

AAN SAFECIN

Postbus 963  
7301 BE APELDOORN

DATUM 25 mei 2009

ONS KENMERK z2009-00959

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 5 maart 2009

UW KENMERK -

ONDERWERP Voorafgaand onderzoek Protocol SAFECIN;  
besluit rechtmatigheidsverklaring

## 1 Inleiding: aanleiding voorafgaand onderzoek

Op 5 augustus 2008 heeft de Stichting Aanpak Financieel Economische Criminaliteit in Nederland (SAFECIN) – ingevolge artikel 27 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens. Deze melding is bij het CBP bekend onder meldingsnummer m1372745 onder de naam Protocol SAFECIN.

Op grond van de beschikbare informatie concludeert het CBP dat SAFECIN voornemens is strafrechtelijke gegevens te verwerken. De verwerking van strafrechtelijke gegevens is verboden, tenzij een verantwoordelijke voorziet in passende en specifieke waarborgen die in een voorafgaand onderzoek door het CBP zijn beoordeeld (artikel 16 jo 22, vierde lid, onder c Wbp). Het begrip ‘strafrechtelijke gegevens’ heeft betrekking op zowel een veroordeling als op de min of meer gegronde verdenkingen van strafrechtelijk gedrag. Naar aanleiding van de melding heeft het CBP een voorafgaand onderzoek ingesteld, zoals bedoeld in artikel 31 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp); het voorafgaand onderzoek bestaat uit een voorbereidend onderzoek en een (eventueel) nader onderzoek.

Ingevolge artikel 31, eerste lid, onder c, Wbp is een voorafgaand onderzoek vereist indien de verantwoordelijke, anders dan krachtens een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, voornemens is strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag te verwerken ten behoeve van derde(n). In het voorbereidende deel van voorafgaand onderzoek vormt het CBP zich een algemeen beeld van de rechtmatigheid van de door SAFECIN voorgenomen verwerking tegen de achtergrond van de algemene waarborgen uit Wbp. In een nader onderzoek worden met name de risicovolle aspecten van de voorgenomen verwerking beoordeeld.

Het voorafgaand onderzoek leidt tot een verklaring omtrent de rechtmatigheid als bedoeld in artikel 32 Wbp. Naar aanleiding van het voorafgaand onderzoek heeft het CBP besloten de door SAFECIN gemelde verwerking van persoonsgegevens Protocol SAFECIN rechtmatig te verklaren. Daarbij wordt het volgende overwogen.

## 2 Procedureverloop

Op 16 juli 2007 werd een ambtshalve onderzoek (z2006-00547) door het CBP afgesloten met definitieve bevindingen. Daarin is ondermeer aangegeven dat de verwerking van gegevens van malafide incassobureaus of –gemachtigden gedurende een jaar werd toegestaan op voorwaarde in dat jaar objectieve criteria te ontwikkelen voor de opname van incassogemachtigden en de klachtenprocedure verder uit te werken. Op 4 juli 2008 diende SAFECIN een nieuw protocol in en deed daarvan op 5 augustus 2008 melding bij het CBP. Naar aanleiding daarvan is het CBP een voorafgaand onderzoek gestart.

Het voorbereidend deel daarvan heeft op 29 augustus 2008 geleid tot het besluit een nader onderzoek in te stellen als bedoeld in artikel 32, vierde lid Wbp. Op 30 oktober 2008 heeft het CBP aanvullende vragen gesteld in het kader van dit nader onderzoek, in het bijzonder over het ontbreken van zowel de criteria als een uitgewerkte klachtenprocedure. SAFECIN heeft hierop op 18 november 2008 schriftelijk gereageerd, zonder de gevraagde informatie – de nader uitgewerkte klachtenprocedure en de criteria voor opname van incassogemachtigden – aan te leveren. Op 17 december 2008 heeft het CBP daarom zijn voorgenomen besluit aan SAFECIN kenbaar gemaakt de verwerking onrechtmatig te verklaren; op 24 december 2008 is een kennisgeving van dit besluit gepubliceerd in *Staatscourant* 2008, nr. 250 (pagina 49).

Op 22 en 23 december 2008 en 6 januari 2009 heeft SAFECIN per e-mail drie stukken ingestuurd en verzocht om een hoorzitting voor het naar voren brengen van een zienswijze. Het CBP heeft deze e-mailcorrespondentie ingevolge artikel 2:15 Algemene wet bestuursrecht (Awb) aangemerkt als rechtsgeldig ingediende stukken en betrokken bij de beoordeling. De correspondentie betrof een eerste reactie op het voorgenomen besluit, een klachtenprocedure en het verzoek om een hoorzitting. MKB Nederland heeft op 9 januari 2009 een schriftelijke reactie aan het CBP toegezonden.

