

# 16. Informatiebureaus en de bescherming van persoonsgegevens

J.J.C. Kabel\*

## 16.1. INLEIDING

In de particuliere sector is de behoefte aan privacybescherming juist met betrekking tot de activiteiten van informatiebureaus al vroeg gevoeld, met name bij het verzamelen van inlichtingen op het gebied van kredietwaardigheid en solvabiliteit. In Amerika en de Scandinavische landen was wetgeving in de particuliere sector dan ook allereerst daarop gericht. Het gaat immers om de harde kern van privacyinbreuk: het verzamelen en verstrekken aan derden van meestal gevoelige informatie die bedoeld is om beslissingen over personen mogelijk te maken en die doorgaans buiten betrokkene om wordt verwerkt. Aanvankelijk lag het daarom in de bedoeling een afzonderlijk wetsvoorstel in te dienen.<sup>1</sup> De Wet persoonsregistraties bevatte een bijzondere regeling in de wet zelf (art. 13 WPR). Voor deze laatste oplossing is aanvankelijk ook gekozen in andere Europese landen die een voorziening voor informatiebureaus kennen.<sup>2</sup>

De Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) kent echter geen afzonderlijke regeling meer. Wel bestaan er afzonderlijke informatieplichten voor verantwoordelijken die gegevens buiten betrokkene om verwerken, is er thans een regeling in de wet zelf voor bijzondere (voorheen gevoelige) gegevens en dient het College voor de bescherming van persoonsgegevens (CPB, de voormalige Registratiekamer) voorafgaande aan de verwerking door informatiebureaus van strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag een onderzoek in te stellen, indien die bureaus gaan werken zonder vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. Tevens wordt de Gedragscode voor Handelsinformatiebureaus aangescherpt.<sup>3</sup> In het navolgende wordt, nu specifieke regels in de Wbp ontbreken, herhaaldelijk teruggesproken op het systeem en de voorgeschiedenis van de bijzondere regeling voor handelsinformatiebureaus in art. 13 WPR. Omdat de desbetreffende praktijken niet altijd vallen onder het regime van de Wbp, is het ook nodig te bezien wat het gewone recht oplevert.

## 16.2. SITUATIE VÓÓR DE WET PERSOONSREGISTRATIES

Inbreuk op privacy door activiteiten van informatiebureaus kon vóór de inwerkingtreding van de WPR worden beoordeeld op grond van het gewone recht (art. 1401 BW oud; thans art. 6:162 BW). Het standaardarrest is Van der Velde v. Groninger Financieringsbank<sup>4</sup> inzake een waarschuwingssysteem tussen kredietinstellingen. De Hoge Raad beoordeelde daarin de plaatsing op een zwarte lijst van de huurkoper van een auto ook nadat tussen hem en de financieringsinstelling een schikking was getroffen. De vraag of de financieringsinstelling verplicht is om maatregelen te treffen die ertoe kunnen leiden dat de naam van de huurkoper van de zwarte lijst verdwijnt, moet beoordeeld worden naar de omstandigheden van het geval. Als de doorgegeven waarschuwing betrekking heeft op een vordering waarvan achteraf blijkt dat deze de financieringsinstelling niet toekwam, kan de instelling verplicht zijn die maatregelen te nemen. In dit geval had de huurkoper nog niet geheel aan zijn verplichtingen uit de schikking voldaan en mocht zijn naam op de lijst geplaatst blijven.

\* Prof. mr. J.J.C. Kabel is bijzonder hoogleraar media- en communicatierecht aan de Universiteit Utrecht en universitair hoofddocent bij het Instituut voor Informatierecht van de Universiteit van Amsterdam.

<sup>1</sup> Regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met persoonsregistraties (Wet op de persoonsregistraties), *Kamerstukken II* 1981/82, 17 207, nr. 3, p. 53: de Regering overweegt zich te beraden over de mogelijkheid en wenselijkheid van een afzonderlijke wettelijke regeling voor informatiebureaus.

<sup>2</sup> Denemarken: Private Registers Act, no. 293 van 3 juni 1978, gewijzigd bij wet van 10 juni 1987, no. 383, deel 3 (informatiebureaus); Ierland: Data Protection Act van 6 juli 1988, no. 25, Section 16 par. 1 (kredietregistratie); Spanje: Organic Law on the Regulation of the Automatic Processing of Personal Data van 31 oktober 1992, no. 5/1992, art. 28 (financiële informatie); Engeland: Data protection Act 1984, Section 34 par. 3 (kredietregistratie).

<sup>3</sup> Tijdens de afronding van dit artikel, had deze aanscherping nog niet plaatsgevonden. De tekst van de gedragscode is dus nog die van 1993: zie *Stcrt.* 1993, nr. 74, p. 15. Daarbij moet worden opgemerkt dat ingevolge art. 15 lid 5 WPR de verklaring van de Registratiekamer ten hoogste geldt voor vijf jaar na het tijdstip van die verklaring.

<sup>4</sup> HR 1 maart 1968, *NJ* 1968, 221. Aan te nemen valt dat HR 10 juni 1966, *NJ* 1966, 390 (*X v. Informatiebureau Van der Graaf*) na de inwerkingtreding van het Besluit gevoelige gegevens van 19 februari 1993, S. 158 geen betekenis meer heeft. In dit arrest oordeelde de Raad dat het verstrekken van inlichtingen aan derden omtrent iemands strafrechtelijk verleden door niet tot overheidsinstanties behorende natuurlijke en rechtspersonen weliswaar onder bepaalde omstandigheden onoorbaar kan zijn, maar niet in strijd is met in de Nederlandse rechtsorde gewortelde beginselen. Vergelijk hierover nader D.W.F. Verkade, 'De rechtspositie van de geregistreerde, straks en nu', in: F. Kuitenbrouwer e.a., *Drieluik privacybescherming*, Deventer: Kluwer 1984, p. 115-117.

De onrechtmatigheid van de verstrekking wordt dus bepaald door de mogelijke onjuistheid van de gegevens. Bij de vraag naar de juistheid van de geregistreerde gegevens, kunnen alle relevante gegevens in aanmerking worden genomen. Wie in het kader van een faillissementsakkoord finale kwijting voor een geldlening is verleend, kan geen aanspraak maken op verwijdering van een A5 Code<sup>5</sup> bij het Bureau Krediet Registratie, indien vaststaat dat hij nimmer stipt en steeds uiterst moeizaam heeft betaald, er rechtsmaatregelen nodig waren om hem tot betaling te dwingen en de kwijting is geschied in het kader van een dwangakkoord.<sup>6</sup> Wie van de andere kant als gevolg van gewijzigde levensomstandigheden niet in staat is een plankrediet naar behoren af te lossen, maar zich, na tien jaar stipt betaald te hebben, tijdig tot de bank wendt, en met deze tegen finale kwijting betaling van een lager bedrag overeenkomt, kan wél aanspraak maken op verwijdering van de belastende A5-codering.<sup>7</sup> Deze genuanceerde rechtspraak behoudt zijn geldigheid; aan het begrip ‘juistheid’ van de gegevens is immers door de wetgever in de Wet persoonsregistraties, noch in de Wet bescherming persoonsgegevens een beperkende interpretatie gegeven. Aangenomen mag worden dat de Wbp geen negatieve reflexwerking heeft en dat dus acties uit onrechtmatige daad niet zijn uitgesloten.

### 16.3. WETSHISTORIE EN ANDERE (RECHTS)BRONNEN

Achtergronden en ratio van het voormalige art. 13 WPR zijn neergelegd in het Eindrapport van de Staatscommissie-Koopmans.<sup>8</sup> Deze passages zijn indertijd door de Regering aangemerkt als ‘een op hoofdlijnen nog steeds actuele beschrijving van deze sector.’<sup>9</sup> De latere parlementaire behandeling van de wet heeft daaraan nauwelijks iets toegevoegd. Het op het Eindrapport gebaseerde voorstel voor art. 13 WPR heeft ongeschonden de eindstreep gehaald. Blijkens de toelichting volgt het artikel de rechtspraak<sup>10</sup> terzake en bevat het in aanvulling daarop verscherpte eisen.

