;

3. De AP zal meer informatie opnemen op haar website over de verschillende manieren waarop de AP een privacyklacht kan afhandelen. Daarbij zal de AP ook duidelijker vermelden hoe het prioriteringsbeleid van de AP werkt op basis waarvan de AP een privacyklacht kan afwijzen;
4. De AP zal duidelijker op de website communiceren over de huidige achterstand bij de AP, de doorlooptijd, de duur van het afhandelingstraject van een privacyklacht en over de tussentijdse voortgangsberichten die de burger na het indienen van een privacyklacht ontvangt;
5. De AP zal haar voortgangsberichten aanpassen en duidelijker dan voorheen aan burgers communiceren in welk stadium de behandeling van hun privacyklacht zich bevindt en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de behandeltermijn.

De Nationale ombudsman vindt het goed dat de AP acties onderneemt om de eigen werkwijze omtrent de behandeling van privacyklachten te verbeteren. Zowel de burger als de AP zullen hierbij gebaat zijn. De wijzigingen die de AP zal doorvoeren in haar proces kunnen het aantal klachten van burgers over het handelen van de AP ook terugdringen.

Het valt de Nationale ombudsman op dat de AP naar aanleiding van dit onderzoek nog onvoldoende op het netvlies heeft dat de AP op een professionelere wijze moet omgaan met ongenoegen van burgers over gedragingen van de AP. De AP heeft daartoe nog geen concrete acties ondernomen en ook niet aangegeven van plan te zijn acties te ondernemen. De ombudsman benadrukt dat overheidsinstanties altijd klachten zullen ontvangen over hun eigen handelen, hoe goed hun werkproces ook op orde is. In de vele contacten die de AP met burgers heeft kan nu eenmaal iets misgaan. Het is belangrijk dat de AP dan zorgdraagt voor behoorlijke en adequate klachtbehandeling en klachten aangrijpt om te leren en verbeteren.



Bijlage 1

Rapport

De Autoriteit Persoonsgegevens reageert onterecht niet op ongenoegen over behandelduur privacyklachten

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Autoriteit Persoonsgegevens gegrond.

Inhoudsopgave

1	Wat is de klacht van de heer Willems¹?	19
2	Wat is er gebeurd?	20
3	Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	22
4	Hoe reageerde de Autoriteit Persoonsgegevens?	24
5	Hoe reageerde de heer Willems	26
6	Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	27
	Bijlage: tijdlijn	30

Dit rapport maakt onderdeel uit van het rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'.

¹ Fictieve naam.

1 Wat is de klacht van de heer Willems?

De heer Willems klaagt over de behandelduur van twee door hem ingediende privacyklachten en de communicatie daarover met de AP. Hij klaagt dat de AP niet reageert op zijn klachten over de behandelduur, noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van zijn ingebrekestelling.

De Nationale ombudsman doet onderzoek aan de hand van de volgende klachtformulering:

Verzoeker klaagt over de **behandelduur** van de door hem op 24 september 2018 bij de Autoriteit Persoonsgegevens ingediende handhavingsverzoeken. Daarnaast klaagt verzoeker erover dat de Autoriteit Persoonsgegevens **niet inhoudelijk reageert op zijn klachten over de behandelduur**, noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van zijn ingebrekestelling.

2 Wat is er gebeurd?

De heer Willems dient privacyklachten in bij de Autoriteit Persoonsgegevens

De heer Willems vindt dat twee instanties die onderling gegevens over zijn medische situatie hebben uitgewisseld daarmee in strijd met de AVG hebben gehandeld en zijn privacy hebben geschonden. In augustus 2018 maakt hij hiervan voor het eerst melding bij de AP. De heer Willems wil graag dat de AP tegen deze instanties optreedt. De medewerker die hij spreekt geeft aan dat hij in dat geval geen melding moet doen, maar een handhavingsverzoek moet indienen.

Op 24 september 2018 dient de heer Willems twee handhavingsverzoeken in. Vervolgens ontvangt hij een ontvangstbevestiging en krijgt hij een vaste zaaksbehandelaar, van wie hij met enige regelmaat voortgangsberichten ontvangt. Daarin staat steeds: *'Uiterlijk drie maanden na dagtekening van deze brief, stelt de AP u conform artikel 78, tweede lid, van de AVG opnieuw in kennis van de voortgang of van het resultaat van uw handhavingsverzoek. Mocht u in de tussentijd vragen hebben met betrekking tot de voortgang van uw verzoek dan kunt u hiervoor contact opnemen met bovengenoemd contactpersoon.'*

Uit de berichten blijkt dus dat de AP de handhavingsverzoeken in behandeling heeft. De heer Willems wordt in het kader van zijn handhavingsverzoeken gehoord. Daarnaast begrijpt hij van zijn zaaksbehandelaar dat ook de betrokken instanties medio december 2018 zijn gehoord. Uit de voortgangsberichten blijkt niet hoe lang het onderzoek nog zal duren en welke stappen daarin nog moeten worden gezet. De zaaksbehandelaar geeft steeds aan dat de zaak erg complex is. Het is daarmee voor de heer Willems echter nog niet duidelijk waarom er nog geen handhavingsbesluiten zijn genomen.

De heer Willems vindt dat het onderzoek erg lang duurt en wil hier graag meer duidelijkheid over. In zijn contacten met zijn zaaksbehandelaar wordt dit voor hem niet helderder. Op 2 september 2019 neemt de heer Willems contact op met de Nationale ombudsman. Hij klaagt erover dat zijn handhavingsverzoeken op dat moment al bijna een jaar bij de AP in behandeling zijn, en hij geen duidelijkheid heeft over het verdere verloop daarvan.

Nationale ombudsman vraagt Autoriteit Persoonsgegevens om klacht² te behandelen

De Nationale ombudsman kan een klacht over een overheidsinstantie in beginsel pas behandelen nadat die door de instantie zelf is behandeld. Omdat dat nog niet was gebeurd, stuurt de ombudsman de klacht op 3 oktober 2019 door aan de AP. De klacht van de heer Willems luidt *'Een jaar geleden heb [ik] mijn zaken aanhangig gemaakt. Er zou nu uitspraak volgen, maar dat is niet gebeurd ondanks toezegging van de claimbehandelaar.'* De ombudsman wijst erop dat de heer Willems daarnaast mondeling ook nog een klachtonderdeel over de telefonische bereikbaarheid van de AP heeft voorgelegd. De ombudsman vraagt de AP om de klacht in behandeling te nemen.

Bij het doorsturen van de klacht licht de ombudsman toe *'De Nationale ombudsman vindt dat een overheidsinstantie behoorlijk moet reageren op iedere uiting van ongenoegen van een burger. Die reactie zien wij als klachtbehandeling. Dat betekent dat wij voor de begrippen klacht en klachtbehandeling een bredere definitie hanteren dan die in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Een burger mag namelijk altijd een behoorlijke reactie van de overheid verwachten. Niet*

² Het gaat hierbij om de klacht van de heer Willems over de gedragingen van de AP. De ombudsman benadrukt dat een klacht iedere uiting van ongenoegen van een burger is. Zie ook paragraaf 2.3 van rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'. Zie hoofdstuk 2 van rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'. In deze tijdlijn wordt de heer Willems aangeduid als verzoeker.

alleen als zijn klacht voldoet aan de vereisten van de Awb. In onze Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling leest u wat volgens ons behoorlijke klachtbehandeling is.'

Reactie Autoriteit Persoonsgegevens op verzoekers klacht

De AP laat op 17 oktober 2019 weten het klachtonderdeel over de telefonische bereikbaarheid informeel te hebben afgehandeld door hierover contact op te nemen met de heer Willems. De AP laat daarnaast weten de klacht over de behandelduur van de handhavingsverzoeken aan te merken als een ingebrekestelling. De AP heeft hierover per email een brief aan de heer Willems gestuurd, waarin de AP uitlegt de elektronische weg voor ingebrekestellingen niet te hebben opengesteld. De AP merkt op dat de heer Willems de AP dus in gebreke kan stellen wat betreft de behandelduur van zijn handhavingsverzoeken en geeft aan de zaak hiermee als afgerond te beschouwen.

Op 24 juni 2020 neemt de heer Willems opnieuw contact op met de Nationale ombudsman. Hij laat weten nog altijd geen besluiten in reactie op zijn handhavingsverzoeken te hebben ontvangen. Bovendien is voor hem nog steeds niet helder hoe lang het onderzoek nog zal duren. Volgens de heer Willems is naar aanleiding van zijn door de ombudsman doorgestuurde klacht alleen contact met hem opgenomen door zijn zaaksbehandelaar. Die zou opnieuw hebben aangegeven dat de zaak nog altijd in behandeling is, en dat hij geen uitspraken kan doen over de verwachte behandelduur. Deze zaaksbehandelaar is namelijk niet degene die het dossier ook daadwerkelijk behandelt en een besluit neemt op de handhavingsverzoeken. De heer Willems stelt sinds de indiening van zijn handhavingsverzoeken op meerdere manieren geprobeerd te hebben meer duidelijkheid te verkrijgen over de behandelduur. Het lukt hem echter niet in contact te komen met iemand anders dan zijn zaaksbehandelaar, zoals bijvoorbeeld de klachtbehandelaar of de behandelaar van zijn handhavingsverzoeken. Ook wordt hij niet altijd teruggebeld naar aanleiding van terugbelverzoeken aan zijn zaaksbehandelaar en de klachtbehandelaar.

De heer Willems:

"Alles staat allang op papier, zowel ik als eiser als de gedaagden hebben hun standpunt naar voren gebracht. Dus ik snap niet waarom er dan geen besluit wordt genomen."

"Ik denk dat het bij de AP een wanorde is [...] en dat door de enorme vraag, klachten, en te weinig capaciteit men zich daarmee dit denkt te mogen permitteren."

AP neemt ingebrekestelling niet in behandeling

De heer Willems ervaart de AP als 'een ondoordringbare organisatie, waar hij niet doorheen kan prikken'. Hij wil graag weten waar hij nu aan toe is. Op 25 juni 2020 stelt de heer Willems de AP per e-mail in gebreke. Bij brief van 3 juli 2020 laat de AP in reactie daarop weten 'Voor ingebrekestellingen geldt dat deze alleen elektronisch kunnen worden ingediend, indien voor de aanvraag waarop de ingebrekestelling ziet de elektronische weg is opengesteld en indien het bestuursorgaan daaraan eisen heeft gesteld, alleen met inachtneming van die eisen. Een ingebrekestelling kan tevens per post worden ingediend. Gelet hierop weigert de AP op grond van artikel 2:15, eerste lid, van de Awb, uw emailbericht van 25 juni 2020, waarmee u de AP in gebreke heeft willen stellen, te aanvaarden. De AP vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.'

De heer Willems laat de ombudsman weten de ambtelijke taal in deze brief niet goed te begrijpen. Met deze brief heeft hij bovendien nog altijd geen duidelijkheid over de behandelduur van zijn handhavingsverzoeken.

3 Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft besloten om nader onderzoek in te stellen naar de klacht van de heer Willems. In dit kader heeft de ombudsman informatie bij de AP opgevraagd over de behandeling van de privacyklachten van de heer Willems en over het contact hierover tussen de heer Willems en de AP.

