

Onrechtmatig, onbehoorlijk en onzorgvuldig

De verwerking van persoonsgegevens door een handelsinformatiebureau voor rapportage van verhaalsinformatie

Inhoud:

Conclusies van het onderzoek

Het ambtshalve onderzoek

De gang van zaken bij het handelsinformatiebureau

De bronnen van verhaalsinformatie

Informatie aan en rechten van de betrokkene

Melding onder de WPR en de WBP

Deze samenvattende, deels geanonimiseerde versie van het onderzoeksrapport geeft een beeld van de resultaten van het onderzoek met het oog op een brede bewustwording van de geldende normen voor de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder door handelsinformatiebureaus.

Uitsluitend het oorspronkelijke onderzoeksrapport geeft bevindingen en oordeel van het College bescherming persoonsgegevens ten aanzien van het bewuste handelsinformatiebureau juist en volledig weer.

College bescherming persoonsgegevens
april 2003

Conclusies van het onderzoek

Naar aanleiding van een klacht is het College bescherming persoonsgegevens (CBP) in juli 2002 gestart met een ambtshalve onderzoek naar de wijze waarop door het handelsinformatiebureau X uitvoering wordt gegeven aan de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). In maart 2003 kon het onderzoek worden afgerond. Het College bescherming persoonsgegevens komt in zijn rapport op basis van de gegevens verzameld op 3 september 2002 tot de volgende conclusies:

- 1) Kernactiviteit van handelsinformatiebureau X is de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het samenstellen van verhaalsinformatierapportages. Hierop is de wetgeving ter bescherming van persoonsgegevens van toepassing.
- 2) Uit de geconstateerde feiten concludeert het CBP dat bureau X structureel in strijd met de wettelijke vereisten voor de verwerking van persoonsgegevens heeft gehandeld. Dit geldt voor een groot aantal specifieke bepalingen van de WBP.
- 3) Tevens heeft bureau X in strijd gehandeld met de algemene norm voor verwerking van persoonsgegevens, die besloten ligt in artikel 6 WBP. Bureau X heeft onrechtmatig, onbehoorlijk en onzorgvuldig persoonsgegevens verwerkt in het kader van het samenstellen van rapportages van verhaalsinformatie.
- 4) Het bureau heeft de registratie van persoonsgegevens c.q. de verwerking van persoonsgegevens in de onderzochte periode niet gemeld bij de Registratiekamer c.q. het CBP. Het niet voldoen aan deze verplichting tot melding kan worden aangemerkt als een strafbaar feit.
- 5) Bij het verzamelen van informatie verwerkt bureau X blijkens het onderzoeksmateriaal gegevens die onder de geheimhoudingsverplichtingen van medewerkers van diverse instanties vallen. Indien deze schending is uitgelokt, kan ook dat aangemerkt worden als strafbaar feit.
- 6) Voor zover bureau X onder valse voorwendsels informatie heeft verkregen, kan dit als een strafbare vorm van oplichting worden gekwalificeerd.

Het CBP heeft verder geconstateerd dat diverse instanties persoonsgegevens onrechtmatig verstrekken aan bureau X. Ook stellen diverse opdrachtgevers onderzoeksvragen waarvan zij dienen te weten dat de antwoorden niet zonder toestemming van de betrokkenen rechtmatig kunnen worden verkregen. Het CBP zal hieraan nog de nodige aandacht besteden. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit rapport.

Het ambtshalve onderzoek

Op grond van artikel 60 Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) is het College bescherming persoonsgegevens in juli 2002 gestart met een ambtshalve onderzoek naar de wijze waarop door het handelsinformatiebureau X uitvoering wordt gegeven aan de WBP. Het CBP heeft bureau X eerst schriftelijk een aantal vragen gesteld. De antwoorden op deze vragen gaven aanleiding tot het verrichten van onderzoek in de vestiging van bureau X naar met name de verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van het samenstellen van verhaalsinformatierapportages.

Het CBP heeft met gebruikmaking van zijn bevoegdheden op 3 september 2002 een onaangekondigd onderzoek ter plaatse verricht. Het CBP heeft daarbij gebruik gemaakt van de expertise van derden. Deskundigen verbonden aan het Bureau Recherche Expertise Haaglanden (BRE) en het Nederlands Forensisch Instituut (NFI), maakten deel uit van het onderzoeksteam.