Gelet op het voorgaande mag worden aangenomen dat de passages in het Eindrapport van groot belang zijn voor de uitleg van de toenmalige regeling en ook van dienst kunnen zijn voor de situatie zoals die na de invoering van de Wet bescherming persoonsgegevens is ontstaan. Ondanks het belang van het onderwerp heeft art. 13 WPR als zodanig niet veel aandacht in de literatuur gehad.<sup>11</sup> Informatiebureaus zijn voorwerp geweest van een EG-studie.<sup>12</sup>

De uitgebreide en bijwijlen wel zeer abstracte toelichting op de Wet bescherming persoonsgegevens rept met geen enkel woord van de reden om geen afzonderlijke regeling meer voor informatiebureaus te geven. Dit mag toch op zijn minst opmerkelijk genoemd worden, nu die regeling blijkens de wetshistorie van de WPR zo onomstreden is gebleken en er, zoals ik hieronder (par. 16.4) zal aantonen, deugdelijke argumenten zijn aan te geven voor een afzonderlijke regeling. Het is ook bepaald onhandig voor de burger om niet te kunnen zien wat de precieze wijzigingen in dit opzicht nu zijn. Er zit bij de toelichting ook geen transponeringstabel, zodat men althans nog zou kunnen zien waar art. 13 WPR gebleven was. Ook de paragraaf over de verhouding tussen Wbp en WPR biedt geen enkele opheldering op dit punt.<sup>13</sup>

### 16.4. RATIO VOOR EEN AFZONDERLIJKE REGELING

<sup>5</sup> Betekenis ten tijde van de uitspraak: ‘Al dan niet na achterstand wordt een bedrag van f 250 of meer al dan niet tegen finale kwijting, afgeboekt, of de schuld bemiddeling is mislukt.’ Deze codering is overigens na bindend advies van de Geschillencommissie BKR van 4 december 1991 gedifferentieerd: “al dan niet” niet langer als een ongesplitste codering aangegeven. Zie ook: Hof Arnhem 23 november 1999, rolnr. 98/110 (Bakker/BKR).

<sup>6</sup> Pres. Rb. Amsterdam 1 december 1988, *KG* 1989, 14 (*K. v. IDM Bank N.V. en het Bureau Krediet Registratie*).

<sup>7</sup> Hof Arnhem 11 november 1985, *NJ* 1987, 994.

<sup>8</sup> *Privacy en Persoonsregistratie*, Eindrapport Staatscommissie Koopmans, Den Haag 1977, p. 88-93.

<sup>9</sup> *Kamerstukken I* 1988/89, 19 095, nr. 36a (nadere Memorie van Antwoord), p. 9.

<sup>10</sup> Bedoeld zal zijn HR 1 maart 1968, *NJ* 1968, 221 inzake zwarte lijst huurkopers auto’s.

<sup>11</sup> Zie: Th.J. van der Heijden, ‘Informatiebureaus en hun aansprakelijkheid’, *Prg.* 1966, p. 235 e.v.; idem, *Prg.* 1967, p. 1 e.v. en p. 26 e.v.; Joh. M. Honing, ‘Enige praktische overwegingen naar aanleiding van het interimrapport in verband met privacy en persoonsregistratie ten aanzien van de informatiebureaus’, *Prg.* 1974, p. 201 e.v.; G. Overkleef-Verburg, *Privacy en Persoonsregistratie in Europees perspectief*, Pre-advies uitgebracht voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, 19 december 1991, p. 59. Zie over ‘headhunters’ en Bureaus voor Werving en Selectie: W.J.P. M. Fase, ‘Headhunters en filers’, in: *Blinde vlekken in het sociaal recht*, p. 19-35; J.J.C. Kabel, *De WPR en de Gedragscode van de Orde van adviseurs voor werving en selectie*, Gids Personeelsbeleid, Arbeidsvraagstukken en Sociale Verzekeringen, 1986-2, p. 17-25; over kredietregistratie: R. Overeem, ‘Informatieverstrekking over kredietwaardigheid’, *TVVS* 1987, p. 190-196; J.J.C. Kabel, ‘Kredietregistratie en kredietverlening’, *P&R* 1994, p. 26-30; over het Centraal Informatiesysteem schade, *P&R* 1990, p. 14 e.v.; over incasso, *P&R* 1991, p. 15 e.v. en het SWOKA rapport; vergelijk verder F. de Graaf (red.), *Handboek Privacybescherming Persoonsregistratie*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1982 (losbl.), pass.; J. Berkvens e.a. (red.), *Wet persoonsregistraties, Leidraad voor de praktijk*, Deventer: Kluwer (losbl.), Commentaar art. 13. Zie voor een uitgebreide beschrijving van de activiteiten van handelsinformatiebureaus en soortgelijke instellingen vooral: Lex van Almelo, *Ik heb toch niets te verbergen. Privacybescherming in het informatietijdperk*, Den Haag: Sdu 2001, i.h.b. p. 75-106.

<sup>12</sup> O. Estadella-Yuste and J.J.C. Kabel, *Sectopriv. Law and practice on dataprotection with regard to mailing lists, credit reference and some other professional information services in the EC compared with the amended draft directive*, Amsterdam: Institute for Information Law, 1993.

<sup>13</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 16-45.

Als ratio voor een afzonderlijke en aangescherpte regeling vermeldt het Eindrapport van de Commissie-Koopmans<sup>14</sup> dat in de werkzaamheden van informatiebureaus gevaren schuilen die met de (door de commissie voorgestelde) algemene regeling niet te ondervangen zouden zijn. Deze gevaren worden met name gezien in de volgende punten:<sup>15</sup>

- de verzameling van gegevens bevat altijd een zekere foutenmarge vanwege de noodzaak gevraagde diensten snel en goedkoop te leveren; aansprakelijkheid voor foutieve gegevens wordt dan ook vaak uitgesloten;
- standaardvoorwaarden verplichten de afnemer van informatie om de verkregen inlichtingen vertrouwelijk te houden en met name deze niet aan betrokkene bekend te maken op straffe van aansprakelijkheid van de afnemer tegenover het informatiebureau voor door het bureau te lijden schade; het doorbreken van die vertrouwelijkheid is schadelijk voor de continuïteit van de activiteiten van informatiebureaus;
- bij informatiebureaus gaat het doorgaans om een combinatie van twee factoren die voor privacybescherming van gewicht zijn, te weten het verzamelen van gevoelige gegevens en de verstrekking van gegevens aan derden;
- inlichtingen van een informatiebureau dienen er bij uitstek toe om beslissingen omtrent de bevroegde personen mogelijk te maken. De geregistreerde heeft dus een groot belang bij een juiste indruk naar buiten toe op basis van die gegevens en bij kennisneming van de inhoud ervan.

Bovengenoemde gevaren hebben, mede vanwege het ontbreken van een vestigingsregeling voor informatiebureaus en vanwege de lage organisatiegraad in de sector, een argument gevormd voor een afzonderlijke regeling. Daarnaast is de commissie zich bewust geweest van de maatschappelijke functie die aan informatiebureaus kan worden toegekend, zeker en vooral als het gaat om kredietinformatie, waar immers de wetgever er zelf van uitgaat dat de kredietgever verplicht is zich voldoende te informeren over de kredietwaardigheid van betrokkene.<sup>16</sup>

Hof Amsterdam heeft in dit verband het bestand van het Bureau Kredietregistratie (BKR) uitdrukkelijk gekwalificeerd als maatschappelijk verantwoord door te overwegen dat 'het stelsel van registratie van verstrekte kredieten en van de afwikkeling daarvan, zoals deze bij het BKR binnen het kader van haar statutaire doelstelling plaatsvindt, een belangrijke bijdrage levert aan een maatschappelijk verantwoorde dienstverlening op financieel terrein en zowel in het belang van kredietgevers als van kredietnemers bijdraagt aan het beperken van risico's bij het verstrekken van kredieten.'<sup>17</sup> De lage organisatiegraad in de sector is blijkens de inwerkingtreding van de gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus (NVH)<sup>18</sup> verbeterd. De activiteiten van organisatiebureaus voor werving en selectie, verenigd in de Organisatie van Adviesbureaus voor Werving en Selectie (OAWS), zijn nader gereguleerd in de eerste code die is goedgekeurd door de Registratiekamer, de OAWS-Privacy Code.<sup>19</sup> Daarmee zijn ook de activiteiten van zogenaamde headhunters van een privacy gedragscode voorzien. Hetzelfde geldt voor het georganiseerde marktonderzoek door de goedkeuring van de Privacygedragscode markt- en opinieonderzoek.<sup>20</sup> Als gevolg van een wijziging van de Wet op de weerkorpsen, zijn particuliere recherchebureaus verplicht zich aan te melden bij de Minister van Justitie.<sup>21</sup> Erkenning van het maatschappelijk belang van bepaalde informatiebureaus heeft tenslotte ook wettelijk zijn beslag gekregen: voor de activiteiten van de Stichting Rai Data Centrum (autogegevens) door de aanwijzing van de Stichting als belangenbehartiger van deze automobielbranche in het kader van de verstrekking van gegevens uit het kentekenregister en het gebruik van die gegevens,<sup>22</sup> en voor de activiteiten van het Bureau Kredietregistratie door de uit art. 14 lid 3 van de Wet op het consumentenkrediet voortvloeiende aansluitingsplicht voor kredietverlenende instellingen bij het BKR.