Uit de dossierstukken blijkt dat de heer Willems bij de AP vanaf ongeveer een half jaar na het indienen van zijn klachten veelvuldig naar de stand van zaken van de behandeling van zijn privacyklachten vraagt. In sommige perioden neemt hij vrijwel dagelijks contact op met de AP. De AP laat de heer Willems in algemene termen weten bezig te zijn met zijn klachten *‘Op dit moment is de AP bezig met het beoordelen van uw handhavingsverzoek aan de hand van globaal bureauonderzoek’*. Ook laat de zaaksbehandelaar weten dat de AP het erg druk heeft, waardoor de behandeling van privacyklachten langer kan duren. Wat die behandeling precies inhoudt en welke fasen een privacyklacht doorloopt, is voor de heer Willems niet duidelijk. Dat is overigens een bewuste keuze van de AP. Vanwege de vertrouwelijkheid van het onderzoek en om de belangen van de betrokken instanties te respecteren (namelijk behoud van goede naam totdat bij besluit is vastgesteld dat de AVG is geschonden) wordt niet aan klagers medegedeeld dat de AP is begonnen onderzoeksrapporten op te stellen.

Voor de heer Willems is duidelijk dat in december 2018 de reacties van de betrokken instanties binnen zijn. In zijn ogen heeft de AP daarmee alle informatie die nodig is om een oordeel te geven over zijn privacyklachten. Vervolgens wordt hij met standaardberichten regelmatig geïnformeerd over de voortgang van de behandeling. Daarin wordt steeds melding gemaakt van een streven om zijn klachten binnen drie maanden af te ronden. Ook wanneer voor de AP al duidelijk is dat die termijn niet gehaald gaat worden, bijvoorbeeld doordat de zaak nog aan een andere afdeling moet worden voorgelegd. Bij de heer Willems wekt dit de verwachting dat zijn privacyklachten bijna zijn afgerond. Hij blijft hierover veelvuldig contact zoeken met de AP, ook met andere personen dan zijn zaaksbehandelaar. In juli 2019 wordt hem in zo'n contact met het Informatie- en Meldpunt Privacy (IMP) gezegd dat de gemiddelde behandeltermijn 4-6 maanden is. Dit roept bij de heer Willems wederom de verwachting op dat hij ieder moment een oordeel over zijn privacyklachten kan verwachten.

De heer Willems zoekt steeds meer contact en meerdere medewerkers van de AP vullen naar aanleiding van die contacten agressieformulieren in. Daarin geven zij aan dat hij op harde toon spreekt, scheldt met ziektes en verwensingen, en medewerkers persoonlijk beledigt door hen negatieve eigenschappen toe te dichten.

Vanaf oktober 2019 (doorzending klacht door Nationale ombudsman) probeert de heer Willems zijn klacht over de behandelduur en de communicatie over die behandelduur behandeld te krijgen. Dit leidt ertoe dat diverse AP-medewerkers, waaronder de zaaksbehandelaar, contact met hem opnemen. Ook wijst de AP de heer Willems op de mogelijkheid om de AP in gebreke te stellen. Wanneer de heer Willems in latere brieven en terugbelverzoeken vanaf medio 2020 expliciet aangeeft een antwoord te willen van de klachtbehandelaar, leidt dat niet tot contact met die klachtbehandelaar. De klachtbehandelaar laat intern weten dat geen klacht van de heer Willems over de AP bekend is. Het lukt de heer Willems niet om met andere personen dan de zaaksbehandelaar en diens leidinggevende in contact te komen over zijn klacht over het handelen van de AP.

In de bijlage is een totale [tijdlijn](#) opgenomen van de acties die de AP heeft ondernomen in de periode waarop het onderzoek betrekking heeft. Daaruit blijkt dat de behandeling van de privacyklachten door verschillende omstandigheden vertraging heeft opgelopen (algemene drukte, personele wisselingen, veranderde inzichten AP, aanvullende vragen). Ook blijkt daaruit dat de dossiers steeds in beweging en behandeling zijn geweest.

4 Hoe reageerde de Autoriteit Persoonsgegevens?

Over de algemene werkwijze van de Autoriteit Persoonsgegevens

De behandelduur van een handhavingsverzoek bij de AP

Doorlooptijden verschillen omdat de handhavingsverzoeken zelf sterk verschillen qua inhoud en afhandeling. Van complexe handhavingsverzoeken waar overtredingen worden geconstateerd wordt een onderzoeksrapport opgesteld. Indien daadwerkelijk overwogen wordt een corrigerende maatregel op te leggen, kan de behandeling anderhalf tot twee jaar duren. De behandelduur wordt niet alleen bepaald door de complexiteit en de noodzakelijke zorgvuldigheid, maar hangt ook samen met de huidige personele (onder)bezetting van de AP in relatie tot de hoeveelheid klachten/handhavingsverzoeken die er dagelijks worden ingediend. In 2019 heeft de AP meer dan 27.000 privacyklachten ontvangen. De AP is nog onvoldoende toegerust om deze enorme hoeveelheid klachten te verwerken.

Het informeren van burgers over de voortgang van hun handhavingsverzoeken

De AP stuurt elke drie maanden een voortgangsbericht. Het ligt in de bedoeling deze voortgangsberichten meer inhoud te gaan geven, zodat de klager ook daadwerkelijk weet in welk stadium zijn handhavingsverzoek zich bevindt.

Klacht over de behandelduur: klacht of ingebrekestelling?

De AP heeft in 2019 28 klachten behandeld over de behandelduur van privacyklachten. Gelet op de onmacht van de AP door de personele onderbezetting zijn deze klachten niet als gegrond geregistreerd.

Klachtbehandeling heeft wellicht in een aantal gevallen geleid tot het versneld oppakken van de privacyklachten. Dit echter ten koste van de behandelduur van andere privacyklachten.

De AP heeft in een bepaalde periode in 2019 een beperkt aantal klachten over de behandelduur als ingebrekestelling beschouwd, indien die klacht expliciet en zuiver en alleen zag op de lange behandelduur. De klachtbehandelaars van de AP waren van mening dat klachtbehandeling bij dit soort klachten niet voldoende soelaas bood. De klachten over de behandelduur zouden dan wel gegrond kunnen worden verklaard, maar gelet op de zorgvuldigheid van het onderzoek in combinatie met de personele onderbezetting zou dat feitelijk niet tot een kortere behandelduur leiden. Door de klacht als ingebrekestelling te zien, is de AP gehouden tot het nemen van een besluit óf het verzenden van een voortgangsbericht binnen twee weken na binnenkomst van de ingebrekestelling. De ervaring was dat door deze 'druk' de zaak prioriteit kreeg en in veel gevallen tot een snellere afhandeling leidde. Overigens was dat ook dan ten koste van de behandeltermijn van een andere zaak, waarin niet in gebreke was gesteld.

In sommige gevallen, zoals dat van de heer Willems, kon nog geen besluit worden genomen en leidde ingebrekestelling alleen tot een voortgangsbericht. De AP is daarom op een gegeven moment gestopt met het aanmerken van klachten over de behandelduur als ingebrekestellingen. Tegenwoordig wordt ongenoegen over de behandelduur als klacht afgehandeld. Dat betekent dat uitgelegd wordt dat de AP het erg druk heeft en wordt gewezen op de mogelijkheid van ingebrekestelling. De AP gaat niet bij de burger na of het diens intentie was om een klacht of een ingebrekestelling in te dienen. In de ervaring van de AP zijn de meeste burgers niet op de hoogte van het instrument van ingebrekestelling.

Over de klacht van de heer Willems

Behandelduur

De AP geeft aan dat nu de behandeling van de handhavingsverzoeken nog niet is afgerond, geconcludeerd zou kunnen worden dat niet is voldaan aan het behoorlijkheidsvereiste van voortvarendheid. De AP wijst erop dat echter niet geconcludeerd kan worden dat de AP heeft stilgezeten. Gelet op de complexiteit van de handhavingsverzoeken en de onderbezetting van de AP leidt dit tot een situatie waarbij de AP zich slechts kan inspannen om de heer Willems op de hoogte te houden van de voortgang van zijn handhavingsverzoeken.

Goede informatieverstrekking

De AP geeft aan dat er veelvuldig telefonisch contact met de heer Willems is geweest. Zo veel dat de zaaksbehandelaar niet van elk telefonisch contact een gespreksnotitie heeft gemaakt. De heer Willems heeft in die contacten zijn standpunten steeds herhaald en de zaaksbehandelaar heeft steeds de tijd genomen hiernaar te luisteren. De heer Willems heeft veelvuldig zijn beklag gedaan over de behandelduur. De zaaksbehandelaar is hier steeds op ingegaan en heeft geprobeerd hem zo volledig mogelijk te informeren. Steeds bevestigde de heer Willems dat hij het begreep. Niet lang daarna zocht hij echter weer telefonisch contact om te vragen waarom de behandeling van zijn zaak zo lang duurt. De zaaksbehandelaar heeft geprobeerd zoveel mogelijk informatie te geven aan de heer Willems, voor zover de vertrouwelijkheid van het onderzoek en de belangen van de instanties dat toelieten.

De AP is van mening dat informatieverstrekking in voldoende mate heeft plaatsgevonden en acht de klacht op dit onderdeel ongegrond. Aan de inhoud van de voortgangsberichten gaat de AP wel meer aandacht besteden. Duidelijker dan voorheen zal worden gecommuniceerd in welk stadium de klacht zich bevindt en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de behandeltermijn.

Klachtbehandeling

De AP geeft aan dat de klacht over de behandelduur achteraf gezien niet opgepakt had moeten worden als ingebrekestelling. De AP was in de veronderstelling dat de heer Willems daarmee gebaat zou zijn. Dat bleek echter niet het geval, omdat de zaak zich gelet op de inhoud daarvan niet leende voor versnelde afdoening.

5 Hoe reageerde de heer Willems?

De heer Willems laat de Nationale ombudsman weten van mening te zijn dat de AP hem *'op sleeptouw heeft gehouden'*. Hij wijst erop dat de zaaksbehandelaar in juni 2019 aangaf te hopen binnen drie maanden een besluit te nemen. Vervolgens duurt het nemen van het eerste besluit nog ruim een jaar. De heer Willems vindt ook dat de AP hem onvoldoende op de hoogte stelde en onvoldoende oog had voor zijn emoties: *'enkel voortgangsberichten, daar moest ik het mee doen'*.

6 Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Over de behandelduur

De Nationale ombudsman toetst de klacht van de heer Willems over de behandelduur aan de behoorlijkheidsvereisten van voortvarendheid en goede informatieverstrekking. Het vereiste van voortvarendheid houdt in dat de overheid zo snel en slagvaardig mogelijk handelt. De wettelijke termijnen zijn uiterste termijnen. De overheid streeft waar mogelijk kortere termijnen na. Als besluitvorming langer duurt, dan informeert de overheid de burger daarover tijdig. Op basis van het vereiste van goede informatieverstrekking verstrekt de overheid niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf. Zij is daarbij servicegericht en stelt zich actief op om de informatie die van belang is tijdig op eigen initiatief te geven.

De Nationale ombudsman begrijpt uit de reactie van de AP dat hoewel zij tijdens de behandeling van de handavingsverzoeken niet heeft stilgezeten, zij zelf van mening is dat de totale behandelduur langer dan wenselijk is geweest. Gelet daarop acht de ombudsman deze klacht gegrond. Dat de lange behandelduur te wijten is aan een tekort aan personeel en daarmee niet binnen de directe invloedssfeer van de AP ligt, maakt dat niet anders. Bij de vraag of een klacht gegrond is gaat het er immers om of de burger zo is behandeld als hij van een behoorlijke overheid mocht verwachten. Het burgerperspectief staat hierbij voorop.

