

## Besluit inzake de verklaring omtrent de rechtmatigheid van de verwerking van persoonsgegevens op basis van het gewijzigde Protocol Stichting Fraudeaanpak Detailhandel; z2014-00329

### 1. Aanleiding voorafgaand onderzoek

Op 19 mei 2014 heeft Stichting Fraude Aanpak Detailhandel (hierna: FAD) – ingevolge artikel 27 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – een melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens. Deze melding is bij het CBP bekend onder nummer m1565924. De melding heeft betrekking op een wijziging van het Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel (Protocol).

Op grond van de verstrekte informatie concludeert het CBP dat de FAD voornemens is het Protocol op een aantal punten te wijzigen.

De wijziging van het Protocol is gericht op het voornemen van de FAD om onder andere de reikwijdte van het Protocol uit te breiden. De beoogde uitbreiding houdt in dat de groep potentiële betrokkenen wordt uitgebreid. Voorts zijn aspecten van de proportionaliteitstoets uitgebreid en verduidelijkt. De situatie dat het bestuur van de FAD als klachtencommissie optrad is beëindigd. Er is een nieuwe Klachtenreglement en tevens een nieuw Reglement van de Auditcommissie.

Naar aanleiding van de melding heeft het CBP een voorafgaand onderzoek, zoals bedoeld in artikel 31 Wbp, ingesteld. Het voorafgaand onderzoek leidt tot een verklaring omtrent de rechtmatigheid als bedoeld in artikel 32 Wbp.

De melding betreft een wijziging van een reeds goedgekeurd protocol. Het CBP heeft zich derhalve bij zijn beoordeling gericht op de nieuwe aspecten die uit de wijziging voortvloeien.

### 2. Procedureverloop

Op 19 mei 2014 heeft het CBP een gewijzigde melding en een concept van het gewijzigde Protocol ontvangen van de FAD. Op 16 juni 2014 heeft het CBP aan de FAD meegedeeld dat een voorafgaand onderzoek is ingesteld als bedoeld in artikel 31, eerste lid, Wbp. Het CBP heeft op 29 augustus 2014 en 11 september 2014 op verzoek nadere informatie ontvangen.

### 3. Voorgestelde wijzigingen

*Geregistreerde<sup>1</sup>*

In de toelichting op het Protocol<sup>2</sup> legt de FAD uit dat de nieuwe ontwikkelingen op arbeidsrechtelijk terrein en nieuwe verdienmodellen consequenties hebben voor het Waarschuwingsregister. Uit oogpunt van flexibiliteit en beperking van werkgeverslasten geven deelnemers er vaak de voorkeur aan te werken met externe medewerkers, die niet bij

<sup>1</sup> Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 4

<sup>2</sup> Toelichting op het Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 4 en 5

hen in loondienst zijn, maar in een andere arbeidsrelatie onder hun leiding en toezicht bij hen werkzaam zijn. Voorts gaan warenhuizen en grotere supermarkten over tot het verhuren van interne winkelruimte aan concessionairs. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat bij de deelnemers in toenemende mate diverse categorieën externe medewerkers feitelijk werkzaam zijn. Volgens de FAD vraagt dit om een uitbreiding van de reikwijdte van het Waarschuwingregister. De FAD geeft aan dat het Waarschuwingregister aan betekenis zou verliezen, indien deelnemers, na een interne fraude door extern personeel bij een andere deelnemer, niet op landelijk niveau tegen de betrokkenen gewaarschuwd zouden kunnen worden.

In het Protocol wordt aangegeven dat in het Waarschuwingregister de volgende personen worden opgenomen: personeel in tijdelijk en vast dienstverband bij de deelnemer, stagiairs, zzp'-ers, personeel op uitzendovereenkomst en overeenkomst tot het verrichten van bepaalde werkzaamheden of diensten (externe inhuur), personeel dat op detacheringsbasis werkzaam is, personeel in dienst van een payroll organisatie, werkzaam onder leiding en toezicht van de deelnemer alsmede personeel werkzaam in dienst of ten behoeve van een concessionair. Eén van de opnamecriteria<sup>3</sup> in het waarschuwingregister is dat de frauduleuze activiteiten van de individuele natuurlijke persoon moeten geleid hebben tot ontslag (eigen personeel) of beëindiging van de arbeidsrelatie (extern personeel). Steeds moet vaststaan dat de betrokkene niet langer binnen de organisatie van de deelnemer werkzaam zal zijn.