Op 18 februari 2009 vond de hoorzitting plaats met SAFECIN en is het protocol alsmede de noodzaak en het doel van de verwerking nader toegelicht. Ook zijn enkele nadere stukken overgelegd;<sup>1</sup> daaronder bevonden zich nog steeds geen criteria voor opname van incassogemachtigden. Tijdens de hoorzitting is SAFECIN voor de laatste maal in de gelegenheid gesteld de gevraagde informatie in te dienen. Die stukken zijn op 5 maart 2009 ontvangen.

Op 6 april 2009 is het ontwerpbesluit van het CBP – met daarin het voornemen de verwerking rechtmatig te verklaren – gepubliceerd in *Staatscourant* 2009, nr. 66. Gedurende de zes weken dat de onderliggende stukken van het ontwerpbesluit bij het CBP ter inzage lagen, zijn geen zienswijzen ontvangen. Op grond daarvan zet het CBP het ontwerpbesluit om in een ongewijzigd definitief besluit.

---

<sup>1</sup> Dat betrof enkele voorbeelden van spooknota's, een tweetal uitspraken van respectievelijk het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap en het Hof van Discipline. Daarnaast is ook een verslag over een ontwerp-resolutie van het Europees Parlement over financieel-economische fraude overgelegd, waaronder acquisitiefraude en de intimiderende rol die incassobureaus daarbij kunnen spelen.

### **3 Feitelijke weergave verwerking**

SAFECIN stelt zich onder meer ten doel om financieel-economische criminaliteit – met name acquisitiefraude en spooknota's – in omvang terug te dringen en zo mogelijk geheel te doen verdwijnen. De Stichting tracht dit doel te verwezenlijken door onder meer het geven van voorlichting en informatie, het doen van onderzoek, het bieden van (juridische) bijstand en advies aan ondernemers, het signaleren en registreren van meldingen van acquisitiefraude en spooknota's via het Steunpunt Acquisitiefraude (SAF) en via deelname aan relevante publiekprivate samenwerkingsverbanden, zoals het Nationaal Platform Criminaliteitsbestrijding.

De voorgenomen verwerking Protocol SAFECIN beoogt aan de doelstellingen van SAFECIN bij te dragen door meldingen over acquisitiefraude en spooknota's en de partijen die daarbij betrokken zijn te registreren in een database. De inhoud van de database wordt gedeeld met politie- en justitie met het oog op de opsporing en vervolging van financieel-economische criminaliteit. Daarnaast wordt informatie en advies over financieel-economische criminaliteit gedeeld met diverse publieke en private (branche)organisaties. Deze organisaties ontvangen geen persoonsgegevens uit de database, behoudens in gevallen waarin partijen daarover op grond van een wettelijke bevoegdheid mogen beschikken.

Via de meldingen bij het SAF ontvangt SAFECIN informatie over financieel-economische criminaliteit als oplichting, misleiding of andere criminele praktijken. De informatie in de meldingen behelst een opgave van feiten en omstandigheden waaruit blijkt dat er sprake is van dubieuze praktijken en de melder aangeeft daardoor te zijn misleid en/of opgelicht en schade heeft geleden. De melder wordt gevraagd dit met stukken onderbouwen.

In de definitieve bevindingen van 16 juli 2007 van het ambtshalve onderzoek uit 2006 inzake een eerdere versie van het protocol werd SAFECIN verboden advocaten en deurwaarders in haar bestand c.q. database van vermeend malafide partijen op te nemen. Over de opname van zogenaamde vermeend malafide incassogemachtigden en -bureaus gaf het CBP aan dat dit slechts was toegestaan indien *'door middel van toetsing aan objectieve criteria voldoende aannemelijk kan worden gemaakt dat de incassobureaus [...] gelieerd zijn aan malafide acquisitiebureaus.'* SAFECIN werd een jaar de tijd gegund om deze criteria te ontwikkelen.

Voorafgaand aan de hoorzitting heeft SAFECIN alsnog een verder uitgewerkte klachtenprocedure ingediend met daarin onder meer (financiële) drempels die een kostenloos en laagdrempelig gebruik van de klachtenprocedure door klagers in de weg zou staan. In de gestelde termijn na de hoorzitting zijn die drempels verwijderd. Aan het eind van de gestelde termijn is ten slotte ook een protocol toegezonden met criteria voor opname van incassogemachtigden.