Het doel van het onderzoek ter plaatse was het verzamelen van de relevante digitale en schriftelijke gegevens. Bij elkaar zijn kopieën van enkele duizenden documenten meegenomen. Deze omvatten onder andere verhaalsrapportages, telefoonlijsten, brieven met offertes of opdrachten en afgedrukte e-mailberichten. Digitaal zijn een kleine 47.000 rapportages aangetroffen, gemaakt vanaf 1995. Het onderzoek beperkte zich om praktische redenen tot de circa 19.500 rapportages sinds juli 1997. Het materiaal is steekproefsgewijs onderzocht ter reconstructie van de gang van zaken bij het bureau.

Het doel van het onderzoek was het geven van een oordeel over de werkwijze van bureau X bij het verwerken van persoonsgegevens. Het onderzoek beperkte zich daarbij tot de samenstelling van verhaalsinformatierapportages over natuurlijke personen. Rapportages over rechtspersonen werden dus buiten het onderzoek gelaten. De reden voor de beperking is dat de persoonlijke levenssfeer bij de rapportages over natuurlijke personen het meest in het geding is. Ook is hierop de WBP zonder meer van toepassing.

Gegevens (digitale bestanden) die zijn mee gekopieerd maar geen betrekking hebben op het onderzoek, zijn verder buiten beschouwing gebleven.

Het onderzoek valt onder de reikwijdte van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) en de Algemene wet bestuursrecht (AWB). Verder is voor de systematiek van het onderzoek gebruik gemaakt van het 'Raamwerk Privacy Audit' dat door het CBP is gepubliceerd in april 2001.

De beoordeling van de feitelijke bevindingen vindt plaats in het licht van de WBP en overige van toepassing zijnde regelgeving.

De gang van zaken bij het handelsinformatiebureau

Bureau X werkt voornamelijk voor opdrachtgevers uit de advocatuur, het verzekeringswezen en het bancaire circuit. Ook deurwaarders, incassobureaus en recherchebureaus bevinden zich onder de opdrachtgevers. Veelal wordt bureau X gevraagd onderzoek te doen naar de financiële positie van een debiteur en om het giro- of bankrekeningnummer te achterhalen, al dan niet met saldo-informatie.

Het bureau levert diverse soorten producten: uitgebreid verhaalsonderzoek, kredietwaardigheidsonderzoek, onderzoek naar steunvorderingen, het opsporen van bankrekening(en) en speciaal onderzoek, onder andere naar belastingschulden of antecedenten.

In een offerte van het bureau aan een advocatenkantoor wordt het speciale onderzoek omschreven als onderzoek *'naar concrete vermogensbestanddelen van een debiteur. Registergoederen, waaronder vastgoed, krijgen naast bronnen van inkomsten bijzondere aandacht (...). Bovendien wordt bij de grote banken onderzoek verricht naar rekeningen ten name van de debiteur. Dit kunnen zowel betaalrekeningen als spaarrekeningen en effectenportefeuilles zijn. Teneinde vast te stellen of beslag enig soelaas zal bieden, wordt melding gemaakt van de stand op de betreffende bankrekeningen'*.

Voor rapportage van bepaalde gegevens worden vaste prijzen gehanteerd: € 60,- voor een getraceerde bankrekening, € 70,- voor controle van een kenteken, € 120,- voor BKR-informatie, € 350,- voor een antecedentenonderzoek. Uit het onderzoek van opdrachten, verhaalsinformatierapportages en facturen blijkt dat deze diensten ook daadwerkelijk geleverd zijn.