Voorts geeft het FAD in de toelichting op het Protocol aan dat ook ten aanzien van het extern personeel de deelnemer zijn informatieplicht over de rechten en plichten van het personeel zal moeten nakomen en dat er met de concessionairs contractuele afspraken gemaakt moeten worden over beëindiging van de arbeidsrelatie na interne fraude.

#### *Proportionaliteitstoets*

Voor opname in het waarschuwingregister is een proportionaliteitstoets vereist. Deze is neergelegd in het Protocol onder artikel 5.2. In de Toelichting op het Protocol is thans een passage opgenomen over artikel 5.2. Hierin wordt uitgelegd dat proportionaliteit ziet op de vraag of een te nemen maatregel wel in juiste verhouding staat tot de ernst, aard en omvang van de gepleegde feiten en de belangen van de fraudeur en de deelnemer.<sup>4</sup> Met de proportionaliteitstoets wordt beoogd te voorkomen dat tegen een interne fraudeur maatregelen worden genomen die voor betrokkene als onevenredig bezwarend moeten worden aangemerkt. Zo wordt uitgelegd dat het op de voorhand onmogelijk is om alle feiten en omstandigheden te benoemen die bij de proportionaliteitstoets in beschouwing moeten worden genomen. Een zorgvuldig handelende deelnemer zal na gedegen onderzoek naar de fraude doorgaans over voldoende gegevens beschikken om alle relevante *ins* en *outs* van de zaak in de proportionaliteitstoets de revue te laten passeren.

#### *Controle en Toezicht*

In het Protocol is opgenomen dat er een Auditcommissie<sup>5</sup> is met als taak het doen van controlewerkzaamheden met betrekking tot het gebruik van het waarschuwingregister door

---

<sup>3</sup> Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 7

<sup>4</sup> Toelichting op het Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 8 en 9

<sup>5</sup> Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 8 en 9

de verantwoordelijke, de bewerker of de deelnemer. Indien daartoe aanleiding bestaat adviseert de Auditcommissie de deelnemers over de toepassing van de vaststellingscriteria alle gevraagde informatie aan de Auditcommissie te verstrekken. De Auditcommissie brengt van haar bevindingen in ieder geval één keer per jaar verslag uit aan het bestuur. De deelnemer zal de naleving van de bepalingen van het Protocol periodiek laten controleren door de Auditcommissie.

In het Protocol is de oude situatie waarin het bestuur als klachtencommissie optrad losgelaten. In plaats daarvan is er een onafhankelijk Klachtencommissie<sup>6</sup> met als taak het doen van uitspraken in het geval van een geschil tussen een belanghebbende en een verantwoordelijke over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het Protocol en de wet. In het nieuwe Klachtenreglement<sup>7</sup> is onder andere vastgelegd dat de voorzitter van de Klachtencommissie zorgdraagt voor een zorgvuldige, onafhankelijke en onpartijdige behandeling van iedere klacht. De Klachtencommissie komt op basis van gedegen onderzoek van de klacht tot een bindend oordeel, dat na vaststelling daarvan wordt toegezonden aan de partijen en aan het bestuur van de Stichting FAD. Het bestuur neemt onverwijld de door de Klachtencommissie noodzakelijk geoordeelde maatregelen, opgenomen in een bindend oordeel over een klacht.

#### 4. Beoordeling

Deze beoordeling is gebaseerd op de aan de voorgenomen verwerking ten grondslag liggende melding, de gevoerde correspondentie en overige informatie die door de verantwoordelijke is verstrekt aan het CBP, zoals het te wijzigen Protocol en de bijbehorende Toelichting. Het CBP heeft geen onderzoek gedaan naar de werkwijze en praktijk van de gegevensverwerkingen op basis van het Protocol.