Zoals de AP aangeeft, kan zij zich in de huidige situatie slechts inspannen om burgers op de hoogte te houden van de voortgang in hun dossiers. Regelmatige voortgangsberichten en verwachtingsmanagement spelen hierbij een belangrijke rol. De AP heeft de heer Willems inderdaad regelmatig over de voortgang bericht en in zoverre behoorlijk gehandeld. Op het punt van verwachtingsmanagement is het in deze zaak echter misgegaan. Doordat de heer Willems bij aanvang van zijn privacyklachten niet duidelijk is uitgelegd welke (onderzoeks) fasen een privacyklacht doorloopt, en hij vervolgens slechts algemene voortgangsberichten ontving, begonnen zijn verwachtingen en de realiteit steeds meer uiteen te lopen. Dat leidde tot een geëscaleerd contact tussen de heer Willems en de AP, met frustraties en irritatie aan beide zijden. Dit had tot op zekere hoogte voorkomen kunnen worden door geen gebruik te maken van standaardberichten en de heer Willems concreter te informeren over het stadium waarin het onderzoek zich bevond, eventuele vervolgstappen en het te verwachten moment van afronding van de behandeling van zijn privacyklachten. Voor de goede orde merkt de ombudsman op dat daaronder ook kan worden verstaan het expliciet aangeven dat het moment van afronding nog onduidelijk is, wat de eerstvolgende stap in het onderzoek is en dat het onderzoek nog zeker een x aantal maanden in beslag zal nemen.

Over de klachtbehandeling

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit. Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties volgens professionele normen en deskundig moeten handelen. Dat geldt ook voor de wijze waarop overheidsinstanties omgaan met klachten. De Nationale ombudsman heeft in zijn Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling uitgewerkt wat burgers van klachtbehandeling door een overheidsinstantie mogen verwachten.³

Voor de beoordeling van de klacht van de heer Willems kijkt de ombudsman in het bijzonder naar de mate waarin de AP openstaat voor klachten en de wijze waarop zij het probleem van de burger verkent. Overheidsinstanties moeten alert zijn op klachten en toegang bieden.

³ Zie hoofdstuk 2 van rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'.

Het maakt daarbij niet uit hoe burgers deze klachten melden of waar. Het gaat er dus niet om dat een klacht aan het juiste loket is ingediend of dat het woord 'klacht' gebruikt wordt. Elke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld. Burgers mogen niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Toegang bieden is een voorwaarde om de burger (op weg) te kunnen helpen. Daar hoort persoonlijk contact over de klacht bij. Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger.

De heer Willems klaagde over de behandelduur van zijn privacyklachten. Omdat de AP zijn klacht aanmerkte als ingebrekestelling kwam het niet tot klachtbehandeling. Zijn uiteindelijke ingebrekestelling werd echter ook niet behandeld, omdat deze niet aan formele vereisten voldeed. Voor de Nationale ombudsman staat voorop dat burgers met klachten gehoord moeten worden en (op weg) geholpen moeten worden. Dat betekent in dit geval dat naar aanleiding van de klacht van de heer Willems door een klachtbehandelaar contact met hem had moeten worden opgenomen. Tijdens dat contact had moeten worden besproken of de heer Willems beoogde een klacht of een ingebrekestelling in te dienen, en waar hij uiteindelijk het meest bij gebaat zou zijn. Uit dat contact had ook kunnen blijken dat de heer Willems geen klachtbehandeling maar een andere (juridische) procedure wenste of moest volgen. In dat geval had van de AP mogen worden verwacht dat zij het ongenoegen van de heer Willems intern bij de juiste afdeling zou neerleggen. Het moet de AP immers duidelijk zijn geweest dat de heer Willems ontevreden was over de behandelduur van zijn privacyklachten. Het is niet passend bij een behoorlijke overheid om een burger in zo'n geval de deur te wijzen.

De ombudsman ziet in de heer Willems een burger die tevergeefs aan een dichte deur staat te rammelen. Ook na inmenging van de Nationale ombudsman weet hij niet bij de AP binnen te komen. Zelfs wanneer de heer Willems expliciet aangeeft een klachtbehandelaar te willen spreken, wordt er gezegd dat er geen klacht van hem bekend is. Dat is niet de open houding die van een behoorlijke overheid mag worden verwacht. Uit het enkele feit dat de heer Willems naar een klachtbehandelaar vraagt, blijkt immers al dat hij een klacht heeft.

De AP heeft erop gewezen dat klachtbehandeling in dit geval geen echte oplossing kan bieden voor de behandelduur. In zoverre dat zelfs wanneer de klachtbehandeling tot snellere behandeling leidt, een andere burger daar de dupe van zal zijn. De Nationale ombudsman onderkent de lastige situatie waarin de AP zich bevindt. Dat doet er echter niet aan af dat een burger nog steeds gebaat kan zijn bij klachtbehandeling. Bijvoorbeeld in de vorm van een luisterend oor, extra uitleg en excuses voor het feit dat de AP op dit moment met de huidige personele bezetting niet kan waarmaken wat burgers van haar mogen verwachten.

In het geval van de heer Willems zien we dat hij eigenlijk de hele tijd op zoek is naar (extra) uitleg over de lange behandelduur. Dat het zo lang duurt is voor hem niet te rijmen met de informatie die hij heeft en regelmatig in de voortgangsberichten ontvangt. In klachtbehandeling had kunnen worden opgehelderd dat de heer Willems behoefte had aan meer duidelijkheid over de behandelduur en had die duidelijkheid hem gegeven kunnen worden. Zelfs als die bestond uit de boodschap dat geen toezeggingen gedaan konden worden over de behandeltermijn.

Conclusie

De Nationale ombudsman acht de klacht over de behandelduur gegrond, wegens schending van de behoorlijkheidsvereisten van voortvarendheid en goede informatieverstrekking.

De Nationale ombudsman acht de klacht over de klachtbehandeling gegrond, wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit.

Instemming

In reactie op de opening van dit onderzoek liet de AP weten haar voortgangsberichten aan te passen en duidelijker dan voorheen aan burgers te zullen communiceren in welk stadium de privacyklacht zich bevindt en wat de verwachtingen zijn ten aanzien van de behandeltermijn. De Nationale ombudsman heeft hier met instemming kennis van genomen. De ombudsman verwacht dat de AP deze werkwijze ook toepast in de communicatie over de privacyklacht van de heer Willems.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: tijdslijn

24 september 2018	Ontvangst handhavingsverzoeken
26 september 2018	Ontvangstbevestiging met bekendmaking zaaksbehandelaar binnen AP. Uitleg dat er eerst wordt gekeken of het verzoek voldoet aan AVG en Awb-eisen.
13 november 2018	Informatieverzoek naar betrokken instanties
22 november 2018	Doorzending reactie instantie A
6 december 2018	Doorzending reactie instantie B
17 december 2018	Voortgangsberichten aan verzoeker ⁴ per brief. Uitleg dat de handhavingsverzoeken zijn doorgestuurd aan instantie A en B en beiden hebben gereageerd. AP is bezig de reacties te beoordelen. Daarom meer tijd nodig om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen.
14 maart 2019	AP belt verzoeker om voortgang te bespreken. In overleg met verzoeker volgt er geen schriftelijk voortgangsbericht. De AP is nog niet aan besluitvorming toegekomen en heeft meer tijd nodig. Het is ongewenst dat de afhandeling zo lang duurt en de AP is voornemens op zo kort mogelijke termijn e.e.a. af te handelen. De zaken zijn redelijk duidelijk, het is nu alleen nog wachten op verdere besluitvorming.
29 april 2019	Verzoeker informeert bij de AP naar de stand van zaken. Reactie: druk, klachten worden toegewezen aan nieuwe behandelaar , 14 juni volgt voortgangsbericht. Om begrip gevraagd aangezien AP heel veel klachten ontvangt. Verzoeker vraagt of hij mag reageren op de reacties van de betrokken instanties. Uitleg dat dit kan bij eventueel voornemen tot afwijzing.
Eind april 2019	Dossiers worden binnen AP aan andere behandelaar overgedragen.
Mei 2019	AP begint onderzoeksrapporten op te stellen omdat er aanwijzingen zijn dat de AVG overtreden is. In het kader van de vertrouwelijkheid van het onderzoek en om de belangen van de instanties te respecteren (namelijk behoud van goede naam totdat bij besluit is vastgesteld dat AVG is geschonden) wordt dit niet aan klager medegedeeld.
11 juni 2019	Voortgangsbericht: geen nieuwe info. Op dit moment is de AP bezig met het beoordelen van het handhavingsverzoek aan de hand van globaal bureauonderzoek.
12 juni 2019	Verzoeker belt en geeft aan dat hem was toegezegd dat hij een besluit op zijn handhavingsverzoeken zou ontvangen. AP geeft aan dat hij een besluit óf een voortgangsbericht zou ontvangen. En dat de AP ernaar streeft om zijn klachten binnen drie maanden afgerond te hebben.
11 juli 2019	Verzoeker laat drie terugbelverzoeken achter.
12 juli 2019	Telefoongesprek tussen verzoeker en de afdeling Informatie en Meldpunt Privacy (IMP) naar aanleiding van terugbelverzoeken: AP kan niet exact aangeven op welke termijn de klachten worden afgerond, maar de gemiddelde behandeltermijn is 4-6 maanden. Verzoeker is blij met deze reactie en met het

⁴ In deze tijdslijn wordt de heer Willems aangeduid als verzoeker.