Ondanks deze voorbeelden van gereguleerde brancheorganisaties, komt het in de praktijk nog vaak voor dat informatie buiten betrokkenen om wordt verhandeld door min of meer ongeorganiseerde handelsinformatie bureaus en particuliere recherchebureaus; het gaat daarbij vaak ook om betrekkelijk gevoelige informatie die soms afkomstig is uit politiedossiers of -registraties, soms van particuliere instanties.<sup>23</sup> Daarnaast circuleren in bepaalde branches zwarte lijsten, bijvoorbeeld de

<sup>14</sup> P. 88; Interim-rapport, p. 17.

<sup>15</sup> P. 89-91.

<sup>16</sup> Zie art. 2 lid 3, onder a van de Wet op het Afbetalingsstelsel en art. 28 lid 2 Wet op het consumentenkrediet. Art. 3b onder 3 Richtlijnen ten aanzien van acceptatie- en kredietbeleid van de VFN-Erecode van de Vereniging van Financieringsondernemingen in Nederland verplicht aangesloten kredietgevers het BKR te raadplegen alvorens tot kredietverlening over te gaan.

<sup>17</sup> Hof Amsterdam 16 mei 1991, *KG* 1991, 226. Vergelijk ook nog de overwegingen van het hof in *X v. Informatiebureau Van der Graaf*, te kennen uit HR 10 juni 1966, *NJ* 1966, 390 waarin gelijksoortige overwegingen met betrekking tot handelsinformatiebureaus.

<sup>18</sup> *Stcrt.* 1993, 74, p. 15.

<sup>19</sup> *Stcrt.* 1990, 232, p. 8-9. Zie ook J.M.A. Berkvens, 'Privacygedragscode OAWS', *Computerrecht* 1991, p. 45-46.

<sup>20</sup> *Stcrt.* 1991, 111, p. 13 e.v.; zie ook: J.J.C. Kabel, *De bescherming van de informationele privacy in de ESOMAR/IKK-code voor de praktijk van het marktonderzoek*, Jaarboek van de Nederlandse Vereniging van Marktonderzoekers, Amsterdam 1980, p. 192-204.

<sup>21</sup> Wet van 7 november 1991 tot wijziging van de Wet op de weerkorpsen terzake van de particuliere beveiligingsorganisaties, S. 594; Regeling particuliere beveiligingsorganisaties van 25 november 1992, *Stcrt.* 1992, 232 (art. 24).

<sup>22</sup> Besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 25 oktober 1993, *Stcrt.* 1993, 204.

<sup>23</sup> Zie *Kamerstukken II* 1997/98, Aanhangsel, p. 2079 (Vragen van het lid Koekoek over handel in persoonsgegevens, 4 maart 1998, nr. 104); *Kamerstukken II* 1998-1999, Aanhangsel, p. 3153 (Vragen van het lid De Wit, 12 mei 1999, nr. 1577), p. 3155 (Vragen van de leden Wagenaar c.s., 21 mei 1999, nr.

kliklijsten in de bouw die waarschuwen voor verkeerde opdrachtgevers of werknemers,<sup>24</sup> of de wat subtieler georganiseerde lijsten op internet die de mogelijkheid verschaffen te weten te komen of in een bepaalde buurt een pedofiel woonachtig is.

## 16.5. TYPISCHE KENMERKEN VAN INFORMATIEBUREAUS

Het typische kenmerk van een informatiebureau is dat, vaak buiten medeweten van betrokkenen, gegevens worden verzameld teneinde die aan derden te verstrekken. Ingevolge het Eindrapport van de Commissie-Koopmans kon dan ook niet als een informatiebureau worden beschouwd een bureau dat de gegevens niet met het oog op verstrekking bedrijfsmatig heeft verzameld, maar dat beschikt over inlichtingen ‘uit eigen ervaring’. De verzameling van gegevens moet dus gericht zijn op de verstrekking ervan aan derden. Dit is vooral van belang voor deurwaarders en incassobureaus die uit eigen ervaring beschikken over gegevens van dubieuze debiteuren. Als echter een incassobureau geen informatiebureau is, maar wel gegevens verstrekt aan particulieren, dan valt, aldus de Commissie-Koopmans het bureau als een informatiebureau te beschouwen en moet met name worden bezien in hoeverre het aanvaardbaar is dat gegevens die voor het ene doel zijn verkregen, voor een ander doel worden gebruikt.<sup>25</sup> Dergelijke overwegingen zijn uiteraard ook onder de huidige Wbp van belang. Dat gegeven kan bijvoorbeeld dienstig zijn voor de kwalificatie van randgevallen zoals die van PTT-Telecom die regelmatig een update van haar basisbestand (in de uitoefening van haar eigen activiteiten verkregen adresgegevens en telefoonnummers van contractanten alsmede de postcodegegevens) op verzoek aan PTT-Post verstrekt, die deze op haar beurt ten behoeve van direct marketing activiteiten van derden verhandelt. Het is dus mede van de oorspronkelijke doelstelling van een verwerking afhankelijk, of bepaalde vormen van verwerking kunnen worden beschouwd als die van een informatiebureau.

Bij informatiebureaus moet allereerst worden gedacht aan verwerkingen die worden uitgevoerd door ten behoeve van het bedrijfsleven werkzame informatiebureaus. In een uitspraak onder de WPR besliste de Registratiekamer, dat het Centraal Bureau voor Rijvaardigheidsbewijzen niet als een informatiebureau te beschouwen viel, omdat het niet werkzaam was ten behoeve van het bedrijfsleven.<sup>26</sup> Ook databanken waarmee wordt beoogd aan een breed publiek informatie te verschaffen en die rechtstreeks toegankelijk zijn voor de abonnees, kunnen echter worden beschouwd als informatiebureaus, uiteraard voorzover er sprake is van verwerking van persoonsgegevens.<sup>27</sup> Te denken valt aan het 0900-8008-informatiebestand van PTT-Telecom. Informatiebureaus in de overheidssector en incassobureaus kunnen eveneens als informatiebureau worden beschouwd met als consequentie – en dat geldt uiteraard ook voor de overige hier gegeven voorbeelden – dat de activiteiten van dergelijke bureaus onder het bereik van de Wbp bijzondere aandacht verdienen.<sup>28</sup>

## 16.6. UITGEZONDERDE VERWERKINGEN

Wij behandelen hier uitsluitend de activiteiten van informatiebureaus die onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens vallen. Allereerst moet worden bedacht dat deze wet niet van toepassing kan zijn op de verwerking van gegevens waarop de wet in het algemeen niet van toepassing is (vergelijk art. 2 Wbp). Als zodanig zijn hier vooral van belang verwerkingen als bedoeld in art. 2 lid 2 en art. 3 Wbp. In vergelijking met de WPR betekent deze niet toepasselijkheid dat mogelijk commercieel te exploiteren informatiediensten, zoals het verkrijgen en het leveren van gegevens uit het handelsregister of uit het kadaster thans, anders dan vroeger, wel onder het bereik van de Wbp vallen.<sup>29</sup> Datzelfde geldt voor informatiediensten op het terrein van pers en omroep en in het algemeen voor verwerking voor journalistieke, artistieke en literaire doeleinden, zij het dat voor die laatste vormen van verwerking alleen een aantal algemene regels van de Wbp van toepassing zijn. De enige uitzonderingen op de toepasselijkheid die thans nog bestaan zijn voor zover relevant verwerkingen ten behoeve van de uitvoering van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, ten behoeve van de politietaak als omschreven in art. 2 van de Politiewet, de verwerking geregeld bij of krachtens de Wet gemeentelijke basisadministratie

---

1578), p. 3237 Vragen van het lid De Wit, 26 mei 1999, nr. 1617), p. 3735 (Vragen van het lid Weekers, 26 mei 1999, nr. 1860); 2001-2002, Vragen van het lid Halsema, 8 oktober 2001, nr. 2010200790.