### **4 Beoordeling verwerking**

Deze beoordeling is gebaseerd op de tekst van het Protocol SAFECIN (versie van 5 maart 2009), de daaraan ten grondslag liggende melding, de gevoerde correspondentie en overige informatie die door aanvraagster is verstrekt.

#### 4.1 *Het ambtshalve onderzoek uit 2007*

In de eerste reacties van SAFECIN is vooral de aard en omvang van de financieel-economische criminaliteit – in het bijzonder acquisitiefraude – benadrukt en de noodzaak daartegen te kunnen en moeten optreden, maar werd niet voldaan aan de door het CBP aan SAFECIN gestelde voorwaarden. Het CBP heeft daarbij in eerste instantie bekeken of het protocol inmiddels voorziet in de vereiste objectieve criteria voor opname van malafide incassogemachtigden – en bureaus en in een uitgewerkte klachtenprocedure, conform de eisen uit de definitieve bevindingen van 16 juli 2007.

SAFECIN heeft in de laatstgenoemde versie van het protocol opgenomen dat een melder van acquisitiefraude of een spooknota een uitgebreide beschrijving van relevante feiten en omstandigheden dient te geven waaruit blijkt dat er sprake is van dubieuze praktijken en de melder aangeeft daardoor te zijn misleid en/of opgelicht en schade heeft geleden. Van de melder wordt verder verlangd hij de melding met stukken kan onderbouwen en ook duidelijk te maken dat een klacht over de vermoede malafide praktijken niet tot een oplossing hebben geleid. Uit de toelichting in het protocol wordt duidelijk dat SAFECIN hiermee zoveel mogelijk wil aansluiten bij een strafrechtelijke bewijslast, zoals die geldt voor oplichting, misleiding e.d.

Daarnaast geeft het protocol aan dat elke melding zorgvuldig wordt beoordeeld om te voorkomen dat meldingen jegens een partij worden ingediend op valse gronden. Indien medewerkers van SAFECIN twifelen aan de juistheid wordt dit in het dossier gedocumenteerd of een melding in het geheel niet opgenomen.

Tot opname van een vermeend malafide incassobureau of –gemachtigde wordt niet overgegaan dan nadat aan een reeks cumulatieve criteria is voldaan, waaronder de aanwezigheid van een betrouwbare melding, vijf eerdere gefundeerde meldingen in de afgelopen zes maanden voor opname en de reactietermijn voor een betrokkene om te reageren op een voorgenomen registratie. Het Protocol SAFECIN waarborgt daarmee dat de persoonsgegevens van incassogemachtigden niet lichtzinnig worden opgenomen en de verzamelde persoonsgegevens onder andere op juistheid en nauwkeurigheid worden gecontroleerd (artikel 11 Wbp). Daarmee voldoet het protocol aan de door het CBP gestelde objectieve criteria.

De laatste versie van het protocol voorzien ook in een uitgewerkte klachtenregeling die betrokkenen toegang biedt tot een laagdrempelige en kosteloze vorm van aanvullende rechtbescherming. De klachten worden binnen een termijn van twee maanden behandeld door een onafhankelijke en onpartijdige commissie afgehandeld die bevoegd is om een schriftelijk en bindend oordeel te geven. Tijdens de klachtenprocedure kan een betrokkene zich door een gemachtigde laten bijstaan.

Met de aanvulling van 5 maart 2009 stelt het CBP vast dat het protocol op deze punten nu voldoende waarborgen bevat voor een behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens (artikel 6 Wbp).

#### 4.2 Overige beoordeling van het Protocol SAFECIN

Nu SAFECIN op 5 maart 2009 heeft voldaan aan de gestelde eis het protocol SAFECIN aan te vullen met objectieve criteria en een uitgewerkte klachtenprocedure, komt het CBP toe aan de beoordeling van de overige aspecten van het protocol.

Het doel van de verzameling en verwerking van persoonsgegevens beoogt – in samenwerking met politie, justitie en relevante private partijen – de financieel-economische criminaliteit in te dammen en tegen te gaan. Deze criminaliteit kent een grensoverschrijdend karakter en wordt vaak veroorzaakt door professioneel opererende criminele organisaties met steeds wisselende werkwijzen. Ondernemers en overheidsorganisaties worden regelmatig geconfronteerd met acquisitiefraude en spooknota's.<sup>2</sup> De opgezette database beoogt meer inzicht te bieden in de praktijken en criminele netwerken.