12 juli 2019	<p>scheppen van een verwachting. De AP geeft aan te verwachten dat op een gewone wijze wordt gecommuniceerd. Uitleg dat het geen zin heeft contact met de AP op te nemen voor een update en de zaaksbehandelaar vanzelf contact met hem opneemt.</p>
24 juli 2019	<p>AP vraagt verzoeker om aanvullende info.</p>
12 augustus 2019	<p>Onderzoeksrapport instantie A wordt ter tegenlezing aangeboden aan de afdeling Handhaving.</p>
13 augustus 2019	<p>Verzoeker kondigt telefonisch aan aanvullende info op te zullen sturen.</p>
14 augustus 2019	<p>Meermaals telefonisch contact tussen verzoeker en AP over al dan niet ontvangen hebben email verzoeker.</p>
14 augustus 2019	<p>Zaaksbehandelaar ontvangt reactie afdeling Handhaving op onderzoeksrapport over instantie A.</p>
29 augustus 2019	<p>Voicemail verzoeker aan zaaksbehandelaar. Aankondiging klacht bij Nationale ombudsman. Verzoeker geeft aan gewend te zijn geraakt niet terug te worden gebeld. Verzoeker geeft aan dat zaaksbehandelaar gezegd zou hebben dat hij rond deze tijd een besluit kan verwachten.</p>
Juli – augustus 2019	<p>Verzoeker probeert dagelijks contact te leggen met zaaksbehandelaar, ondanks dat deze heeft aangegeven dat info over voortgang in voortgangsbericht wordt medegedeeld en zaaksbehandelaar zelf contact zal opnemen als hiertoe aanleiding is.</p>
2 september 2019	<p>AP stelt aanvullende vragen aan de betrokken instanties.</p>
4 september 2019	<p>Verzoeker laat de AP telefonisch weten een klacht bij de Nationale ombudsman te hebben ingediend. Hij geeft aan het ongekend te vinden niet te zijn teruggebeld en dat de behandeling van zijn handhavingsverzoeken te lang duurt. Zaaksbehandelaar geeft aan dat zaak van verzoeker niet de enige is die hij in behandeling heeft. Hij licht toe dat er aanvullende vragen aan de betrokken instanties zijn gesteld.</p>
11 september 2019	<p>Telefoongesprek gede-escaleerd. Over en weer begrip uitgesproken over positie klager en positie klachtbehandelaar. Voortgangsberichten A en B met overzicht van tot nu toe verrichtte activiteiten.</p>
16 september 2019	<p>Beide instanties hebben schriftelijk gereageerd op aanvullende vragen.</p>
3 oktober 2019	<p>Nationale ombudsman stuurt verzoekers klacht door aan de klachtbehandelaar van de AP met het verzoek deze te behandelen.</p>
3 oktober 2019	<p>IMP heeft gesprek met verzoeker waarin hij zijn ongenoegen uit over klachtbehandeling bij de AP. Verzoeker denkt dat zijn nummer door de AP is geblokkeerd, maar dat is niet het geval.</p>
10 oktober 2019	<p>Telefonisch contact tussen klachtbehandelaar en verzoeker.</p>
14 oktober 2019	<p>Afwijzend besluit in ander, derde, handhavingsverzoek.</p>
17 oktober 2019	<p>AP stuurt verzoeker een brief waarin zij aangeeft de klacht over de behandeltermijn op te vatten als ingebrekestelling. Zij wijst verzoeker erop dat de elektronische weg niet is opengesteld en dat hij per brief in gebreke kan stellen.</p>
17 oktober 2019	<p>Verzoeker laat de klachtbehandelaar telefonisch en per e-mail weten het niet eens te zijn met de brief van diezelfde dag.</p>
17 oktober 2019	<p>Verzoeker mailt klachtbehandelaar AP 'u bent zeer onbeschoft'.</p>

5 december 2019	Voortgangsberichten A en B: antwoorden instanties zijn ontvangen en worden verwerkt.
11 december 2019	Onderzoeksrapport A aangeboden aan directeur Klantcontact en Controlerend Onderzoek (KCO).
11 december 2019	Onderzoeksrapport B ter tegenlezing aangeboden aan afdeling Handhaving.
11 december 2019	Terugbelverzoek van verzoeker over nieuwe privacyklacht. IMP checkt bij Staf of verzoeker bekend is. Er zijn agressiemeldingen maar er is geen waarschuwingsbrief uitgegaan.
13 december 2019	Onderzoeksrapport A geaccordeerd door directeur KCO.
16 december 2019	Onderzoeksrapport A overgedragen aan afdeling Handhaving.
17 december 2019	Zaaksbehandelaar ontvangt reactie afdeling Handhaving op onderzoeksrapport over instantie B.
2020	Onderzoeksrapport B loopt vervolgens vertraging op vanwege: <ul style="list-style-type: none"> - terugvallende capaciteit - zaaksbehandelaar krijgt andere rol maar houdt dit dossier omdat hij er diepgaande kennis van heeft - interpretatie van een wettelijk bestanddeel verandert, zodat het onderzoeksrapport deels herschreven moet worden.
4 maart 2020	Voortgangsberichten A en B: bezig met beoordelen.
30 april 2020	Onderzoeksrapport B ter tegenlezing aanboden.
19 mei 2020	Verzoeker laat terugbelbericht achter voor klachtbehandelaar. Verzoeker wil een klacht over de AP bespreken i.v.m. lange wachttijd afhandeling privacyklacht.
19 mei 2020	Klachtencoördinator legt terugbelverzoek neer bij zaaksbehandelaar, omdat zij meent dat geen sprake is van een klacht over de AP.
20 mei 2020	Verzoeker laat opnieuw terugbelverzoek achter voor klachtbehandelaar, i.v.m. ontevredenheid over behandelingsduur.
25 mei 2020	Brief van verzoeker aan klachtencoördinator waarin hij klaagt over lange behandelingsduur.
26 mei 2020	Telefonisch contact met zaaksbehandelaar n.a.v. terugbelverzoeken en brief. Zaaksbehandelaar spreekt af na te gaan of meer verteld kan worden. Als dat niet kan neemt hij geen contact op.
3 juni 2020	Terugbelverzoek aan klachtencoördinator. Verzoeker heeft een klacht ingediend en wil ondanks contact met zaaksbehandelaar nog steeds antwoord van de klachtencoördinator.
3 juni 2020	Voortgangsberichten A en B: AP begrijpt dat verzoeker vindt dat de behandeling van zijn privacyklacht te lang duurt, maar kan vanwege het vertrouwelijke karakter van het onderzoek geen uitlatingen doen over de inhoud.
15 juni 2020	Verzoeker mailt AP en klaagt over lange behandelingsduur.
16 juni 2020	Verzoekers mail wordt doorgezet naar de klachtencoördinator.
24 juni 2020	Verzoeker laat twee terugbelverzoeken achter bij AP. Een daarvan wordt doorgezet naar de afdeling Staftaken en daarbij wordt aangegeven dat verzoeker heeft aangegeven een klacht te hebben ingediend maar daar niks op te hebben vernomen.
25 juni 2020	Klachtencoördinator laat weten geen klacht van verzoeker in behandeling te hebben.
25 juni 2020	Verzoeker laat twee terugbelverzoeken achter bij AP.

25 juni 2020	Verzoeker mailt een ingebrekestelling.
25 juni 2020	Onderdeel van rapport wordt als problematisch aangeduid.
26 juni 2020	Problematisch onderdeel wordt voorgelegd aan afdeling Handhaving.
29 juni 2020	Terugbelverzoek verzoeker: zaaksbehandelaar is met verlof.
3 juli 2020	AP laat verzoeker opnieuw weten dat er alleen per post ingebreke kan worden gesteld.
16-20 juli 2020	Antwoord afdeling Handhaving en intern overleg daarover.
25 augustus 2020	Onderzoeksrapport B is klaar voor overdracht aan afdeling Handhaving.
2 september 2020	Voortgangsberichten A en B: Onderzoeksrapport A is afgerond door de afdeling Eerstelijns onderzoek en is overgedragen aan de afdeling Handhaving. Nadat instantie A in de gelegenheid is gesteld te reageren op het onderzoeksrapport zal een besluit worden genomen. De AP is bezig met afronding van onderzoeksrapport B. De AP zal verzoeker opnieuw informeren indien zich nieuwe ontwikkelingen voordoen.

Eind september 2021 liet de AP desgevraagd weten inmiddels op 4 februari 2021 één van verzoekers privacyklachten te hebben afgerond. De andere privacyklacht liep op dat moment nog altijd. De AP heeft de Nationale ombudsman niet kunnen informeren over de actuele stand van zaken rond het uitkomen van dit rapport.



Bijlage 2

Rapport

De Autoriteit Persoonsgegevens reageert onterecht niet op ongenoegen over niet onderzoeken privacyklacht

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de Autoriteit Persoonsgegevens gegrond.

Inhoudsopgave

1	Wat is de klacht van de heer Sanders¹?	36
2	Wat is er gebeurd?	37
3	Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	41
4	Hoe reageerde de Autoriteit Persoonsgegevens?	42
5	Hoe reageerde de heer Sanders?	45
6	Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	46
	Bijlage: tijdlijn	51

Dit rapport maakt onderdeel uit van het rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'.

1 Fictieve naam.

1 Wat is de klacht van de heer Sanders?

De heer Sanders heeft een privacyklacht bij de AP ingediend. De AP doet geen nader onderzoek naar de privacyklacht vanwege het prioriteringsbeleid. De heer Sanders klaagt erover dat de AP niet inhoudelijk (noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van een bezwaarschrift) reageert op zijn klacht over de beslissing van de AP.

De Nationale ombudsman doet onderzoek aan de hand van de volgende klachtformulering:

Verzoeker klaagt erover dat de Autoriteit Persoonsgegevens **niet inhoudelijk** (noch in de vorm van klachtbehandeling, noch in de vorm van behandeling van een bezwaarschrift) **reageert op zijn klacht over de beslissing van de Autoriteit Persoonsgegevens**, om geen onderzoek te doen naar een door hem gestelde schending van de Algemene verordening gegevensbescherming.

2 Wat is er gebeurd?

In dit hoofdstuk zet de Nationale ombudsman de gebeurtenissen uiteen die geleid hebben tot onderzoek naar de klacht van de heer Sanders over de AP. Voor een goed begrip van de gebeurtenissen verwijzen we ook naar de [tijdlijn](#) die bij dit rapport is gevoegd.

De heer Sanders dient een privacyklacht in bij de Autoriteit Persoonsgegevens. De heer Sanders was werkzaam voor een organisatie. Op enig moment is hij met gezondheidsklachten thuis komen te zitten. Vervolgens heeft de heer Sanders over het algemene ziekteverzuim en de situatie op zijn werkplek zijn bezorgdheid gedeeld met de Raad van Toezicht van zijn organisatie. Daarbij heeft de heer Sanders een beroep gedaan op de klokkenluidersregeling. Later is de heer Sanders zijn baan kwijtgeraakt.

Op 7 maart 2019 dient de heer Sanders een klacht in bij de AP. Hij klaagt erover dat de Raad van Toezicht van de organisatie waar hij werkzaam was in strijd met de AVG heeft gehandeld. Volgens de heer Sanders heeft de Raad van Toezicht vertrouwelijke informatie over hem doorgespeeld naar de directie van de organisatie. De heer Sanders vindt dat hij door die handelwijze zijn baan is kwijtgeraakt. Hij wil dat de AP onderzoek doet naar zijn privacyklacht.

Reactie van de Autoriteit Persoonsgegevens op verzoekers privacyklacht

De AP stuurt op 10 september 2019 een brief aan de heer Sanders. Hierin laat de AP weten dat zij geen verder onderzoek zal instellen naar zijn privacyklacht. De AP legt uit dat zij op basis van een eerste beoordeling van de privacyklacht geen overtreding van de AVG heeft kunnen vaststellen. Daarom heeft de AP de privacyklacht getoetst aan het prioriteringsbeleid. De AP geeft aan dat zij op basis daarvan heeft moeten besluiten dat de AP *'onvoldoende capaciteit en (financiële) middelen heeft om doeltreffend en doelmatig te kunnen optreden, omdat het geschil over een mogelijke overtreding van de AVG onderdeel is van een groter (arbeids)conflict'*. De AP sluit de brief af met de opmerking dat de heer Sanders voor vragen *'over de procedure'* contact kan opnemen met de zaaksbehandelaar van de AP die in de brief vermeld staat.

Vervolgens stuurt de heer Sanders op 23 oktober 2019 een e-mail aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK) en andere overheidsinstanties. Hierin geeft de heer Sanders aan dat hij het niet eens is met de beslissing van de AP om geen onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. Het Ministerie van BZK stuurt de e-mail van de heer Sanders vervolgens door aan de AP. Op 24 oktober 2019 stuurt de AP naar aanleiding hiervan een e-mail aan de heer Sanders. Hierin geeft de AP aan dat als de heer Sanders *bezwaar* wenst in te dienen tegen de afdoening van zijn privacyklacht hij dit alleen per post of via het webformulier van de AP kan doen. De AP heeft in de e-mail ook een link opgenomen naar het webformulier. De AP licht toe dat bezwaarschriften die via andere digitale wegen worden ingediend door de AP niet in behandeling worden genomen.² In het bericht van de AP is niet vermeld binnen welke termijn de heer Sanders zijn bezwaar moet indienen.