<sup>24</sup> Zie de voorpagina van *De Telegraaf* 12 februari 2000.

<sup>25</sup> Eindrapport, p. 92.

<sup>26</sup> RK 29 maart 1993, 92.C. 134, in: *Persoonsgegevens beschermd*, Den Haag: Sdu 1999, p. 66.

<sup>27</sup> Vergelijk ten aanzien van de WPR aldus: *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nrs. 1-3, p. 41.

<sup>28</sup> Vergelijk voor de incasso bureaus: *Kamerstukken I* 1988/89, 19 095, nr. 36a (nadere memorie van antwoord), p. 9: ‘omdat die zich behalve met incasseren van vorderingen ook nogal eens bezighouden met het verstrekken van allerhande informatie omtrent de kredietwaardigheid of betalingsbereidheid van personen met wie zij in de praktijk in aanraking komen. Meermalen gaat het dan om bedrijven die zich zowel op de informatie als op de incassopraktijk toeleggen.’

<sup>29</sup> Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 6, p. 31.

persoonsgegevens, die ten behoeve van de uitvoering van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag en die ten behoeve van de uitvoering van de Kieswet.

De WPR was voorts niet van toepassing op registraties die voorlopig van toepasselijkheid waren uitgezonderd op grond van het Besluit tot aanwijzing van voorlopig niet onder de WPR vallende persoonsregistraties.<sup>30</sup> Als zodanig is relevant het kentekenregister. De materiële regeling voor dat register sloot echter zoveel mogelijk aan bij de regeling van art. 13 WPR.<sup>31</sup> Het register valt thans wel onder de Wbp.

## 16.7. VERWERKING VAN LOSSE GEGEVENS

Het oude art. 13 WPR was niet van toepassing op het verzamelen van losse gegevens die niet in een registratie worden ondergebracht. De Commissie-Koopmans had al vroeg oog voor het argument dat bij veel kleinere bureaus gegevens niet worden vastgelegd en impliciet voor een (moderne) 'processing' opvatting gepleit.<sup>32</sup> Die opvatting is thans uiteraard in de Wbp terug te vinden, omdat deze niet langer van het begrip 'registratie' uitgaat, maar van het begrip 'verwerking'. Rb. Maastricht kon overigens onder de oude wet zonder toepassing van de WPR een oordeel geven over de activiteiten van een privé-detectivebureau dat alleen met waarneming en rapportage daarvan aan de opdrachtgever werkte.<sup>33</sup> Onder de Wbp zou in zo'n geval sprake kunnen zijn van verwerking van persoonsgegevens, wanneer het zo is dat de desbetreffende gegevens bestemd zijn om in een bestand te worden opgenomen. Wanneer dat niet zo is, blijft de Wbp ook in zo'n geval echter buiten toepassing (zie art. 2 lid 1 Wbp) en is het gewone recht van toepassing.<sup>34</sup>

## 16.8. VERWERKING VAN GEGEVENS OVER RECHTSPERSONEN

Voor de toepasselijkheid van de regeling maakt het volgens het Eindrapport van de Commissie-Koopmans niet uit of een informatiebureau ook met gegevens over rechtspersonen werkt.<sup>35</sup> Van die moderne opvatting heeft de wetgever echter zeer bewust afgezien.<sup>36</sup> Wat zulks betekent voor informatiebureaus die voor het merendeel handelen in gegevens over bedrijven (zoals de Kamers van Koophandel) is niet helemaal duidelijk. Zoals bekend kunnen als persoonsgegevens wél worden aangemerkt gegevens omtrent eenmansbedrijven en kleine ondernemingen, maatschappen of vennootschappen onder firma die geen rechtspersoon zijn c.q. niet als zodanig worden beschouwd. In ieder geval staat vast dat geen onderscheid hoeft te worden gemaakt tussen zakelijke en privé-informatie omtrent personen. Het Eindrapport achtte een dergelijk onderscheid tussen handelsinformatie en informatie over particulieren al overbodig.<sup>37</sup> De wetgever van de WPR sloot in dit verband aan bij de Duitse wetgeving die 'personenbezogenen Daten' omschrijft als: 'Einzelangaben über persönlichen oder *sachlichen* (curs. K.) Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Personen.'<sup>38</sup> In de toelichting op de Wbp is hieromtrent niet te vinden zodat mag worden aangenomen dat ook handelsinformatie die betrekking heeft op een natuurlijk persoon als een onder de wet vallend persoonsgegeven mag worden beschouwd.

## 16.9. VERWERKING VAN OBJECTGEGEVENS

Ten aanzien van zogenaamde objectgegevens (bijvoorbeeld het kenteken van een voertuig) verwijs ik naar de richtinggevende beschouwingen daaromtrent in de wetgevingstukken bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de WPR in de Eerste Kamer.<sup>39</sup> Doorslaggevend voor de kwalificatie als persoonsgegeven is, aldus die beschouwingen, het antwoord op de vraag of

---

<sup>30</sup> Besluit van 16 juni 1989, S. 238.

<sup>31</sup> Vergelijk het Privacyreglement Kentekenregister, vastgesteld bij Regeling van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 18 oktober 1993, *Stcrt.* 1993, 204, p. 8-10.

<sup>32</sup> Eindrapport, p. 91.

<sup>33</sup> En oordelen dat het verzamelen van gegevens en de rapportage daarvan aan opdrachtgever met betrekking tot situaties die zich beperken tot voor iedere willekeurige buitenstaander met het blote oog waar te nemen feiten als het verlaten van de woning, het tanken bij een benzinestation, het in- en uitgaan van een bedrijfspand, geen betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer in de zin van art. 8 EVRM: Rb. Maastricht 30 september 1991, *KG* 1991, 364.

<sup>34</sup> Vergelijk voor de consequenties van die toepassing HR 9 januari 1987, *NJ* 1987, 982 met annotatie Alkema; *Computerrecht* 1987, p. 110-115 met annotatie Dommering (*Bespiede Bijstandsmoeder*).

<sup>35</sup> Eindrapport, p. 92.

<sup>36</sup> Vergelijk nog eens uitdrukkelijk in die zin voor de WPR: *Kamerstukken I* 1988/89, 19 095, nr. 36a, p. 3 (nadere memorie van antwoord). De Wbp heeft dit standpunt zonder nadere motivering overgenomen.

<sup>37</sup> Eindrapport, p. 92.

<sup>38</sup> Vergelijk nog eens uitdrukkelijk in die zin ten aanzien van de WPR: *Kamerstukken I* 1988/89, 19 095, nr. 36a, p. 3 (nadere memorie van antwoord).

<sup>39</sup> *Kamerstukken I* 1987/88, 19 095, nr. 2b (memorie van antwoord), p. 1-2; nr. 36a (nadere memorie van antwoord), p. 2.

de desbetreffende gegevens bepalend kunnen zijn voor de wijze waarop de betrokken personen in het maatschappelijk verkeer worden beoordeeld of behandeld. De memorie van toelichting bij de Wbp herhaalt dat uitgangspunt nog eens.<sup>40</sup> Dat wil dus in beginsel zeggen dat zuivere objectgegevens buiten de Wbp vallen. Die constatering is van belang voor instellingen die dergelijke gegevens verzamelen en aan derden leveren, zoals geo-informatiebureaus en dergelijke. Nochtans zijn in een aantal adviezen van de Registratiekamer, overigens mede afhankelijk van de context van het geval, telefoonnummers, kentekens van auto's en postcodes met huisnummers gekwalificeerd als een persoonsgegeven.<sup>41</sup> Anderzijds kwalificeert de memorie van toelichting als zuivere objectgegevens gegevens die onroerende zaken of andere registergoederen identificeren, omdat via de registratie daarvan in het kadaster het niet mogelijk is op persoon te zoeken. Levert het kadaster wel aanvullende informatie die zulks mogelijk maakt, dan is de wet uiteraard van toepassing.