##### *Geregistreeerde*

Het begrip geregistreeerde is in het Protocol uitgebreid. Het gaat hierbij om personeel in tijdelijk en vast dienstverband bij de deelnemer, stagiairs, zzp'-ers, personeel op uitzendovereenkomst en overeenkomst tot het verrichten van bepaalde werkzaamheden of diensten (externe inhuur), personeel dat op detacheringsbasis werkzaam is, personeel in dienst van een payroll organisatie, werkzaam onder leiding en toezicht van de deelnemer alsmede personeel werkzaam in dienst of ten behoeve van een concessionair.

In de toelichting op het Protocol heeft de FAD in voldoende mate onderbouwd dat nieuwe ontwikkelingen op arbeidsrechtelijk terrein en nieuwe verdienmodellen aanleiding geven tot uitbreiding van het begrip geregistreeerde. Zo geeft de FAD aan dat de ontwikkelingen ertoe leiden dat bij de deelnemers in toenemende mate diverse categorieën externe medewerkers feitelijk werkzaam zijn. Dit vraagt om een uitbreiding van de reikwijdte van het Waarschuwingsregister. Voor alle geregistreeerden geldt dat de frauduleuze activiteiten van de individuele natuurlijke persoon moeten geleid hebben tot ontslag (eigen personeel) of beëindiging van de arbeidsrelatie (extern personeel). Steeds moet vaststaan dat de betrokkene niet langer binnen de organisatie van de deelnemer werkzaam zal zijn.

---

<sup>6</sup> Protocol Stichting Fraude Aanpak Detailhandel versie 0.3, p. 11

<sup>7</sup> Klachtenreglement stichting fraude aanpak detailhandel, 11 juni 2013.

In het Protocol is nadrukkelijk aangegeven dat ten aanzien van het extern personeel de deelnemer zijn informatieplicht over de rechten en plichten van het personeel zal moeten nakomen en dat er met de concessionairs contractuele afspraken gemaakt moeten worden over beëindiging van de arbeidsrelatie na interne fraude.

#### *Proportionaliteitstoets*

Een verwerking van persoonsgegevens dient te berusten op een grondslag als bedoeld in artikel 8 Wbp. Voor het waarschuwingsregister van de FAD wordt de grondslag gevonden in artikel 8, onder f, Wbp. Dit onderdeel vereist dat een verwerking 'noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een gerechtvaardigd belang' van de verantwoordelijke dat prevaleert boven het recht van betrokkene op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Daarbij dient een verantwoordelijke rekening te houden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

De FAD heeft in het Protocol genoegzaam onderbouwd en nader uitgelegd dat alvorens opname in het waarschuwingsregister er een proportionaliteitsafweging zal worden gemaakt. Het verschil met het oude Protocol is dat de proportionaliteitsafweging in de toelichting op het Protocol nader is uitgelegd. Zo wordt duidelijk gemaakt dat de factoren aangegeven in artikel 5.2. zesde lid van het Protocol geen uitputtende opsomming betreffen maar dat ook andere relevante factoren in beschouwing kunnen worden genomen. Dit is afhankelijk van de feiten en omstandigheden die zich in een bepaalde fraudezaak aandienen. De wijze waarop de fraude is gepleegd en de vraag of de fraude een eenmalig vergrijp betreft dan wel zich over een langere periode heeft uitgestrekt kunnen bijvoorbeeld een rol spelen. Per geval zal afgewogen worden in hoeverre de te nemen maatregel in verhouding staat tot de ernst, aard en omvang van de gepleegde feiten en de belangen van de betrokkene en de deelnemer.

#### *Controle en toezicht*

Een verantwoordelijke dient zorg te dragen voor de naleving van de materiële vereisten – zoals de artikelen 6-12 Wbp – die de Wbp aan een verwerking stelt (artikel 15 Wbp).

De wijziging op dit punt betreft het feit dat de FAD zowel voor de Auditcommissie als de Klachtencommissie reglementen heeft opgesteld.