Nationale ombudsman vraagt Autoriteit Persoonsgegevens om klacht³ te behandelen

De heer Sanders dient op 12 september 2019 (voor zijn bericht aan het Ministerie van BZK) een klacht in bij de Nationale ombudsman. De heer Sanders klaagt erover dat de AP geen

2 De AP geeft daarbij aan dat in artikel 2:15 van de Awb is bepaald dat stukken uitsluitend elektronisch naar een bestuursorgaan kunnen worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg geopend is. En dat het bestuursorgaan nadere eisen kan stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

3 Het gaat hierbij om de klacht van de heer Sanders over de gedragingen van de AP. De ombudsman benadrukt dat een klacht iedere uiting van ongenoegen van een burger is. Zie ook paragraaf 2.3 van rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'.

onderzoek instelt naar zijn privacyklacht. Hij vindt dat de omstandigheid dat de AP onvoldoende capaciteit en (financiële) middelen heeft geen reden mag zijn om geen onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. De heer Sanders geeft aan dat hij als burger er recht op heeft dat zijn privacyklacht wordt onderzocht. Hij ervaart het prioriteringsbeleid van de AP als discriminatie, omdat de AP onderscheid maakt in welke privacyklachten wel of niet worden onderzocht. De heer Sanders wil dat de AP zijn privacyklacht herbeoordeelt. Hij vindt ook dat de AP een partijdig standpunt heeft ingenomen over zijn privacyklacht. De heer Sanders leest in de brief van de AP van 10 september 2019 dat de AP stelt dat er al een (arbeids)conflict met zijn voormalig werkgever was vóórdat de Raad van Toezicht volgens hem zijn vertrouwelijke informatie doorspeelde. Hij wijst erop dat het (arbeids)conflict met zijn werkgever juist dóór de door hem gestelde privacyschending is ontstaan. De heer Sanders vindt dat hij door de AP onheus is behandeld. Hij ervaart dat de AP hem *'met een kluitje in het riet stuurt'*. Hij benoemt dat de gestelde privacyschending voor hem vergaande arbeidsrechtelijke en persoonlijke gevolgen heeft gehad. De heer Sanders vindt dat de AP zijn privacyklacht daarom serieus moet nemen en hem niet moet afschepen.

De heer Sanders:

"Veel klachten worden, gelet op de tekst van de AP, niet behandeld vanwege meerdere genoemde tekortkomingen. Feitelijk wordt hiermee geen recht gedaan aan de bescherming van de burger. Mijns inziens is hier sprake van klassenjustitie."

De Nationale ombudsman kan een klacht over een overheidsinstantie in beginsel pas behandelen nadat die door de instantie zelf is behandeld. Omdat dat nog niet was gebeurd, stuurt de ombudsman de klacht van de heer Sanders op 29 oktober 2019 per e-mail door aan de AP. De ombudsman verzoekt de AP om de klacht conform hoofdstuk 9 van de Awb in behandeling te nemen.

Reactie Autoriteit Persoonsgegevens op verzoekers klacht

De AP laat op 22 november 2019 aan de heer Sanders en aan de ombudsman weten dat zij de klacht van de heer Sanders niet in behandeling neemt omdat er bezwaar openstaat tegen het *'besluit'* van de AP van 10 september 2019. De AP vindt dat zij de heer Sanders hier in de e-mail van 24 oktober 2019 tijdig van op de hoogte heeft gesteld. De AP geeft aan dat de heer Sanders binnen zes weken na dagtekening van het besluit bezwaar had moeten indienen. De AP vindt dat de bezwaartermijn inmiddels is verstreken en dat de heer Sanders niet tijdig bezwaar heeft ingediend. Ook geeft de AP aan dat zij de klacht van de heer Sanders als afgerond beschouwt en dat de AP het dossier sluit.

De Autoriteit Persoonsgegevens neemt verzoekers klacht noch als bezwaar noch als klacht in behandeling

De ombudsman neemt op 7 januari 2020 per e-mail contact op met de AP. In dit bericht wijst de ombudsman erop dat de AP in de brief van 10 september 2019 geen clause heeft opgenomen waarin is uitgelegd dat de heer Sanders bezwaar kan indienen als hij tegen de brief wil opkomen (hierna: bezwaarclause). De ombudsman geeft aan dat het ontbreken van een bezwaarclause al reden is om het overschrijden van de bezwaartermijn verschoonbaar te achten. Daarbij verwijst de ombudsman naar een uitspraak van de Raad van State.⁴

Ook geeft de ombudsman in dit bericht aan dat voor zover de brief van 10 september 2019 moet worden aangemerkt als een besluit, de klacht bij de ombudsman van 12 september 2019 moet

4 [ECLI:NL:RVS:2016:2420](https://www.ecli.nl/nl/RVS:2016:2420)

worden aangemerkt als een bezwaarschrift. Op grond van de Awb⁵ geldt 12 september 2019 dan als datum van indiening van het bezwaar. De heer Sanders heeft zijn bezwaar dus ruimschoots binnen de bezwaartermijn en dus tijdig ingediend.

Tot slot geeft de ombudsman aan dat het ook voor de ombudsman niet duidelijk is dat tegen de beslissing van de AP om geen nader onderzoek te doen naar de privacyklacht van de heer Sanders bezwaar openstaat. De ombudsman wijst de AP erop dat het aanbeveling verdient om in brieven met dit soort beslissingen een bezwaarclausule op te nemen.

De ombudsman verzoekt de AP om de klacht van de heer Sanders alsnog als bezwaar dan wel als klacht in behandeling te nemen.

De AP reageert op 13 januari 2020 op het bericht van de ombudsman. In die reactie geeft de AP aan dat zij op basis van de Awb en jurisprudentie onderscheid maakt tussen privacyklachten die leiden tot een *besluit* in de zin van de Awb en overige privacyklachten die niet resulteren in een Awb-besluit maar in een *eindbrief*. De AP geeft aan dat de brief van 10 september 2019 geen Awb-besluit, maar een eindbrief is. De AP licht toe dat zij daarom ook geen bezwaarclausule in die brief heeft opgenomen. Ook geeft de AP aan dat de heer Sanders een eindbrief heeft ontvangen, omdat hij de AP niet heeft verzocht om handhavende maatregelen te nemen tegen de vermeende privacyschending. Daarom heeft de AP de privacyklacht niet aangemerkt als handhavingsverzoek, een aanvraag om een *besluit* in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb te nemen.

De AP geeft aan dat de afdeling Bezwaar inhoudelijke reacties op een eindbrief behandelt *'als een bezwaarschrift'*. En dat de afdeling Bezwaar dan (her)beoordeelt of de privacyklacht ten onrechte niet is aangemerkt als een handhavingsverzoek die dus had moeten resulteren in een Awb-besluit. Verder geeft de AP aan dat de heer Sanders per e-mail van 24 oktober 2019 is gewezen op de mogelijkheid om bezwaar in te dienen en dat hem daarbij ook een toelichting is gegeven hoe hij dat kan doen. De AP merkt op dat het ontbreken van de bezwaarclausule, zonder bijkomende omstandigheden, op zichzelf geen grond is om het te laat of niet indienen van een bezwaarschrift als verschoonbaar aan te merken. Volgens de AP volgt dat uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tot slot geeft de AP aan dat zij niet ingaat op het verzoek van de ombudsman om de klacht van de heer Sanders alsnog als een bezwaarschrift in behandeling te nemen. De AP vindt dat de heer Sanders heeft nagelaten om tijdig een bezwaarschrift in te dienen, terwijl hij al op 24 oktober 2019 was gewezen op de mogelijkheid tot bezwaar. Volgens de AP leent de klacht van de heer Sanders zich ook niet voor klachtbehandeling, omdat de heer Sanders inhoudelijke bezwaren heeft tegen het *'besluit'* van 10 september 2019.

Na ontvangst van de reactie van de AP stuurt de ombudsman op 14 januari 2020 nog een e-mailbericht aan de AP. Hierin vraagt de ombudsman aan de AP om te reageren op het feit dat de ombudsman de klacht van de heer Sanders over de eindbrief van de AP binnen de bezwaartermijn heeft ontvangen. En dat op grond van de Awb de datum van ontvangst bij de Nationale ombudsman geldt als datum van indiening van het bezwaar.

De AP reageert per e-mail van 24 januari 2020 op de vraag van de ombudsman. In die reactie geeft de AP aan dat zij uit de door de ombudsman doorgestuurde klacht opmaakt dat de heer Sanders het niet eens is met de inhoud van de eindbrief. De AP geeft aan dat zij het ongenoegen van de heer Sanders niet als klacht in behandeling neemt, omdat er geen sprake is van een *bejegening*klacht. De AP stelt dat de heer Sanders hier ook in de brief van 22 november 2019 (waarin de AP aangaf dat de bezwaartermijn was verstreken) op is gewezen. Dit staat echter niet in deze brief. Verder geeft de AP aan: *'Verzoeker is per e-mail de mogelijkheid geboden*

5 De ombudsman verwijst hiervoor naar artikel 9:19, tweede lid, Awb en artikel 6:15, derde lid, Awb.

om een bezwaarschrift via een juist kanaal in te dienen. Tevens kwalificeert de AP de klacht van de Nationale ombudsman niet als een bezwaarschrift, omdat deze niet aan de formele eisen voldoet. Uw vraag is daarom niet relevant.'

3 Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?

De Nationale ombudsman heeft besloten om nader onderzoek in te stellen naar de klacht van de heer Sanders. In dat kader stelde de ombudsman een aantal vragen aan de AP. In bijzonder heeft de ombudsman vragen gesteld over de juridische status van de eindbrief, hoe burgers tegen een eindbrief kunnen opkomen als zij het niet eens zijn met de inhoud van een eindbrief en over de wijze waarop de AP burgers hierover informeert.

4 Hoe reageerde de Autoriteit Persoonsgegevens?

Over de algemene werkwijze van de Autoriteit Persoonsgegevens

Het onderscheid in privacyklachten

De AP geeft aan dat een burger de mogelijkheid heeft om een privacyklacht⁶ bij de AP in te dienen. De AP maakt onderscheid tussen twee soorten privacyklachten: de 'normale' privacyklachten en de privacyklachten die ook een verzoek tot handhaving zijn. Bij een 'normale' privacyklacht wil de klager bijvoorbeeld alleen een beoordeling van de AP van zijn of haar situatie of dat de AP bijvoorbeeld bemiddelt. Bij een handhavingsverzoek gaat het erom dat de klager ook wil dat de AP corrigerende maatregelen⁷ treft of bijvoorbeeld een last onder dwangsom oplegt. Het gaat daarbij om het opleggen van een sanctie aan het bedrijf of de organisatie die verantwoordelijk is voor de verwerking van de persoonsgegevens (hierna: de verwerkingsverantwoordelijke).

Op grond van de AVG is de AP verplicht om de inhoud van iedere privacyklacht te onderzoeken *in de mate waarin dat gepast is*. De AP beoogt daarbij een praktische aanpak waarbij gekeken wordt naar wat de burger nu precies wil met zijn klacht. De afdeling IMP⁸ is het voorportaal van de AP. Deze afdeling beoordeelt per geval om wat voor soort privacyklacht het gaat. De beoordeling vindt plaats op basis van de inhoud van de privacyklacht zoals die bij de AP is ingediend. Vanwege het grote aantal privacyklachten neemt de AP alleen contact op met de klager als de AP twijfelt of de klager met zijn privacyklacht wel of niet beoogt dat de AP handhavend optreedt.