## 16.10. VERWERKING BUITEN MEDEWETEN VAN BETROKKENEN

Typerend voor de activiteiten van informatiebureaus is als gezegd het feit dat zij vaak persoonsgegevens verzamelen buiten medeweten van betrokkenen. Wij behandelen hier dan ook allereerst niet die gevallen waarin met de uitdrukkelijke toestemming van betrokkenen gegevens worden verzameld en aan derden geleverd. Dat noopt intussen wel tot een nadere omschrijving van het toestemmingsbegrip die mede geënt is op de wetshistorie van de bijzondere regeling voor informatiebureaus in art. 13 WPR.

Informatie aan betrokkene door de verantwoordelijke houder of door anderen over de verwerking van zijn gegevens bij een informatiebureau of het bekend zijn van betrokkene met die verwerking, is in het algemeen niet voldoende om van toestemming te kunnen spreken. Medeweten van of instemming met de verwerking van gegevens kan geen toestemming opleveren, ook niet indien het aan geregistreerde is toe te rekenen dat een schijn van instemming is gewekt.

De toestemmingseis bevat echter tevens inhoudelijke voorwaarden. Ingevolge art. 12 WPR kon toestemming voor de verstrekking van persoonsgegevens uit een registratie slechts schriftelijk worden gegeven en moest deze betrekking hebben op één geval of op een beperkte categorie van gevallen en in het geschrift nauwkeurig zijn omschreven. De toestemming kon voorts steeds schriftelijk worden ingetrokken. Door die eis vielen globale, schriftelijke toestemmingen voor verstrekking aan derden buiten de boot. De wetsgeschiedenis van de WPR bevat geen aanwijzingen voor de vraag of de aldus geconcretiseerde schriftelijke toestemming onderdeel kan uitmaken van algemene voorwaarden. Gelet op het systeem van art. 13 lid 4, sub *b* WPR (verstrekking moet in concreto door de houder beoordeeld worden op overeenstemming met het doel van de aanvrager) en *c* (verstrekking mag naar het oordeel van de houder in concreto de persoonlijke levenssfeer van geregistreerde niet onevenredig schaden) moet het er naar het systeem van de WPR voor worden gehouden dat de concrete belangen afweging waarvan in die artikelonderdelen sprake is, voorafgaande standaardisering van die belangenafweging in de weg staat. Informatiebureaus die met schriftelijk geconcretiseerde maar gestandaardiseerde toestemmingen van geregistreerden werken, vielen dus niet noodzakelijkerwijs buiten het regime van art. 13 WPR.<sup>42</sup> De wet sloot niet uit dat de toestemmingsverklaring tegenover een ander dan het informatiebureau wordt afgelegd, bijvoorbeeld tegenover een kredietverlenende instelling die gegevens verstrekt aan het Bureau Krediet Registratie welke gegevens op haar beurt door andere instellingen kunnen worden geraadpleegd bij het Bureau.

Zoals bekend wordt de eis van schriftelijke toestemming niet langer gesteld en geldt deze eis niet meer als een afzonderlijke eis voor verstrekking van gegevens aan derden.<sup>43</sup> Toestemming voor de verwerking van gewone gegevens dient ondubbelzinnig te zijn, voor de verwerking van bijzondere gegevens dient zij uitdrukkelijk te zijn. De betekenis van de laatste term wordt niet in de toelichting uitgelegd.<sup>44</sup> Aangenomen moet worden dat de toestemming voor de verwerking van gevoelige gegevens expliciet door betrokkene zelf gegeven moet zijn; voor de gewone verwerking kan de toestemming als ondubbelzinnig worden gekwalificeerd, indien zij uit andere gedragingen van betrokkene is af te leiden (invullen van een formulier, bevestiging van een elektronische dienstverlening door een muisklik, en dergelijke).

Deze enge invulling van het toestemmingsbegrip betekent dat informatiebureau doorgaans geacht zullen worden zonder toestemming van betrokkene gegevens te verwerken. Dat betekent dat zij voor wat betreft de verwerking van bijzondere gegevens vallen onder het verbodssysteem met enkele limitatief opgesomde uitzonderingen van de art. 16-24 Wbp en voor de

<sup>40</sup> Vergelijk *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 47. Vreemd genoeg wordt het elders in de toelichting als afgedaan beschouwd.

<sup>41</sup> Vergelijk B.J. Crouwers-Verbrugge, B.M.S. van Eck & E. Schreuders, (red.), *Persoonsgegevens beschermd*, Uitspraken van de Registratiekamer, Sdu 1997, p. 114-115, p. 134-135 (kentekens in de context van gestolen voertuigen, c.q. prostitutiebezoek); p. 325-327 postcode met huisnummers in de context van credit scoring; p. 103-108 (telefoonnummers in de context van nummer identificatie).

<sup>42</sup> Vergelijk verder D.W.F. Verkade, 'Afwijken van de Wet persoonsregistraties bij (standaard-)contract?', *Computerrecht* 1988, p. 19.

<sup>43</sup> Zie *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 3, p. 66.

<sup>44</sup> De toelichting op art. 1 legt slechts het begrip ondubbelzinnige toestemming uit; de toelichting op art. 23 waarin het begrip uitdrukkelijke toestemming voorkomt, verwijst naar de toelichting op art. 1; zie *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 3, p. 66 en p. 123. *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 13, p. 4 weet nog te melden dat de uitdrukkelijke toestemming altijd ook ondubbelzinnig is, terwijl het omgekeerde niet het geval is.

verwerking van gewone gegevens onder de algemene verwerkingsvoorwaarde van art. 8 sub *f* Wbp. Wat de informatie betreft die de bureaus aan betrokkenen dienen te verschaffen zal doorgaans het regime van art. 34 Wbp (persoonsgegevens niet bij betrokkene verkregen) van toepassing zijn.

#### 16.11. TOETSING VAN DE DOELEINDEN VAN DE GEGEVENSVERWERKING BIJ INFORMATIEBUREAUS

Ingevolge art. 7 van de wet mogen gegevens slechts worden verzameld voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Onder de WPR gold dat de toetsing van het belang van de houder bij de aanleg van een art. 13-bestand aan zwaardere eisen kan worden onderworpen dan die welke voor andere bestanden golden. Als relevante toetsingsfactoren zijn genoemd: de inhoud en aard van de te registreren gegevens, de bron(nen) waaruit deze worden verkregen, de wijze van verkrijging, de instemming van de betrokkene, de verwerkingsprocessen in de zin van verzameling, 'verrijking' of 'profilering', dat wil zeggen de toegevoegde waarde van het systeem van gegevensverwerking, het gebruik binnen de organisatie van de houder, de verstrekking aan derden alsmede de betekenis van de beschikbaarheid van informatie in het maatschappelijk verkeer, mede bezien in het licht van het belang van de houder en de aan het gebruik hiervan voor de betrokkene verbonden consequenties.<sup>45</sup> Art. 13-bestanden waren aldus de enige bestanden in de particuliere sector die nog eens afzonderlijk konden worden getoetst op de vraag of zij eigenlijk wel mochten worden aangelegd.