De persoonsgegevens worden op diverse manieren uit verschillende bronnen verkregen. Bureau X maakt gebruik van:

- a) uitbesteding van recherchewerkzaamheden aan diverse recherchebureaus.
- b) eigen onderzoek door een medewerker, door middel van interviews of buurtonderzoek.
- c) informatiewinning via belrondes langs verschillende instanties en bedrijven zoals woningbouwverenigingen, sociale diensten, zorgverzekeraars, de belastingdienst, banken, het Gemeenschappelijk Administratiekantoor (GAK), het Sociaal Fonds Bouwnijverheid (SFB), Cadans (voorheen Detam), Cadans (voorheen BVG), het Gezamenlijk Uitvoeringsorgaan (GUO) en de Uitvoeringsinstantie Sociale Zekerheid (USZO).
- d) informatiewinning via (vaste) contactpersonen. De contactpersoon kan worden gevraagd om actuele adresgegevens (GBA), SoFi-nummers, informatie omtrent de antecedenten, informatie omtrent belastingschulden en zogenaamde GVI-informatie (GVI staat voor gezamenlijke verwijzindex, een database van Uitvoeringsinstituten (uvi's) zoals het GAK, CADANS, GUO, SFB, USZO en LISV). Daarin zijn gegevens opgenomen aangaande premie-inning, verstrekking van ww- en wao-uitkeringen).
- e) informatiewinning via openbare bronnen.

Bureau X heeft geen formele (schriftelijke) werkprocedures en geen systematische controle op de werkzaamheden van de medewerkers die zorgen voor de inhoudelijke samenstelling van de verhaalsrapportages. De werkwijze van de medewerkers van bureau X is daarom gereconstrueerd uit het meegenomen operationele materiaal.

De informatiebronnen

Voor de rechtmatige verwerking van persoonsgegevens is een wettelijke grondslag noodzakelijk. De mogelijke grondslagen worden opgesomd in artikel 8 WBP. Het CBP laat de verwerkingsgronden onder artikel 8, onder a en b WBP buiten beschouwing. Van ondubbelzinnige toestemming door de betrokkene aan bureau X voor de verwerking van zijn gegevens is uit het onderzoek niet gebleken. Vaststaat dat bureau X geen contact opneemt met de onderzochte natuurlijke persoon. Evenmin is gebleken van een overeenkomst tussen de betrokkene en bureau X. De artikelen 8, onder c, d en e WBP zijn niet op de verwerking van persoonsgegevens door bureau X van toepassing. De conclusie is dat slechts artikel 8, onder f WBP voor bureau X een rechtmatige grondslag kan bieden voor de verwerking van persoonsgegevens en dat de beoordeling dus op grond hiervan dient plaats te vinden.

Daarnaast is een belangrijk element in de beoordeling de vraag of de verwerkte persoonsgegevens rechtmatig zijn verkregen. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt naar drie soorten bronnen van informatie:

1. Openbare bronnen;
2. Niet-openbare bronnen waarop geen specifieke (wettelijke) geheimhoudingsplicht van toepassing is;
3. Niet-openbare bronnen waarop een specifieke (wettelijke) geheimhoudingsplicht van toepassing is;
4. Overige bronnen.

1. Openbare bronnen

Openbare bronnen zijn bronnen die door de wetgever uitdrukkelijk als openbaar zijn bestempeld of die naar hun aard als openbaar beschouwd kunnen worden. Openbare bronnen zijn onder meer het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister. Andere openbare bronnen zijn bijvoorbeeld telefoonboeken en almanakken. Bureau X mag persoonsgegevens die verkregen zijn uit openbare bronnen, in principe op grond van artikel 8, onder f WBP verwerken.

Bureau X verkrijgt gegevens uit diverse openbare bronnen, waaronder het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Het bureau maakt gebruik van een vaste contactpersoon die daar werkzaam is. Bureau X mag deze gegevens in principe verwerken. Het handelt echter in strijd met de Handelsregisterwet 1996 door zoekopdrachten met als zoekleutel de naam van een persoon of diens geboortedatum in het Handelsregister uit te laten voeren. Een dergelijke werkwijze komt in strijd met artikel 15, tweede lid van de Handelsregisterwet. Het bureau komt hierdoor ook in strijd met de algemene norm voor verwerking van persoonsgegevens uit artikel 6 WBP. Bureau X verwerkt daardoor de op deze wijze verkregen gegevens onrechtmatig.