De juridische status van een eindbrief

Een verzoek om handhaving is, gelet op artikel 1:3, derde lid, van de Awb, een verzoek van een belanghebbende om een *besluit* te nemen dat strekt tot handhaving. Bij een 'normale' privacyklacht is het nemen van een Awb-besluit niet noodzakelijk. Het resultaat kan conform de wens van de klager op een praktische wijze worden bereikt. Zo kan de klager bijvoorbeeld inzage krijgen in zijn persoonsgegevens of kan de AP contact opnemen met de verwerkingsverantwoordelijke en de verwerkingsverantwoordelijke verzoeken om zijn werkwijze aan te passen. De 'normale' privacyklacht kan dan worden afgesloten met een 'eindbrief' met daarin het eindresultaat. De eindbrief is dus geen Awb-besluit waartegen bezwaar kan worden ingediend en bevat daarom ook geen bezwaarclausule. De AP geeft aan dat met een eindbrief de privacyklacht inhoudelijk is afgehandeld en *in passende mate* is onderzocht.

Hoe burgers kunnen opkomen tegen de inhoud van een eindbrief en over de informatieverstrekking hierover

Als een burger het niet eens is met de inhoud van de eindbrief dan kan hij daarover contact opnemen met de AP. De AP geeft in de eindbrief aan dat de klager bij vragen (telefonisch) contact kan opnemen met de behandelaar van zijn privacyklacht. Een klager kan in dat gesprek aangeven waarom hij het niet eens is met de inhoud van de eindbrief. De AP kijkt dan of er alsnog onderzoek moet worden gedaan of dat een andere actie moet plaatsvinden. Als uit dat contact blijkt dat de klager toch wil dat de AP handhavend optreedt tegen de verwerkingsverantwoordelijke dan wordt de privacyklacht alsnog aangemerkt als een

6 Artikel 77 van de AVG.

7 Artikel 58, tweede lid, van de AVG.

8 De afdeling Informatie en Meldpunt Privacy.

handhavingsverzoek. Hierop volgt dan een Awb-besluit van de AP over het handhavingsverzoek. De klager kan dan tegen het Awb-besluit eventueel in bezwaar.

De AP geeft aan dat het ook voorkomt dat er tegen een eindbrief toch, ondanks het ontbreken van een bezwaarclausule, een bezwaarschrift wordt ingediend. In dat geval wordt door een medewerker van de afdeling Bezwaar telefonisch contact opgenomen met de bezwaarmaker. Ook dan wordt uitgevraagd waarom de betrokkene niet tevreden is over de afhandeling van zijn privacyklacht door de AP en wat hij met zijn privacyklacht heeft beoogd.

Eenzijds stelt de AP dat als dit gesprek tot de conclusie leidt dat de klager niet heeft beoogd om een handhavingsverzoek in te dienen, *'wordt uitgelegd dat het bezwaarschrift zeer waarschijnlijk niet inhoudelijk zal worden behandeld'*. Het bezwaarschrift wordt dan niet-ontvankelijk verklaard. De eindbrief is immers geen Awb-besluit. Als duidelijk wordt dat de klager wel handhaving door de AP heeft beoogd, dan wordt uitgelegd dat hij beter eerst een handhavingsverzoek kan indienen. De klager behoudt door een handhavingsverzoek te doen de mogelijkheid van bezwaar tegen het Awb-besluit van de AP op het handhavingsverzoek. Het alsnog indienen van een handhavingsverzoek is volgens de AP overigens alleen mogelijk als het bezwaarschrift tegen de eindbrief wordt ingetrokken.

Anderzijds stelt de AP echter dat als het bezwaarschrift tegen de eindbrief niet wordt ingetrokken de afdeling Bezwaar het bezwaarschrift in behandeling neemt en dat alsnog een uitgebreider onderzoek wordt verricht naar de privacyklacht. In die zin dat ook de zienswijze van de verwerkingsverantwoordelijke wordt gevraagd en partijen op elkaars reacties kunnen reageren. De AP geeft aan dat wanneer bezwaar wordt gemaakt tegen een eindbrief, de AP *'in het belang van de burger aanneemt dat in weerwil van de eerdere beoordeling toch beoogd was een privacyklacht in te dienen waartegen bezwaar open staat, en het bezwaarschrift dus altijd alsnog in behandeling wordt genomen'*.

Over de ingang die de burger heeft bij de AP bij een klacht over de eindbrief

De AP geeft aan dat klachten die zien op het feit dat de klager het inhoudelijk oneens is met de afdoening van zijn privacyklacht door de klachtencoördinator worden doorgeleid naar de behandelaar van de privacyklacht. En dat op die manier alsnog een voor de burger bevredigende route kan worden gevolgd om *'over de inhoud van de privacyklacht te praten'*.

Over de klacht van de heer Sanders

In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman laat de AP weten dat zij de klacht van de heer Sanders over de AP ongegrond acht.

Over het niet kunnen opkomen tegen de eindbrief

De AP stelt vast dat de heer Sanders zich over de inhoud van de eindbrief niet tot de AP heeft gewend. De heer Sanders heeft bij andere instanties, waaronder het Ministerie van BZK en de Nationale ombudsman, over de inhoud van de eindbrief geklaagd. Het Ministerie van BZK heeft de klacht doorgestuurd naar de AP. Hierop heeft de AP de heer Sanders onverwijld, op 24 oktober 2020, op de hoogte gesteld van de bezwaarmogelijkheid en laten weten op welke wijze hij zijn bezwaar kon indienen. De AP geeft aan dat de heer Sanders vervolgens echter geen gebruik heeft gemaakt van de bezwaarmogelijkheid. De AP vindt dat de heer Sanders, ondanks dat de AP in de eindbrief geen bezwaarclausule had opgenomen, in voldoende mate is geïnformeerd over de bezwaarmogelijkheid. Daarom komt het niet op tijd indienen van een bezwaarschrift volgens de AP voor eigen rekening van de heer Sanders. De AP merkt op dat klachtbehandeling niet is bedoeld om bezwaartermijnen te verlengen. Wel erkent de AP dat zij wellicht in eerste instantie niet duidelijk naar de heer Sanders heeft gecommuniceerd over de bezwaarmogelijkheid, door in de eindbrief geen bezwaarclausule op te nemen. Volgens de AP *'betekent dit echter niet dat termijnen tot in den eeuwigheid verschoonbaar zijn, ook niet door een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen'*. Ook is het bij de AP niet mogelijk om een bezwaarschrift per e-mail in te dienen, omdat de AP deze digitale weg niet

heeft opengesteld. Het bezwaarschrift van de heer Sanders dat de ombudsman per e-mail aan de AP heeft doorgestuurd voldeed daarom niet aan de formele vereisten. De AP geeft aan dat het voor 'bezwaarschriften' die door de Nationale ombudsman op deze manier aan de AP worden doorgestuurd altijd een herstelmogelijkheid biedt. De AP vindt echter dat de heer Sanders in dit geval al eerder op de hoogte was gesteld van de mogelijkheid om zijn bezwaar via het webformulier van de AP in te dienen. Hij heeft daar geen gebruik van gemaakt. Daarom heeft de AP voor een juiste indiening van het bezwaarschrift van de heer Sanders geen herstelmogelijkheid geboden. Daarnaast kwalificeert de AP de door de ombudsman doorgestuurde klacht niet als een bezwaarschrift, omdat deze ook niet aan andere formele vereisten voldoet, zoals bijvoorbeeld een onderbouwing. De AP vindt dat een bestuursorgaan daar eisen aan mag stellen in het kader van de efficiëntie.

Over de klachtbehandeling

Het standpunt van de AP is dat het intern klachtrecht zich niet leent voor inhoudelijke bezwaren tegen de strekking van eindbrieven van de AP. Dat volgt volgens de AP ook uit artikel 9:8, eerste lid, onder c, van de Awb. Dit betreft de regel dat een klacht niet ontvankelijk is als de mogelijkheid van bezwaar of beroep openstaat of open heeft gestaan. De AP geeft aan dat de heer Sanders in de gelegenheid is gesteld bezwaar in te dienen tegen de eindbrief. De klacht die de heer Sanders bij de Nationale ombudsman heeft ingediend, is zoals de AP hiervoor heeft aangegeven niet te zien als een bezwaarschrift of klacht.

5 Hoe reageerde de heer Sanders?

De heer Sanders geeft aan dat hij direct na ontvangst van de eindbrief contact met de Nationale ombudsman heeft opgenomen. Hij heeft (nadat de AP hem op de bezwaarmogelijkheid wees) niet gelijk bezwaar bij de AP ingediend tegen de eindbrief, omdat hij geen vertrouwen meer had in de AP voor een gegrondverklaring van zijn bezwaar. Volgens de heer Sanders heeft de AP destijds op basis van niet onderzochte en onjuiste argumenten een bewuste afweging gemaakt om geen onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. Hij vindt dat elke privacyklacht echter serieus moet worden behandeld, ongeacht de beschikbare middelen. Immers is *'voor elke klager de schending van zijn privacy een stap te ver'*. De heer Sanders vindt dat de overheid dan ook tegen gemelde privacyschendingen moet optreden. De AP doet dit niet en staat op die manier ver af van de geschade burger. De heer Sanders vindt daarom dat het in Nederland slecht gesteld is met de democratische rechtsstaat. Bij de heer Sanders roept de gang van zaken boosheid en frustratie op. Hij hoopt dat er verdere acties worden genomen tegen *'de onverschilligheid van de AP'*. Verder geeft de heer Sanders aan dat het lezen van de reactie van de AP op het onderzoek van de Nationale ombudsman voor hem een hele klus was, omdat hij als leek het (juridische) verhaal van de AP over het beoordelingsproces slecht kan volgen. De heer Sanders wil gewoon dat de AP de beslissing op zijn privacyklacht herbeoordeelt. Hij heeft dit via verschillende kanalen (waaronder via de Nationale ombudsman) bij de AP onder de aandacht gebracht.