Van een enkel art. 13-bestand stond vast dat daarmee een maatschappelijk legitiem doel werd gediend.<sup>46</sup> Aan de andere kant verplichtte het Besluit gevoelige gegevens<sup>47</sup> tot een zwaardere toetsing dan voorheen van de praktijk van particuliere recherche- en beveiligingsbureaus, althans voorzover deze werkten met persoonsregistraties waarin gegevens van strafrechtelijke of tuchtrechtelijke aard voorkomen. Ingevolge art. 6 en 7 van dat besluit, mochten deze gegevens immers in beginsel slechts voorkomen in een limitatief opgesomd aantal registraties waar die van particuliere recherchebureaus buiten vielen. De uitzonderingscategorieën van art. 8 BGG lieten registratie door een ander dan degene tegenover wie de strafbare feiten zijn of dreigen te worden gepleegd (het eventuele slachtoffer), slechts toe indien er sprake was van een opdracht aan de derde door het eventuele slachtoffer en van de aanwezigheid van een gewichtig belang van de laatste.<sup>48</sup> De door de Registratiekamer geaccordeerde Gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus staat in art. 4 lid 2 uitdrukkelijk toe dat gegevens aangaande financieel-economische delicten mogen worden opgenomen, voorzover hun vastlegging noodzakelijk is voor een verantwoorde uitoefening van het handelsinformatiebedrijf en geen onevenredige schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde.<sup>49</sup>

Een doelstelling als deze moet inderdaad voor het verwerken van gegevens aanwezig zijn. Het verwerken van gegevens kan op zich zelf niet als gerechtvaardigd worden beschouwd, omdat anders toetsing of het gebruik wel gerechtvaardigd is, onmogelijk is. Opslag van gegevens door een particulier recherchebureau zonder concrete onderzoeksopdracht louter terwille van een eventuele toekomstige opdracht, is dan ook niet toegestaan. Dat geldt ook voor die gevallen waarin het bewaren van gegevens geen nut meer heeft, gelet op de situatie waarvoor die gegevens werden verzameld. In de regel moet dan ook een rechtvaardiging voor gegevensverwerking aanwijsbaar zijn in de individuele persoon over wie gegevens worden vergaard. Dat kan soms anders zijn: voor een bedrijf dat met stelselmatige fraude wordt geconfronteerd, kan het noodzakelijk zijn gegevens te verwerken van alle betrokkenen (klanten, werknemers).<sup>50</sup>

In eerste instantie ligt de afweging of een bepaald doeleinde gerechtvaardigd is bij de verantwoordelijke zelf. Indien een informatiebureau gegevens verwerkt op grond van eigen waarneming zonder betrokkene daarvan op de hoogte te stellen, dan dient zodanige verwerking vooraf te worden gecontroleerd door het College (art. 31, sub *b* Wbp). Hetzelfde geldt voor de werkzaamheden van bureaus die zonder vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus ten behoeve van derden strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag verwerken. De laatste verwerkingen moeten door het College bovendien ter kennis van de Europese Commissie worden gebracht en het bureau kan niet beginnen voordat het College een verklaring heeft afgegeven over de rechtmatigheid van de verwerking.<sup>51</sup> De toelichting kwalificeert deze verklaring als niet-bindend;<sup>52</sup> wel is de verantwoordelijke totdat het onderzoek is afgerond verplicht zijn werkzaamheden op te schorten. Het niet-bindende karakter betekent in ieder geval dat wanneer het

<sup>45</sup> Vergelijk in deze zin: G. Overkleeft-Verburg, *Privacy en Persoonsregistratie in Europees perspectief*, Pre-advies uitgebracht voor de Nederlandse Vereniging voor Rechtsvergelijking, 19 december 1991, p. 59.

<sup>46</sup> Zie Hof Amsterdam 16 mei 1991, *KG* 1991, 226 inzake het bestand van het Bureau Kredietregistratie. Verder valt aan te nemen dat de registraties die zijn voorzien van een door de Registratiekamer goedgekeurde gedragscode eveneens als zodanig zijn te beschouwen.

<sup>47</sup> Besluit van 19 februari 1993, S. 158.

<sup>48</sup> Zie de toelichting op het besluit in S. 1993, nr. 158, p. 24.

<sup>49</sup> Gedragscode Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus, Verklaring van overeenstemming, *Stcrt.* 1993, 118, p. 12-13.

<sup>50</sup> *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 6, p. 34.

<sup>51</sup> Zie art. 32. De verklaring geldt als een besluit in de zin van de Awb.

<sup>52</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 144.

College beslist heeft om niet tot een nader onderzoek over te gaan, zulks nog niet ten gevolge heeft dat de desbetreffende gegevensverwerking ook rechtmatig is. Datzelfde geldt waarschijnlijk ook voor een verklaring in positieve zin. Dat ook een negatieve verklaring niet bindend is, volgt uit de mogelijkheid daartegen administratief beroep aan te tekenen. Het spreekt vanzelf dat het volgens deze regels noodzakelijk is dat de desbetreffende verwerking wordt aangemeld bij het College. Het systeem van de privacyfunctionaris werkt hier niet.<sup>53</sup>

## 16.12. HET REGIME VAN ART. 13 WPR EN DE WBP

Het regime van art. 13 WPR was te beschouwen als een aangescherpte regeling ten opzichte van de algemene regels van de wet (met name ten opzichte van art. 5 lid 2 en art. 11 en 12 WPR). Overtreding van dit regime leidde niet alleen tot aansprakelijkheid van de houder; de aldus verstrekte gegevens waren bovendien niet rechtmatig verkregen in de zin van art. 5 lid 1 WPR en mochten dan ook niet worden opgeslagen in de registratie van de afnemers van het bureau. Het regime liet uiteraard de overige verplichtingen van de wet onverlet, zoals de voor informatiebureaus eveneens geldende zogenaamde spontane mededelingsplicht van art. 28,<sup>54</sup> de aanmeldingsplicht<sup>55</sup> en de plichten welke voortvloeien uit de rechten van geregistreerden. Nu een bijzonder regime voor informatiebureaus in de nieuwe wet ontbreekt, is het zinnig te bezien op welke wijze de bijzondere waarborgen van art. 13 WPR in de nieuwe wet zijn terug te vinden.

### 16.12.1. VERWATERING VAN DE ONDERZOEKSPLICHT MET BETREKKING TOT DE JUISTHEID VAN DE OP TE NEMEN GEGEVENS

Eiste art. 5 lid 2 WPR dat de houder voorzieningen treft ter bevordering van de juistheid van de opgenomen gegevens, art. 13 lid 2 WPR bepaalde ten aanzien van informatiebureaus dat slechts persoonsgegevens mogen worden opgenomen, die op hun juistheid zijn onderzocht. Deze onderzoekszorgplicht hield niet een resultaatsverplichting in om in te staan voor de juistheid van de opgenomen gegevens.<sup>56</sup> Afhankelijk van de aard van de betreffende gegevens en van de belangen die daarbij voor de geregistreerde in het geding kunnen zijn, diende het onderzoek meer of minder diepgaand te zijn.<sup>57</sup> De wet repte niet van een onderzoek door de houder zelf. De houder kon dus gegevens opnemen die door derden of door bewerkers op hun juistheid zijn onderzocht. Deze uitbesteding van het juistheidsonderzoek ontsloeg de houder echter niet van zijn zorgplicht. Afhankelijk van bovenvermelde factoren (aard gegevens en belangen geregistreerde) kon aan de zorgplicht soms voldaan zijn door een steekproefgewijze controle op de methode van onderzoek die door de derde wordt gehanteerd; in andere gevallen dienden waarborgen te worden getroffen voor een meer diepgaand onderzoek dat betrekking heeft op de juistheid van gegevens in een concreet geval. De Registratiekamer stelde de eis dat er in ieder geval voldoende waarborgen moesten zijn om ervoor te zorgen dat iemand niet ten onrechte in een registratie wordt opgenomen, zeker niet wanneer het gaat om registraties die ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor geregistreerden, zoals die met betrekking tot personen die voor bepaalde diensten zoals verzekeringen of kredieten geweigerd worden. Het moet tenminste duidelijk zijn op welke wijze is onderzocht of de opgenomen gegevens juist zijn.<sup>58</sup> De onderzoekspllicht kon tot problemen leiden in systemen waarin het informatiebureau voor de controle op de juistheid volledig afhankelijk was van zijn participanten die de gegevens aanleverden en op hun beurt weer verkregen. De in de toelichting op de WPR genoemde afwegingsfactoren boden hiervoor geen oplossing. Deze informatiebureaus moesten hun aansprakelijkheid dus contractueel afwentelen op de participanten.

De Wbp bepaalt thans in art. 11 lid 2 dat de verantwoordelijke de nodige maatregelen treft opdat de persoonsgegevens, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, juist en nauwkeurig zijn. Het gaat hier, de toelichting meldt het uitdrukkelijk, om een inspanningsverplichting. Er is geen verplichting om gegevens die door derden zijn verschaft te verifiëren op hun juistheid, althans niet voor die gevallen waarin de verantwoordelijke verplicht is om dergelijke gegevens op

<sup>53</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 145; zie ook p. 184.