2. Niet-openbare bronnen: specifieke (wettelijke) geheimhoudingsplicht niet van toepassing

De administraties van bedrijven, zoals nutsbedrijven, woningbouwcorporaties en incassobureaus zijn géén openbare bronnen. Zo heeft een woningbouwcorporatie als doel het toewijzen van woningen aan (potentiële) huurders, het beheren van woningen, het in dat kader communiceren met huurders en het innen van huur. Voor het innen van achterstallige huur kunnen daarom (persoons)gegevens worden verstrekt aan een incassobureau. Niet in overeenstemming hiermee is het verstrekken van informatie aan een handelsinformatie ten behoeve van werkzaamheden voor andere opdrachtgevers.

Bureau X verwerkt persoonsgegevens die onder meer zijn verkregen van nutsbedrijven, woningbouwverenigingen en incassobureaus. Het gaat hierbij telkens om het verzamelen van persoonsgegevens bij instanties die niet tevens de opdrachtgever voor bureau X zijn. Het verkrijgen van deze informatie vindt op een structurele wijze plaats.

Voor een dergelijke verwerking van persoonsgegevens is geen geldige grondslag aanwezig. Voor zover er al sprake is van een gerechtvaardigd belang van bureau X dat deze

gegevensverwerking noodzakelijk zou maken, kan een dergelijke informatieverzameling de voorgeschreven privacytoets niet doorstaan. Het belang van de betrokken debiteur dient hier te prevaleren. Betrokkene moet erop kunnen rekenen dat deze organisaties (anders dan de opdrachtgever) geen persoonsgegevens - of althans niet zonder nadere waarborgen - over hem verstrekken voor het opstellen van verhaalsinformatierapportages.

Deze werkwijze is ook in strijd met de vereisten die artikel 9 WBP stelt. Het verzamelen en het verder verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van de verhaalsinformatierapportage is in de hiervoor omschreven situatie in strijd met het doel waarvoor deze gegevens zijn verkregen door de nutsbedrijven, woningbouwverenigingen en incassobureaus. De wijze waarop de gegevens door het bureau zijn verkregen mist een rechtmatige grondslag in de zin van artikel 8 en is onder omstandigheden ook in strijd met het Wetboek van strafrecht. Dit laatste geldt met name de soms listige methode van informatiegaring. Van het treffen van waarborgen jegens de betrokkenen is geen sprake.

De conclusie moet zijn dat bureau X op grote schaal onrechtmatig handelt door persoonsgegevens met betrekking tot verhaalsinformatie te verwerken die afkomstig zijn van organisaties die de gegevens voor dat doel niet hadden mogen verstrekken aan bureau X.

3. Niet-openbare bronnen: specifieke (wettelijk) geheimhoudingsplicht van toepassing

In diverse wetten is een bijzonder en doorgaans 'gesloten' verstrekkingenregime geregeld voor de persoonsgegevens die krachtens deze wetten verwerkt worden. Het gaat om instanties zoals de uitkeringsinstellingen, de belastingdienst, de gemeentelijke basisadministratie van persoonsgegevens en de justitiële documentatiedienst. Kenmerk van deze wetgeving is dat slechts voor nader omschreven doeleinden aan uitdrukkelijk genoemde derden gegevens mogen worden verstrekt. Ook in andere regelgeving zijn beperkingen aan de verstrekking van persoonsgegevens opgelegd.

Bureau X verwerkt echter SoFi-nummers, uitkeringsgegevens (uitkeringsnummers, uitgekeerde bedragen en afkeuringspercentages), belastinggegevens, strafrechtelijke gegevens, tenaamstellingen van voertuigen, financiële gegevens zoals rekeningnummer, saldo, kredietfaciliteiten, aandelenbezit en BKR-registratie. Bureau X beschikt daarnaast over de meest actuele NAW-gegevens.

Bureau X vraagt en krijgt dus persoonsgegevens die (direct dan wel indirect) afkomstig zijn uit de geautomatiseerde systemen van instanties die handelen onder een specifieke geheimhoudingsverplichting. Het bureau maakt gebruik van contactpersonen bij de diverse instanties. Het heeft ook een vaste intermediaire contactpersoon die toegang heeft tot gegevens die afkomstig zijn van deze instanties.