6 Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Over het niet kunnen opkomen tegen de eindbrief

De Nationale ombudsman toetst de klacht van de heer Sanders over het niet kunnen opkomen tegen de eindbrief van de AP aan de behoorlijkheidsvereisten van goede informatieverstrekking en fair play. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid gevraagd en ongevraagd alle informatie geeft over handelingen en besluiten die de belangen van de burger kunnen raken. Daarbij is van belang dat de overheid zich servicegericht en actief opstelt. Het vereiste van fair play houdt in dat de overheid voldoende mogelijkheid aan de burger geeft om zijn procedurele kansen te benutten en daarbij zorgt voor een eerlijke gang van zaken. De overheidsinstantie speelt daarbij open kaart en geeft actief informatie over de procedurele mogelijkheden die de burger kan benutten. De Nationale ombudsman heeft deze uitgangspunten uitgewerkt in de [Bezwaarwijzer](#) en de [Beslissingwijzer](#).⁹

De AP heeft de heer Sanders in de eindbrief van 10 september 2019 laten weten dat de AP vanwege het prioriteringsbeleid geen nader onderzoek zal doen naar zijn privacyklacht. De heer Sanders was het hier niet mee eens en wilde tegen de beslissing van de AP opkomen. Hij wilde een inhoudelijke herbeoordeling van de AP op deze beslissing. De ombudsman constateert dat de AP in de eindbrief niet heeft vermeld wat de juridische status is van de beslissing. Hierdoor was het voor de heer Sanders ook niet duidelijk om wat voor soort beslissing het ging. Ook heeft de AP in de eindbrief onvoldoende informatie aan de heer Sanders gegeven over de wijze waarop hij tegen de eindbrief kon opkomen. De AP heeft in de eindbrief geen rechtsmiddelenclausule opgenomen. De AP heeft in de eindbrief alleen vermeld dat de heer Sanders contact kon opnemen met de behandelaar van zijn privacyklacht als hij vragen had 'over de procedure'. Daarmee is de AP in de eindbrief niet duidelijk naar de heer Sanders toe geweest over wat zijn procedurele mogelijkheden waren en hoe hij die kon benutten. De AP legde het initiatief bij de heer Sanders om te achterhalen wat hij procedureel kon doen tegen de beslissing van de AP om geen nader onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. De handelwijze van de AP is op deze punten niet behoorlijk. De AP had de heer Sanders in de eindbrief moeten informeren over de juridische status van de eindbrief en over zijn procedurele mogelijkheden om eventueel tegen de inhoud van de eindbrief op te komen.

Het valt de ombudsman op dat de AP in de latere correspondentie met de heer Sanders en de ombudsman de eindbrief wisselend wel en niet aanduidt als een *besluit*. In reactie op het onderzoek van de Nationale ombudsman geeft de AP aan dat een eindbrief *geen* besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Tegen de eindbrief kan volgens de AP *geen* bezwaar worden ingediend, omdat het geen Awb-besluit is. De eindbrief bevat daarom ook geen bezwaarclausule. Als iemand toch een bezwaarschrift indient tegen de eindbrief dan wordt het bezwaarschrift (zo begrijpt de ombudsman uit de reactie van de AP) doorgaans niet inhoudelijk behandeld, omdat het niet-ontvankelijk wordt verklaard. Alleen tegen een handhavingsverzoek waarop een Awb-besluit is gevolgd, kan volgens de AP een bezwaarschrift worden ingediend. Gelet hierop begrijpt de ombudsman niet waarom de AP de heer Sanders erop wees dat hij over zijn inhoudelijke bezwaren tegen de eindbrief bezwaar kon indienen én dat de AP later het verstrijken van de bezwaartermijn aan de heer Sanders tegenwerpt. Ook dit is een gang van zaken die gelet op de vereisten van goede informatieverstrekking en fair play niet behoorlijk is. Als tegen een beslissing juridisch gezien geen bezwaar openstaat dan dient een overheidsinstantie de burger die tegen de beslissing wil opkomen ook niet op de bezwaarmogelijkheid te wijzen en zeker niet de bezwaartermijn tegen te werpen. De omstandigheid dat de afdeling

9 www.nationaleombudsman.nl

Bezwaar in een gesprek met de klager nagaat of toch beoogd was om een handhavingsverzoek in te dienen zodat eventueel alsnog een Awb-besluit kan worden genomen waartegen wel bezwaar openstaat, maakt dit niet anders. Deze werkwijze komt de ombudsman niet alleen omslachtig voor, maar leidt (zo begrijpt de ombudsman) ook niet direct tot de door de heer Sanders beoogde inhoudelijke herbeoordeling van de beslissing van de AP om *vanwege het prioriteringsbeleid en het veronderstelde (arbeids)conflict* geen verder onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. De AP heeft in elk geval in dit onderzoek onvoldoende inzichtelijk gemaakt dat die inhoudelijke herbeoordeling naar aanleiding van het instellen van bezwaar tegen een eindbrief daadwerkelijk plaatsvindt. De AP richt zich in het contact naar aanleiding van een dergelijk bezwaar op de vraag of iemand met zijn privacyklacht wel of niet beoogd heeft om een handhavingsverzoek in te dienen. Is dat niet het geval dan legt de AP doorgaans aan burgers uit dat het bezwaarschrift niet inhoudelijk wordt behandeld. Het lijkt erop dat de AP daarmee de deur dichthoudt voor een inhoudelijke herbeoordeling van een in een eindbrief genomen beslissing over een privacyklacht.

De Nationale ombudsman constateert dat de onduidelijkheid over de juridische status van de eindbrief en over de wijze waarop daartegen kon worden opgekomen ertoe heeft bijgedragen dat de heer Sanders andere wegen heeft bewandeld om zijn ongenoegen te uiten over de inhoud van de eindbrief. De heer Sanders heeft onder meer het Ministerie van BZK en de ombudsman aangeschreven over het feit dat de AP vanwege het prioriteringsbeleid geen onderzoek zou doen naar zijn privacyklacht. Pas nadat de AP via het Ministerie van BZK de klacht van de heer Sanders ontving, heeft de AP hem op de bezwaarmogelijkheid gewezen. Voor zover het hier om een voor bezwaar vatbaar besluit ging, was de bezwaartermijn van 6 weken toen al verstreken. De AP gaf in de brief van 22 november 2019 immers aan dat de heer Sanders binnen zes weken na dagtekening van de eindbrief van 10 september 2019 bezwaar had moeten indienen. De Nationale ombudsman concludeert dat de bezwaartermijn in dat geval, verschoonbaarheid vanwege het ontbreken van een rechtsmiddelenclausule daargelaten¹⁰, op 22 oktober 2019 zou zijn verstreken. De AP wees de heer Sanders echter pas op 24 oktober 2019 op de mogelijkheid tot het indienen van bezwaar. Ook deze feiten en omstandigheden brengen met zich mee dat de handelwijze van de AP in dit geval niet behoorlijk is. De AP heeft feitelijk de bezwaartermijn voor de heer Sanders verkort en de bezwaarmogelijkheid zelfs helemaal weggenomen door hem niet direct in de eindbrief te informeren dat hij binnen 6 weken na dagtekening van die brief bezwaar kon indienen. De ombudsman vindt dit geen eerlijke gang van zaken. De AP heeft onvoldoende oog gehad voor de belangen van de heer Sanders. De bezwaartermijn biedt de burger de mogelijkheid om zijn bezwaar goed te onderbouwen, een vereiste dat de AP ook stelt aan bezwaarschriften. Ook biedt de bezwaartermijn de burger de mogelijkheid om zo nodig rechtshulp in te schakelen en om het bezwaar tijdig en via het juiste kanaal in te sturen. Overigens heeft de AP de heer Sanders ook in het bericht van 24 oktober 2019 niet op de bezwaartermijn gewezen. Gelet op deze feiten en omstandigheden volgt de ombudsman de redenering van de AP dan ook niet dat het verstrijken van de bezwaartermijn voor rekening van de heer Sanders komt, omdat de AP hem 'tijdig' of 'onverwijld' op de hoogte heeft gesteld van de bezwaarmogelijkheid. Het handelen van de AP is ook op dit punt in strijd met het vereiste van fair play. De AP heeft de heer Sanders onvoldoende de mogelijkheid geboden om zijn procedurele kansen te benutten en niet gezorgd voor een eerlijke gang van zaken.

Verder constateert de ombudsman dat de AP vervolgens meermaals drempels aan de heer Sanders heeft opgeworpen om zijn procedurele kansen te kunnen benutten. De AP heeft

10 Volgens vaste jurisprudentie van o.a. de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State leidt het ontbreken van een rechtsmiddelverwijzing bij een besluit in beginsel tot verschoonbaarheid van de termijnoverschrijding. Dit is anders als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de belanghebbende tijdig wist dat hij binnen een bepaalde termijn bezwaar moest maken. Zie [ECLI:NL:RVS:2011:BT2131](https://www.eclis.nl/uitspraken/2011/BT2131).

geweigerd om de klacht die de heer Sanders bij de Nationale ombudsman had ingediend als bezwaar of als klacht in behandeling te nemen. De ombudsman heeft de AP er tijdens de klachtbehandeling meermaals op gewezen dat voor zover sprake is van een voor bezwaar vatbaar besluit de heer Sanders zijn bezwaar tijdig heeft ingediend. Immers is de klacht van de heer Sanders op 12 september 2019 (twee dagen na dagtekening van de eindbrief) bij de Nationale ombudsman binnengekomen. Gelet op de Awb¹¹ geldt de datum van ontvangst bij de Nationale ombudsman als datum van indiening van het bezwaar tegen de eindbrief. De AP had het bezwaar van de heer Sanders dus reeds op grond hiervan in behandeling moeten nemen. De AP heeft zich echter op het standpunt gesteld dat zij de klacht die de heer Sanders bij de Nationale ombudsman heeft ingediend niet kwalificeert als bezwaarschrift. Volgens de AP voldeed het verzoek van de Nationale ombudsman om het bezwaarschrift in behandeling te nemen niet aan de formele vereisten, omdat het bezwaarschrift volgens de AP niet per e-mail kon worden ingediend en onvoldoende was onderbouwd. Er gelden voor de ombudsman op basis van de Awb echter geen nadere formele eisen voor het ter behandeling doorsturen van een bezwaarschrift. De AP had het bezwaarschrift van de heer Sanders in de behandeling moeten nemen, hem zo nodig conform artikel 6:6 Awb in de gelegenheid moeten stellen eventuele gebreken binnen een redelijke termijn te herstellen, en vervolgens een beoordeling over het bezwaar moeten geven.

Overigens stelt de AP in dit onderzoek dat voor bezwaarschriften die door de Nationale ombudsman per e-mail aan de AP worden doorgestuurd altijd een herstelmogelijkheid wordt geboden. De AP heeft dat in dit geval echter niet gedaan. Ook in dit verband wijst de AP erop dat zij de heer Sanders 'tijdig' of 'onverwijld' (op 24 oktober 2019) op de bezwaarmogelijkheid en op het indienen per webformulier heeft gewezen. Zoals hiervoor is opgemerkt volgt de ombudsman deze redenering van de AP niet, omdat in de eindbrief geen bezwaarclausule was opgenomen en de AP feitelijk de bezwaartermijn voor de heer Sanders heeft verkort en de bezwaarmogelijkheid zelfs helemaal heeft weggenomen.

Daarnaast geeft de AP aan dat klachtbehandeling niet is bedoeld om bezwaartermijnen te verlengen. En *'dat bezwaartermijnen niet tot in den eeuwigheid verschoonbaar zijn, ook niet door een klacht bij de Nationale ombudsman in te dienen'*. De AP miskent ook hiermee dat de 'klacht' van de heer Sanders bij de Nationale ombudsman ruimschoots *binnen* de bezwaartermijn was ingediend.

Ook op deze punten was de gedraging van de AP in strijd met fair play. De AP heeft meermaals en onterecht drempels aan de heer Sanders opgeworpen waardoor de AP het hem onmogelijk maakte om zijn procedurele kansen te benutten. De heer Sanders werd ten onrechte noch via de bezwaarprocedure noch via klachtbehandeling de mogelijkheid geboden om op te komen tegen de beslissing van de AP om geen nader onderzoek te doen naar zijn privacyklacht.