<sup>54</sup> Het wetsvoorstel van de Commissie-Koopmans bepaalde in art. 64 lid 1, onder e dat de paragrafen over kennisgeving van opname in het registratiesysteem en de paragraaf over rechten van inzage en verbetering niet van toepassing zijn op een registratiesysteem dat blijkens zijn reglement wordt gebruikt 'voor het verstrekken van persoonsgegevens met betrekking tot solvabiliteit of kredietwaardigheid, voorover die gegevens betrekking hebben op personen in hun hoedanigheid van ondernemer.' Deze bepaling is niet overgenomen in de huidige wetgeving. Daaruit kan volgen dat ook voor die gegevens de spontane mededelingsplicht geldt.

<sup>55</sup> Informatiebureaus in de zin van art. 13 WPR vielen niet onder de registraties die ingevolge het Besluit genormeerde vrijstelling van 2 januari 1990, S. 16 van aanmelding waren vrijgesteld.

<sup>56</sup> Zie aldus uitdrukkelijk de Minister van Justitie bij de behandeling van het voorstel, *Kamerstukken II* 1987, 97-5010: een volledige zekerheid zou alleen te krijgen zijn na een grondig en tijdrovend onderzoek, waarvoor in de praktijk veelal niet de ruimte zal bestaan.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nrs. 1-3, p. 41.

<sup>58</sup> Zie t.a.v. verzekeringen RK 4 februari 1994, 93.C.101, *Persoonsgegevens beschermd*, Den Haag: Sdu 1999, p. 157-158; t.a.v. kredieten: RK 18 juni 1996, 95. C.013, *Persoonsgegevens beschermd*, Den Haag: Sdu 1999, p. 276-279.



te nemen.<sup>59</sup> Het systeem van de Wbp is dat van art. 5 lid 2 WPR; er geldt dus geen bijzondere onderzoeksplicht meer naar de juistheid van de op te nemen gegevens voor informatiebureaus.

#### 16.12.2. VERVAL VAN DE PLICHT ALLEEN OP VERZOEK TE VERSTREKKEN

Ongevraagde verstrekking was onder het regime van art. 13 WPR uit den boze. Verstrekking mocht alleen op verzoek geschieden (art. 13 lid 3 WPR). Dit sloot echter gestandaardiseerde verstrekking niet uit. Bij interactieve databanken ligt in het nemen van een abonnement een verzoek besloten.<sup>60</sup> Bij deelnemerssystemen waarin vaste, contractuele relaties bestaan tussen bureau en participant zal het verzoek eveneens eenmalig deel kunnen uitmaken van de contractuele relatie tussen bureau en participant.

In de Wbp moeten wij het op dit punt doen met art. 8, sub *f* voor gewone gegevens en met de art. 16-24 voor bijzondere gegevens. Art. 8, sub *f* sluit ongevraagde verstrekking niet uit: de vraag of zo een verstrekking nodig is, is ter beoordeling aan de verantwoordelijke. Deze moet in eerste instantie de afweging maken of de desbetreffende verstrekking noodzakelijk is ter behartiging van het gerechtvaardigde belang van de derde aan wie hij de gegevens verstrekt. Ook dit systeem maakt het mogelijk om te werken met gestandaardiseerde verzoeken, maar het verplicht de verantwoordelijke niet langer aan te tonen dat om verstrekking is verzocht.

#### 16.12.3. STRENGERE CONTROLE OP VERENIGBAARHEID DOELEINDEN VAN VERSTREKKER EN AFNEMER

Het gebruiksdoel moest onder de WPR bekend zijn bij verstrekker, het mocht niet maatschappelijk onaanvaardbaar zijn (niet in strijd met wet, openbare orde of goede zeden) en er diende een redelijk verband te zijn tussen de aard van de verstrekte gegevens en het doel: de verstrekking was verboden indien zij redelijkerwijs niet in overeenstemming was met het opgegeven gebruiksdoel (art. 13 lid 3 en lid 4 WPR). De term redelijkerwijs betekende dat vergissingen van de verstrekker op dit punt niet in alle gevallen tot gevolg behoefden te hebben dat de gegevens door de ontvanger onrechtmatig waren verkregen. Dit gevolg diende alleen te worden verbonden aan verstrekkingen waarover geen misverstand kon bestaan.<sup>61</sup>

De eis die thans wordt gesteld, is dat beide doeleinden verenigbaar moeten zijn. Een informatiebureau kan dus gegevens verstrekken voor een ander doel dan waarvoor deze zijn verzameld, mits het doel waartoe de gegevens worden verstrekt verenigbaar is met het oorspronkelijke doel. Het verband tussen de aard van de gegevens en het secundaire gebruiksdoel is verdwenen. Van de andere kant is de eis van verenigbaarheid strenger. Het oude systeem maakte het immers mogelijk dat het gebruiksdoel van de verkrijger niet verenigbaar was met dat van de verstrekker; de enige controle die de verstrekker diende uit te oefenen was of de gegevens bij zijn afnemer wel op zijn plaats waren, gelet op het gebruiksdoel van de afnemer.

#### 16.12.4. PLICHT TOT BELANGENAFWEGING BEHOUDEN

Ook bij het bestaan van een redelijk verband tussen aard van de verstrekte gegevens en het doel van de verzoeker, kon verstrekking niettemin zijn verboden als daardoor de persoonlijke levenssfeer van geregistreerde onevenredig werd geschaad (art. 13 lid 4 WPR). Zo kon het bijvoorbeeld niet geoorloofd zijn voor een bescheiden doel, zoals het innen van een kleine geldvordering, voor betrokkene bezwarende gegevens te verschaffen die niet opwogen tegen het belang van de verzoeker.<sup>62</sup>

Deze belangenafweging is behouden en lijkt enigszins aangescherpt: art. 8, sub *f* verplicht de verantwoordelijke allereerst om te onderzoeken of de gegevensverwerking wel noodzakelijk is ten behoeve van het gerechtvaardigd belang van de afnemer en vervolgens te onderzoeken of, wanneer dat zo is, niettemin het belang van betrokkene niet moet voorgaan.<sup>63</sup> Daarbij dient een zekere proportionaliteitstoets te worden aangelegd op grond waarvan de verantwoordelijke mede zou moeten onderzoeken of, gelet op het belang van de afnemer, dat belang ook niet op een andere wijze zou kunnen worden gediend dan door verstrekking van bepaalde gegevens.

#### 16.12.5. PROTOCOLPLICHT VERVALLEN

Elke verstrekking moest ingevolge art. 13 lid 5 WPR tenminste een jaar na verstrekking vastgelegd worden gehouden, tenzij redelijkerwijs kon worden aangenomen dat de geregistreerde daarbij geen belang had. Aangetoond moest worden dat er geen belang is; ook een gering belang is een belang en van een afweging van zo'n belang tegenover dat van de houder was hier

<sup>59</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 97.

<sup>60</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nr. 3, p. 41.

<sup>61</sup> Minister van Justitie, behandeling Tweede Kamer 2 september 1987, 97-5010.

<sup>62</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nr. 3, p. 41.

<sup>63</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nr. 3, p. 41.

geen sprake: de term redelijkerwijs uit art. 13 lid 5 WPR slaat op de objectieve waarschijnlijkheid van het ontbreken van enig belang. Het viel niet goed in te zien in hoeverre deze bepaling de houder nog een mogelijkheid bood om af te zien van vastlegging van verstrekkingen.

Vermeld dient dat de toelichting op dit punt soepeler was; daarin werd vermeld dat de protocolplicht uitzondering lijdt, als zij kennelijk onevenredig zou zijn met het belang dat de geregistreerde daarbij heeft.<sup>64</sup> Die wijze van belangenafweging spoorde met de algemene protocolplicht van art. 32 lid 2 WPR dat een ruimere marge voor de houder bevatte om af te zien van vastlegging van verstrekkingen aan derden: volgens dit artikellid mocht de houder afzien van vastlegging indien hij redelijkerwijze kon aannemen dat het belang van de geregistreerde daardoor niet onevenredig werd geschaad. In dat geval kon worden volstaan met algemene informatie over de aard van de verstrekking en over de verkrijgers. Het ging daarbij dan om gevallen waarin bijvoorbeeld frequent on line raadpleging plaatsvindt en het belang van geregistreerde door niet vastlegging niet onevenredig wordt geschaad.