SAFECIN geeft aan dat de grondslag voor de verwerking is gelegen in de behartiging van het gerechtvaardigde belang van de verantwoordelijke of van een derde aan wie de gegevens worden verstrekt. De Stichting heeft daarbij aangetoond dat de fundamentele rechten en vrijheden van de betrokkene, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, daarom niet prevaleren (artikel 8, aanhef onder f Wbp).

Naast een meer algemene proportionaliteitsafweging geeft SAFECIN aan ook steeds een individuele proportionaliteitsafweging plaats te laten vinden, waarbij de betrokkene de gelegenheid krijgt om te reageren op de voorgenomen registratie. SAFECIN houdt daarbij rekening met verzachtende en verzwarende omstandigheden zoals de goede trouw van een partij die betrokken is (geraakt) bij financieel-economische criminaliteit en gegevens over recidive.

Het CBP merkt de beschreven bestrijding van acquisitiefraude aan als een gerechtvaardigd belang en stelt vast dat SAFECIN persoonsgegevens voor gerechtvaardigde doeleinden verzameld en verwerkt (artikel 7 Wbp). Uit het protocol blijkt tevens dat SAFECIN de gegevens aan politie en justitie verstrekt voor opsporings- en vervolgingsdoeleinden. Eventuele andere derden ontvangen slechts persoonsgegevens indien zij daartoe op basis van een wettelijke bevoegdheid gerechtigd zijn. Het CBP stelt vast dat SAFECIN aangeeft te waarborgen dat de verzamelde persoonsgegevens alleen verder worden verwerken indien dat in overeenstemming is met de Wbp en het doel waarvoor de gegevens eerder zijn verzameld (artikel 9 Wbp).

---

<sup>2</sup> Bij acquisitiefraude trachten malafide advertentie bureaus en andere organisaties op geraffineerde en stelselmatige wijze via misleiding en oplichting advertentie opdrachten en -betalingen van ondernemers binnen te halen met het doel daaruit financieel voordeel te behalen. Spooknota's zijn facturen die ondernemers ontvangen, zonder dat sprake is van een onderliggende overeenkomst of eerder contact. Vaak lijken de nota's en de kenmerken op die van bonafide instellingen of aanbieders. Indien de nota toch wordt betaald gaat men in veel gevallen een misleidende overeenkomst aan tegen een (waardeloze) tegenprestatie. SAF schat dat de economische schade door acquisitiefraude ongeveer € 400.000.000 per jaar bedraagt.

Voor wat betreft de beveiliging heeft SAFECIN passende technische en organisatorische maatregelen getroffen (artikel 13 Wbp) door de fysieke en digitale toegang tot de persoonsgegevens te beveiligen (inlogcode, netwerkbeveiliging e.d.) en te beperken tot daartoe geautoriseerde medewerkers. SAFECIN werkt met een beveiligingsbeleid, een huishoudelijk reglement en onderhavig protocol waarin beveiligingswaarborgen zijn vastgelegd. Het protocol besteedt ook aandacht aan de vertrouwelijkheid van gegevens als onderdeel van het beveiligingsbeleid; medewerkers zijn verplicht een geheimhoudingverklaring te tekenen. De verantwoordelijke ziet toe een zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens door haar medewerkers (artikel 12 en 15 Wbp). Het CBP stelt vast dat SAFECIN daarmee voldoende aandacht schenkt aan de beveiliging van de verzamelde gegevens.

De bewaartermijn in het protocol (artikel 10 Wbp) voor de verzamelde persoonsgegevens bedraagt vijf jaar waarna de gegevens in beginsel worden vernietigd. De bewaartermijn van persoonsgegevens kan enkel worden verlengd indien daarvoor geïdentificeerde redenen bestaan die zijn ingegeven door noodzakelijke strafrechtelijke of wetenschappelijke doeleinden. Het besluit over een dergelijke verlenging zal per geval door SAFECIN worden beoordeeld.

De rechten van betrokkenen in de Wbp voorzien in belangrijke corrigerende waarborgen tegen ongerechtvaardigde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen. Het CBP stelt vast dat het protocol voorziet in de wettelijke informatieplicht (artikel 33 Wbp) door een betrokkene pas in de database op te nemen nadat hij over het voornemen daartoe is geïnformeerd en hij zijn schriftelijke reactie daarover binnen een termijn van drie weken kenbaar heeft kunnen maken.