Over de klachtbehandeling

De Nationale ombudsman toetst deze klacht aan het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit. Dit vereiste houdt in dat overheidsinstanties volgens professionele normen en deskundig moeten handelen. Dat geldt ook voor de wijze waarop overheidsinstanties omgaan met klachten. De Nationale ombudsman heeft in zijn Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling uitgewerkt wat burgers van klachtbehandeling door een overheidsinstantie mogen verwachten.¹²

Voor de beoordeling van de klacht van de heer Sanders kijkt de ombudsman in het bijzonder naar de mate waarin de AP openstaat voor klachten en de wijze waarop zij het probleem van de burger verkent. Overheidsinstanties moeten alert zijn op klachten en toegang bieden. Het maakt daarbij niet uit hoe burgers deze klachten melden of waar. Het gaat er dus niet om dat

¹¹ Artikel 9:19, tweede lid, en artikel 6:15, derde lid, van de Awb.

¹² Zie hoofdstuk 2 van rapport 2021/139 'Voor een dichte deur, een onderzoek naar hoe de Autoriteit Persoonsgegevens omgaat met ongenoegen van burgers over de behandeling van privacyklachten'.

een klacht aan het juiste loket is ingediend of dat het woord 'klacht' gebruikt wordt. Elke ingang is juist, want het gaat er in de eerste plaats om dat het contact tussen burger en overheid wordt hersteld. Burgers mogen niet van het kastje naar de muur gestuurd worden. Toegang bieden is een voorwaarde om de burger (op weg) te kunnen helpen. Daar hoort persoonlijk contact over de klacht bij. Alleen als de overheid de kern vindt van de klacht, is een passende oplossing mogelijk. Daarom moet de overheid aan het begin van de klachtbehandeling verkennen welke belangen spelen bij de burger.

De AP vindt dat de heer Sanders over de eindbrief geen klacht kan indienen. Het standpunt van de AP is dat het intern klachtrecht zich niet leent voor inhoudelijke bezwaren tegen de strekking van eindbrieven van de AP. De AP wijst daarbij op artikel 9:8, eerste lid, onder c, van de Awb. Uit dat artikel blijkt dat een overheidsinstantie een klacht niet *hoeft* te behandelen als die ziet op een beslissing van een bestuursorgaan bezwaar of beroep openstaat of open heeft gestaan. Tegelijkertijd stelt de AP dat tegen de eindbrief geen bezwaar kan worden ingediend. In dat geval gaat de redenering dat de klacht van de heer Sanders over de eindbrief niet als klacht kan worden behandeld omdat sprake zou zijn van de situatie bedoeld in artikel 9:8, eerste lid, onder c, van de Awb, sowieso niet op.

Daarnaast geeft de AP aan dat geen sprake is van een klacht, omdat de heer Sanders niet klaagt over bejegening maar over de inhoud van de eindbrief. De Nationale ombudsman wijst erop dat de AP haar klachtbegrip ten onrechte beperkt tot bejegeningssklachten. Een overheidsinstantie beziet bij klachtbehandeling of zij zich jegens een burger behoorlijk heeft gedragen. Die gedraging is niet beperkt tot bejegening. Het kan bijvoorbeeld ook gaan over de werkwijze en de dienstverlening van de instantie.¹³

Verder constateert de ombudsman dat de AP in dit geval niet de eigen werkwijze heeft gehanteerd. De AP geeft aan dat klachten die zien op het feit dat de klager het oneens is met de afdoening van zijn privacyklacht door de klachtencoördinator worden doorgeleid naar de behandelaar van de privacyklacht. En dat op die manier alsnog een voor de burger bevredigende route kan worden gevolgd om '*over de inhoud van de privacyklacht te praten*'. Dit is in het geval van de heer Sanders niet gebeurd, terwijl de ombudsman in eerste instantie de klacht van de heer Sanders over de eindbrief aan de AP had doorgestuurd als klacht. De AP heeft er toen meteen op gewezen dat de heer Sanders bezwaar moest indienen tegen de eindbrief. Op geen enkel moment heeft de AP persoonlijk contact met de heer Sanders gehad om na te gaan waarom hij het niet eens is met de eindbrief. Dit had de AP niet alleen gelet op de eigen werkwijze, maar ook vanuit behoorlijkheid moeten doen. Bij professionele klachtbehandeling gaat het erom dat een overheidsinstantie het ongenoegen van een burger serieus neemt en daar iets mee doet. Het ongenoegen van een burger kan ook voortvloeien uit bijvoorbeeld onduidelijkheid of de behoefte aan meer informatie. Het is daarom voor zowel de overheid als de burger belangrijk om naar aanleiding van een beslissing in persoonlijk contact na te gaan wat nodig is.

Kortom

Dit alles maakt dat de ombudsman vindt dat de gedraging van de AP niet behoorlijk is. De heer Sanders wilde van de AP een inhoudelijke herbeoordeling over de beslissing van de AP om geen nader onderzoek te doen naar zijn privacyklacht. De AP heeft de heer Sanders vooraf niet geïnformeerd over de juridische status van deze beslissing en hoe hij hiertegen kon opkomen. Vervolgens heeft de AP ten onrechte allerlei drempels aan de heer Sanders opgeworpen om tegen de eindbrief op te kunnen komen. Ook de tussenkomst van de Nationale ombudsman mocht niet baten. De AP hield ten onrechte de deur dicht voor de heer Sanders door zijn ongenoegen over de eindbrief noch als bezwaar noch als klacht in behandeling te nemen. Terwijl een burger de mogelijkheid hoort te hebben om op te kunnen komen tegen beslissingen van een overheidsinstantie die zijn belangen raken en hij daar een inhoudelijke reactie op hoort te

¹³ Zie ook p. 14 van de [Ombudsvisie op Professionele Klachtbehandeling](#).

ontvangen. Ook hanteerde de AP een formele en strikte opstelling zonder kritisch naar haar eigen proces te kijken en hiervan te leren. De uitleg van de AP over het proces is voor de burger volstrekt onduidelijk en komt op de ombudsman innerlijk tegenstrijdig en omslachtig over. De ombudsman vindt dat de AP in dit geval het burgerperspectief uit het oog is verloren. Daarom kan de ombudsman begrijpen dat deze gang van zaken de heer Sanders het gevoel gaf dat de AP zijn privacyklacht niet serieus nam en dat de AP een inhoudelijke herbeoordeling van de afdoening van zijn privacyklacht probeerde af te houden. De ombudsman is het met de heer Sanders eens dat dit niet de wijze is waarop de AP hoort om te gaan met burgers die bij de AP klagen over schending van hun privacy.

Conclusie

De Nationale ombudsman acht de klacht over het niet kunnen opkomen tegen de eindbrief gegrond, wegens schending van de behoorlijkheidsvereisten van goede informatieverstrekking en fair play.

De Nationale ombudsman acht de klacht over de klachtbehandeling gegrond, wegens schending van het behoorlijkheidsvereiste van professionaliteit.

Instemming

De Nationale ombudsman heeft met instemming kennisgenomen van het feit dat de Autoriteit Persoonsgegevens een deel van de zogenaamde eindbrieven voortaan aanmerkt als een besluit waartegen bezwaar en beroep openstaat en dat de Autoriteit persoonsgegevens in die brieven een bezwaarclausule opneemt.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman beveelt de Autoriteit Persoonsgegevens aan om in al haar beslissingen op privacyklachten, dus ook in beslissingen die geen juridisch besluit zijn waartegen bezwaar en beroep openstaat, een clausule op te nemen over hoe burgers tegen de beslissing kunnen opkomen.

De Nationale ombudsman beveelt de Autoriteit Persoonsgegevens daarnaast aan om op korte termijn na het uitbrengen van dit rapport aan de heer Sanders een inhoudelijke herbeoordeling te geven over de beslissing om geen nader onderzoek te doen naar zijn privacyklacht.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: tijdlijn

7 maart 2019	Verzoeker ¹⁴ dient via het online klachtenformulier van de AP een privacyklacht in over de Raad van Toezicht van zijn voormalig werkgever.
10 september 2019	De AP stuurt verzoeker een eindbrief waarin de AP laat weten dat de AP vanwege het prioriteringsbeleid geen verder onderzoek doet naar de privacyklacht van verzoeker. De AP geeft aan dat het bij een eerste beoordeling van de privacyklacht nog niet heeft kunnen vaststellen dat het om een overtreding van de AVG gaat.
12 september 2019	Verzoeker dient een klacht in bij de Nationale ombudsman. Verzoeker klaagt erover dat de AP geen onderzoek doet naar zijn privacyklacht.
23 oktober 2019	Verzoeker stuurt een e-mail naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van BZK). Hierin klaagt verzoeker over de eindbrief van de AP.
24 oktober 2019	Het Ministerie van BZK stuurt de e-mail van verzoeker door naar de AP De AP laat verzoeker per e-mail weten op welke wijze hij bezwaar tegen de eindbrief kan indienen.
29 oktober 2019	De Nationale ombudsman stuurt verzoekers klacht van 12 september 2019 per e-mail door naar de AP. De ombudsman verzoekt de AP om de klacht in behandeling te nemen.
22 november 2019	De AP laat aan verzoeker en aan de Nationale ombudsman weten dat zij verzoekers klacht niet in behandeling neemt. De AP geeft aan dat zij verzoeker op 24 oktober 2019 heeft bericht dat hij bezwaar tegen de eindbrief had moeten indienen. Hierbij wijst de AP erop dat binnen 6 weken na dagtekening van het besluit bezwaar moet worden ingediend. De AP vindt dat de bezwaartermijn voor verzoeker inmiddels is verstreken. Daarom sluit de AP het dossier.
7 januari 2020	De Nationale ombudsman verzoekt de AP om verzoekers klacht alsnog als bezwaar of als klacht in behandeling te nemen. De ombudsman wijst erop dat in de eindbrief geen bezwaarclausule is opgenomen. Ook wijst de ombudsman erop dat de datum waarop verzoeker zijn klacht bij de Nationale ombudsman heeft ingediend geldt als datum voor indiening van het bezwaar bij de AP.
13 januari 2020	De AP reageert op het verzoek van de Nationale ombudsman en geeft aan dat er geen verschoonbare redenen zijn om het bezwaar van verzoeker in behandeling te nemen. De AP geeft aan dat verzoekers klacht over de inhoud van de eindbrief ook geen klacht is.
14 januari 2020	De Nationale ombudsman verzoekt de AP te reageren op het feit dat de ombudsman de klacht van verzoeker over de AP binnen de bezwaartermijn heeft ontvangen en dat de datum van ontvangst bij de Nationale ombudsman geldt als datum indiening bezwaar.

¹⁴ In deze tijdlijn wordt de heer Sanders aangeduid als verzoeker.

24 januari 2020

De AP laat aan de Nationale ombudsman weten dat zij verzoekers klacht niet als klacht in behandeling neemt, omdat geen sprake is van een *bejegening*sklacht. De AP stelt dat verzoeker hier ook in de brief van 22 november 2019 (waarin de AP aangaf dat de bezwaartermijn was verstreken) op is geweest. Dit staat echter niet in deze brief. Verder geeft de AP aan dat verzoeker per e-mail van 24 oktober 2019 de mogelijkheid is geboden om een bezwaarschrift via een juist kanaal in te dienen. De AP kwalificeert de klacht die verzoeker bij de Nationale ombudsman heeft ingediend niet als een bezwaarschrift, omdat deze niet aan de formele eisen voldoet. De AP acht de vraag van de Nationale ombudsman daarom niet relevant.

Nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag

Telefoon 070 356 35 63
nationaleombudsman.nl

Rapportnr: 2021/139 is een uitgave van de
Nationale ombudsman, december 2021