Uit de onderzochte stukken blijkt dat medewerkers van bureau X gespreksinstructies hebben om onder valse naam en werkgever naar gegevens te vragen, daar waar informatie niet rechtstreeks of via een tussenpersoon achterhaald kon worden. Kennelijk worden medewerkers van informatieverstrekende instanties door bureau X willens en wetens misleid.

Gelet op de frequentie van de verkrijging van informatie uit bronnen waarvoor een specifieke geheimhoudingsverplichting geldt, gelet op het aantal bronnen dat wordt geraadpleegd en gelet op het feit dat hiervoor vaste contactpersonen worden ingeschakeld, constateert het CBP dat bureau X op structurele wijze persoonsgegevens verzamelt bij bronnen waarop specifieke geheimhoudingsbepalingen van toepassing zijn.

Bureau X handelt onrechtmatig door persoonsgegevens met betrekking tot verhaalsinformatie te verwerken die afkomstig zijn uit bronnen waarop een specifieke (wettelijke) geheimhoudingsverplichting van toepassing is. Bureau X wist dan wel had moeten weten dat voor deze bronnen een ambts- of beroepsgeheim dan wel een wettelijke verplichting tot geheimhouding geldt.

Verder is niet gebleken dat bureau X de in artikel 8, onder f WBP voorgeschreven 'privacytoets' heeft uitgevoerd. Het is overigens niet aannemelijk dat deze toets in het merendeel van de gevallen positief had kunnen uitvallen. De geheimhoudingsplicht van artikel 9, vierde lid WBP staat verstrekking van gegevens aan bureau X in de weg. Hiermee ontbreekt een geldige grondslag voor de verwerking.

Bureau X verwerkt ook bijzondere gegevens zoals bedoeld in artikel 22 en 24 WBP. Het gaat met name om strafrechtelijke gegevens en het Sofi-nummer. Bureau X is krachtens de specifiek hiervoor geldende bepalingen niet gerechtigd om dit soort gegevens te verwerken. Het bureau verwerkt deze bijzondere gegevens dus onrechtmatig, aangezien ook niet is gebleken van één van de uitzonderingen op het verwerkingsverbod als genoemd in artikel 23 WBP.

Het voorgaande rechtvaardigt het vermoeden dat bureau X strafbare feiten begaat door medewerkers en ambtenaren (al dan niet door list) te bewegen hun geheimhoudingsplicht te doorbreken dan wel derden aan te zetten tot het verkrijgen van informatie uit bronnen waarvoor een specifieke wettelijke geheimhoudingsverplichting geldt.

4. Overige bronnen

Onder 'overige' bronnen worden hier bureaus en naamgenoten van de debiteur verstaan. Het CBP maakt wanneer het gaat om het bevragen van deze bronnen door een handelsinformatiebureau, onderscheid tussen contactinformatie en verhaalsinformatie.

Onder contactinformatie worden met name telefoon- en/of adresgegevens verstaan, gegevens nodig om contact te zoeken met de debiteur. Indien de medewerker van het handelsinformatiebureau daarbij doorvraagt naar bijvoorbeeld de financiële positie van een debiteur, is er sprake van vragen naar verhaalsinformatie.

Bureau X vraagt in de praktijk bureaus en naamgenoten van de debiteur naar contact- en verhaalsinformatie. Het bureau handelt daarbij behoorlijk voorzover er contactinformatie bij deze bronnen wordt verkregen. Bureau X handelt echter onbehoorlijk door ook verhaalsinformatie afkomstig van bureaus en naamgenoten te verwerken. Het handelt daarmee in strijd met artikel 6 WBP.

Informatie aan en rechten van de betrokkenen

Het opstellen van verhaalsinformatierapportage kan voor de onderzochte personen, in termen van de WBP de betrokkenen, verstrekende (negatieve) gevolgen hebben. Een betrokkene is er dan ook bij gebaat tijdig te worden geïnformeerd omtrent een verhaalsinformatierapportage. Hierdoor krijgt hij immers de gelegenheid zijn rechten uit te oefenen. Met zijn recht op inzage en zonodig een verzoek om correctie of verwijdering van onjuiste gegevens kan hij ervoor zorgen dat de informatie waarop hij wordt beoordeeld, juist en actueel is. Dit is ook in het belang van de opdrachtgever van het handelsinformatiebureau.