In het Protocol SAFECIN wordt – in overeenstemming met de Wbp – aan betrokkenen de mogelijkheid geboden te verzoeken om inzage of correctie van de verzamelde gegevens (artikel 35 en 36 Wbp). Binnen de wettelijk vastgestelde termijn van vier weken verstrekt SAFECIN een volledig schriftelijk overzicht in begrijpelijke vorm van de aard en omvang van de verzamelde gegevens van betrokkene en het gebruik dat ervan gemaakt wordt. Daarnaast kan een betrokkene verzoeken zijn gegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen indien ze onjuist, onvolledig of niet ter zake dienend zijn, of in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt. Bij ‘bijzondere persoonlijke omstandigheden’ kan een betrokkene verzet aantekenen tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens (artikel 40 Wbp).

Indien SAFECIN besluit inzage te weigeren wordt een betrokkene daarover gemotiveerd schriftelijk ingelicht (artikel 43 Wbp). Ook voorziet het protocol in de mogelijkheid bij het CBP een verzoek om bemiddeling of een klacht in te dienen (artikel 47 Wbp). In de klachtenregeling van het protocol wordt gewezen op de mogelijkheid een geschil aan de rechter voor te kunnen leggen (artikel 46 Wbp). Het CBP stelt vast dat het protocol hiermee voorziet in de door de Wbp vereiste correctiemogelijkheden voor betrokkenen.

Naast de expliciet in de Wbp genoemde waarborgen waaraan een risicovolle verwerking – zoals een zwarte lijst – dient te voldoen voor een zorgvuldige invulling van het begrip ‘passende en specifieke waarborgen’, acht het CBP aanvullende waarborgen noodzakelijk.

Behalve een klachtenregeling waaraan de medewerkers zijn onderworpen, ziet de verantwoordelijke ook intern toe op een juiste en zorgvuldige naleving van de in het protocol neergelegde waarborgen. Ten behoeve van de transparantie heeft SAFECIN aan het CBP kenbaar gemaakt het protocol te publiceren op haar website en het desgevraagd kosteloos en per ommegaande aan een betrokkene ter beschikking te zullen stellen.

## **5 Conclusie**

Op grond van het voorgaande stelt het CBP vast dat het Protocol SAFECIN voldoende passende en specifieke waarborgen bevat die het verwerken van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden toestaat en ook overigens een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking mogelijk maken.

Het CBP heeft daarom besloten de gemelde gegevensverwerking met de naam Protocol SAFECIN rechtmatig te verklaren voor zover de verwerking conform de omschreven werkwijze plaatsvindt. Deze rechtmatigheidsverklaring geldt voor een periode van zes jaar. Het betreft een niet-bindende verklaring omtrent de rechtmatigheid van de verwerking die de verantwoordelijke niet ontslaat van de verplichting om ervoor zorg te dragen dat het feitelijk handelen in overeenstemming met deze verklaring is.

SAFECIN heeft ten behoeve van een groot aantal meldingen over acquisitiefraude en spooknota's een Protocol SAFECIN ontwikkelt voor een database die beoogt bij te dragen aan de doelstelling van de Stichting om financieel-economische criminaliteit tegen te gaan en te bestrijden. Het CBP merkt dit aan als een gerechtvaardigd belang. Het Protocol SAFECIN van de Stichting geeft voldoende blijk van een zorgvuldige belangenafweging tussen het gerechtvaardigde belang van SAFECIN en de belangen van betrokkenen op bescherming van hun rechten en vrijheden, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die leiden tot de conclusie dat het noodzakelijk is dat de belangen van SAFECIN daarbij prevaleren.

Het Protocol SAFECIN geeft een adequate uitwerking van de wettelijke waarborgen die een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerkingen aannemelijk maken. Daarnaast voorziet de verwerking in organisatorische waarborgen voor een zorgvuldige gegevensverwerking. Het protocol kent verder een uitwerking van de rechten van betrokkenen die voor de noodzakelijke balans en correctiemogelijkheden zorgen. In aanvulling daarop zijn tevens voldoende aanvullende passende en specifieke waarborgen getroffen voor de bijzondere risicovolle aspecten van de verwerking.

## **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. Dit houdt onder meer in dat de zakelijke inhoud van het besluit in de Staatscourant wordt gepubliceerd en gedurende zes weken ter inzage zal worden gelegd bij het CBP ingevolge artikel 3:11 Awb.

DATUM 25 mei 2009  
ONS KENMERK z2009-00959

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na publicatie van dit besluit beroep instellen tegen dit besluit bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Het indienen van een beroepschrift schort de werking van dit besluit niet op. Indien onverwijld spoed – gelet op de betrokken belangen – dat vereist kunt u de voorzieningenrechter van de rechtbank verzoeken een voorlopige voorziening te treffen.

Hoogachtend,

Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

mw. mr. M.W. McLaggan-van Roon  
collegelid