In het Reglement van de Auditcommissie wordt duidelijk en uitgebreid uitgelegd wat de samenstelling van de Auditcommissie is, wat de taken en bevoegdheden zijn, welke controlewerkzaamheden er worden uitgevoerd en welke sancties de commissie kan voorstellen aan het bestuur van de FAD. De Auditcommissie heeft als taak het doen van controlewerkzaamheden met betrekking tot het gebruik van het waarschuwingsregister door de verantwoordelijke, de bewerker of de deelnemer. Indien daartoe aanleiding bestaat adviseert de auditcommissie de deelnemers over de toepassing van de vaststellingscriteria alle gevraagde informatie aan de Auditcommissie te verstrekken. De Auditcommissie brengt van haar bevindingen in ieder geval één keer per jaar verslag uit aan het bestuur. De deelnemer zal de naleving van de bepalingen van het Protocol periodiek laten controleren door de Auditcommissie.

In het Protocol is de oude situatie waarin het bestuur als Klachtencommissie optrad losgelaten. In plaats daarvan is er een onafhankelijk klachtencommissie ingesteld met als taak het doen van uitspraken in het geval van een geschil tussen een belanghebbende en een verantwoordelijke over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan het Protocol en de wet. In het Klachtenreglement wordt onder andere duidelijk en uitgebreid uitgelegd wat de samenstelling van de Klachtencommissie is, wat de taken en bevoegdheden zijn en wat de werkwijze van de Klachtencommissie is. Zo is in het nieuwe Klachtenreglement<sup>8</sup> bijvoorbeeld vastgelegd dat de onafhankelijke voorzitter van de Klachtencommissie zorgdraagt voor een zorgvuldige, onafhankelijke en onpartijdige behandeling van iedere klacht. De Klachtencommissie komt op basis van gedegen onderzoek van de klacht tot een bindend oordeel, dat na vaststelling daarvan wordt toegezonden aan de partijen en aan het bestuur van de Stichting FAD. Het bestuur neemt onverwijld de door de Klachtencommissie noodzakelijk geoordeelde maatregelen, opgenomen in een bindend oordeel over een klacht. Het Protocol voorziet hiermee ook op dit punt in de zorg voor de naleving van de materiële vereisten van de Wbp.

## 5. Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert het CBP dat de beschreven voorgenomen wijziging van het Protocol voldoende passende en specifieke waarborgen bevat, zodat het CBP heeft besloten de beschreven voorgenomen verwerking rechtmatig te verklaren.

Zoals reeds omschreven in het besluit van 8 mei 2008 geeft het Protocol een adequate uitwerking van de inhoudelijke en organisatorische waarborgen van de Wbp die een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking aannemelijk maken. Het Protocol kent derhalve voldoende waarborgen die een zorgvuldige verwerking door de FAD garanderen. De wijzigingen in het Protocol leveren hier een bijdrage aan omdat met name de proportionaliteitstoets in de toelichting op het Protocol nader is uitgewerkt, er een nieuwe onafhankelijke klachtencommissie tot stand is gebracht met een eigen klachtenreglement en de taken en bevoegdheden van de auditcommissie in een auditreglement zijn vastgesteld.

## 6. Afsluiting en rechtsmiddel

Op het voorafgaand onderzoek is de ‘uniforme openbare voorbereidingsprocedure’ van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. De zakelijke inhoud van het ontwerpbesluit wordt in de *Staatscourant* gepubliceerd en het ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken zullen – ingevolge artikel 3:11 Awb – gedurende zes weken ter inzage liggen bij het CBP.

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na publicatie in de *Staatscourant* van dit besluit om de beschreven verwerking rechtmatig te verklaren beroep instellen tegen dit besluit bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Bij het indienen van beroep is het van belang dat – ingevolge artikel 6:13 Awb – geen beroep kan worden ingesteld bij de rechter door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze (als bedoeld in artikel 3:15 Awb) naar voren heeft gebracht. Alleen een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend, kan beroep in stellen en dan nog uitsluitend voor zover het de onderdelen van het besluit betreft waartegen zijn zienswijze zich richtte. Die beperking geldt

---

<sup>8</sup> Klachtenreglement stichting fraude aanpak detailhandel, 11 juni 2013.

niet voor zover in het definitieve besluit wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerpbesluit.

Het indienen van een beroepschrift schort de werking van dit besluit niet op. Indien onverwijld spoed – gelet op de betrokken belangen – dat vereist kan de voorzieningenrechter van de rechtbank worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

's Gravenhage, 25 november 2014

Namens het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Mr. U.H. Oelen  
Hoofd afdeling Toezicht sector Privaat