Bureau X heeft de betrokkene echter op geen enkel moment op de hoogte gebracht van het verhaalsonderzoek. De algemene voorwaarden van bureau X verbieden zelfs dat bekendheid wordt gegeven aan het uitgevoerde onderzoek. Het CBP constateert dat de algemene voorwaarden daarmee in strijd zijn met de artikelen 33 en 34 WBP. Bureau X handelt onrechtmatig door structureel de betrokkenen niet te informeren over het onderzoek.

Omdat betrokkenen niet op de hoogte zijn van een (lopend of afgerond) onderzoek, kunnen zij ook geen gebruik maken van hun wettelijke rechten. Bureau X handelt onrechtmatig door betrokkene niet in de gelegenheid te stellen gebruik te maken van zijn recht op inzage. Algemene voorwaarden mogen het dwingend recht niet opzij zetten. De algemene voorwaarden van bureau X zijn in strijd met het recht omdat er een categorische weigering van het verzoek om inzage wordt voorgeschreven.

Aangezien betrokkenen niet op de hoogte worden gebracht van het verhaalsonderzoek, kunnen zij evenmin van het recht op het verbeteren, aanvullen, verwijderen of afschermen van persoonsgegevens gebruik maken. Bureau X handelt onrechtmatig door betrokkene niet in de gelegenheid te stellen om gebruik te maken van zijn recht om te verzoeken om verbetering, aanvulling, verwijdering en afscherming van op hem betrekking hebbende gegevens.

Dit klemt des te meer omdat rapportages voor onbepaalde tijd bewaard worden en beschikbaar blijven voor verder gebruik. Bureau X heeft op schriftelijke vragen van het CBP onjuiste informatie verstrekt over het bewaren van rapportages: rapportages zouden worden vernietigd. Het CBP heeft vastgesteld dat rapportages niet zijn vernietigd. Bureau X heeft zowel een papieren als een elektronisch archief. Alle rapportages worden digitaal bewaard en zijn binnen het informatiesysteem opvraagbaar. Bureau X heeft geen (bewaar)termijn vastgesteld noch een specifiek doel vastgesteld. Niets staat een onbeperkt hergebruik van de rapportages in de weg. Bureau X handelt in strijd met de wet door geen invulling te geven aan de norm van artikel 10 WBP.

Melding onder de WPR en de WBP

Melding bij het CBP (en vroeger bij de Registratiekamer) heeft tot doel de transparantie van de gegevensverwerking te bevorderen. Betrokkenen zijn daardoor beter in staat hun rechten uit te oefenen en toezicht door de toezichthouder wordt bevorderd.

Bureau X is opgericht in oktober 1996. Ook de werkzaamheden zijn toen begonnen. In de periode 1996 tot september 2001 was de Wet persoonsregistraties (WPR) van kracht. Het bureau heeft echter geen persoonsregistratie(s) gemeld bij de Registratiekamer. Het bureau viel ook niet onder het Besluit Genormeerde Vrijstelling. Ten tijde van het onderzoek in 2002 had bureau X de verwerking van persoonsgegevens niet gemeld bij het CBP noch bij een functionaris voor de gegevensbescherming.

Bureau X had ten onrechte de persoonsregistratie niet gemeld bij de Registratiekamer. Het ten onrechte niet melden van een persoonsregistratie is ingevolge artikel 50, eerste lid WPR een strafbaar feit.

Bureau X heeft ook na 1 september 2001 de verwerking van persoonsgegevens waarop de WBP van toepassing is, niet gemeld bij het CBP, terwijl van geen van de in de WBP genoemde uitzonderingen op de meldingsplicht sprake is. Bureau X heeft daarmee in strijd met artikel 27 WBP gehandeld. Het ten onrechte niet melden van de verwerking is ingevolge artikel 75 WBP een strafbaar feit.

Het registreren (onder de WPR) dan wel het verwerken van persoonsgegevens (onder de WBP) is de kernactiviteit van bureau X. Het niet melden en daarmee openbaar en controleerbaar maken van de wijze waarop deze activiteit wordt uitgeoefend, merkt het CBP dan ook aan als een ernstige schending van de wetgeving voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.