De Wbp kent geen protocolplicht meer. Dat wil niet zeggen dat betrokkene niet behoort te worden ingelicht over eventuele verstrekkingen, maar de faciliteit daarvoor, dat wil zeggen het gedurende enige tijd moeten bewaren van een verstrekkingprotocol is vervallen.

#### 16.12.6. INFORMATIEPLICHTEN AFGEZWAKT, MAAR OGENSCHIJNLIJK MINDER UITZONDERINGEN

Informatiebureaus hebben er op zijn zachtst gezegd uiteraard niet altijd belang bij dat betrokkenen weten dat informatie omtrent hun handel en wandel wordt verzameld. Niettemin was het systeem van de WPR duidelijk: art. 28 WPR eiste dat betrokkenen werd meegedeeld dat een informatiebureau gegevens over hen opnam in een registratie. Dat moet in theorie de dood in de pot zijn geweest voor veel informatiebureaus. Onder de regels van de WPR kon mededeling van eerste opname (art. 28 WPR), een verzoek tot inzage en inlichtingen over de herkomst (art. 29 WPR) en een verzoek tot inlichtingen over verstrekking aan derden (art. 32 WPR) echter achterwege worden gelaten of geweigerd voorzover dit noodzakelijk was in het belang van gewichtige belangen van anderen dan de verzoeker, de houder daaronder begrepen (art. 30, sub *e* WPR). De uitzondering moest restrictief worden geïnterpreteerd. Als gewichtige belangen konden niet worden aangemerkt overwegingen met betrekking tot kosten of doelmatigheid (administratieve rompslomp, en dergelijke).<sup>65</sup> Het belang van een goede loopbaanontwikkeling van werknemers in een bedrijf mocht worden aangemerkt als (overigens het enige, tijdens de parlementaire behandeling concreet genoemde) gewichtig (bedrijfs)belang.<sup>66</sup>

Op deze uitzondering is bijvoorbeeld gebaseerd art. 12 lid 2 en lid 4 van de door de Registratiekamer geaccordeerde OAWS-Gedragscode, waarin wordt bepaald dat mededeling van eerste opname en inzage door bureaus voor werving en selectie achterwege kan worden gelaten, indien de loopbaanontwikkeling van geregistreerde in het bedrijf waar hij werkzaam is door de mededeling wordt geschaad, of door de mededeling in het bedrijf van geregistreerde problemen zijn te verwachten op het gebied van management en personeelsvoorziening. Dergelijke gevaren zijn reëel: 'name dropping', het tippen van potentiële opvolgers in een bedrijf kan dodelijk zijn voor betrokkenen. Voorts kon ingevolge hetzelfde artikel mededeling van eerste opname achterwege worden gelaten, indien de gegevens uit openbare bronnen waren verkregen, de gegevens gelet op het doel van de registratie slechts een voorlopig karakter hadden of de geregistreerde redelijkerwijs kan weten dat een dergelijke opname heeft plaatsgevonden. Tenslotte kon een verzoek tot inzage worden geweigerd, indien door de mededeling de persoonlijke levenssfeer van anderen dan de geregistreerde onevenredig dreigde te worden geschaad.

Het voorstel van de Commissie voor Consumentenaangelegenheden van de SER tot het creëren van een wettelijke verplichting om bij een weigering, respectievelijk het aanbieden van een krediet of verzekering onder bijzondere, bezwarende voorwaarden de gronden mee te delen, waarop die weigering, respectievelijk de aanbieding onder bezwarende voorwaarden berust en, indien de desbetreffende gegevens van een informatiebureau afkomstig zijn, de naam en het adres van het informatiebureau,<sup>67</sup> is indertijd door de Commissie-Koopmans aangemerkt als een nadere overweging waard, maar door de wetgever niet overgenomen, waarschijnlijk omdat zulks, zoals de commissie zelf al aangaf, in de Amerikaanse praktijk tot allerlei verwarring aanleiding bleek te geven bij geregistreerden.<sup>68</sup> Daarmee staat vast dat de afnemer van gegevens van het informatiebureau kan worden verplicht de herkomst geheim te houden, ook als het om voor de geregistreerde negatieve gegevens gaat en uiteraard voorzover de wettelijke uitzondering van toepassing kan worden geacht. Vermelding in dit verband verdient dat de Gedragscode van de Nederlandse Vereniging van handelsinformatiebureaus terzake van het achterwege laten van inlichtingen aan geregistreerde niet meer bevat dan de letterlijke tekst van art. 30, sub *e* WPR.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II* 1984/85, 19 095, nrs. 1-3, p. 41.

<sup>65</sup> *Kamerstukken I* 1987/88, 19 095, nr. 2b (memorie van antwoord), p. 11.

<sup>66</sup> *Kamerstukken II* 19 095, memorie van antwoord, p. 58.

<sup>67</sup> Zie Advies inzake Privacybescherming in verband met de persoonsregistratie door informatiebureaus van 19 september 1974 (bijlage bij Eindrapport van de Commissie-Koopmans).

<sup>68</sup> Eindrapport, p. 93.

Informatie aan betrokkene dient ingevolge art. 34 lid 1, sub *b* Wbp niet op het moment van verzameling of opslag, maar pas uiterlijk op het moment van eerste verstrekking te worden verschaft, wanneer het gaat om, zoals bij informatiebureaus doorgaans het geval zal zijn, gegevens die niet bij de betrokkene zelf zijn verkregen en die bestemd zijn om aan derden te worden verstrekt. De informatie die moet worden gegeven bestaat uit de identiteit van het informatiebureau, het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt en ‘nadere informatie voorzover dat gelet op de aard van de gegevens, de omstandigheden waaronder zij worden verkregen of het gebruik dat ervan wordt gemaakt, nodig is om tegenover de betrokkene een behoorlijke en zorgvuldige verwerking te waarborgen.’ (art. 34 lid 3 Wbp). Wanneer mededeling van die informatie aan betrokkene onmogelijk blijkt of een onevenredige inspanning kost, hoeft die informatie niet te worden verschaft, maar dient tenminste de herkomst van de gegevens vast te worden gelegd.

De rechtvaardiging voor deze zwakke informatieplicht, zou zijn dat de verantwoordelijke, indien gegevens buiten betrokkene om worden verkregen, niet altijd in staat zou zijn om contact met de betrokkene te leggen. Dat betekent dus dat wanneer wel bekend is waar betrokkene te bereiken is – en bij handelsinformatiebureaus zal dat nu juist vaak het geval zijn, ook al wordt de informatie buiten betrokkene om verzameld – de betrokkene dus moet worden geïnformeerd, ook al heeft nog geen verstrekking aan derden plaatsgevonden.<sup>69</sup> Dat wordt nogal eens over het hoofd gezien.

Is aan de ene kant het informatieregime dus afgezwakt, aan de andere kant lijken de uitzonderingen minder ruim. Hoewel ingevolge de toelichting dit uitzonderingsregime aansluit bij dat van art. 30 WPR, is dit regime toch anders geformuleerd en is een aanscherping beoogd.<sup>70</sup> De zinsnede ‘gewichtige belangen van anderen dan de verzoeker, de houder daaronder begrepen’ is vervallen; de enige relevante uitzondering op dit punt is nu geformuleerd als: ‘de bescherming van betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen.’ (art. 43, sub *e* Wbp). Een recht is iets anders dan een belang. Er moet dus een duidelijk geformuleerd recht aan te wijzen zijn en het moet bovendien, zo volgt uit de aanhef van art. 43, noodzakelijk zijn, om op grond van dat recht informatie achterwege te laten. De formulering ‘rechten en vrijheden’ sluit aan bij die van art. 8 EVRM. De rechtspraak van het Hof zal dus relevant zijn bij de nadere invulling van deze termen. Een economische invulling van dat vrijheidsbegrip is in het licht van art. 8 lid 2 EVRM overigens niet uitgesloten. Onder ‘anderen’ wordt uitdrukkelijk ook de verantwoordelijke zelf begrepen.<sup>71</sup>

De praktijk die bij het Bureau Krediet Registratie en bij RDC Datacentrum BV wordt gevolgd ten aanzien van de mededeling van eerste opname is die van een algemeen geformuleerde, publieke mededeling (advertenties, folders, en dergelijke).<sup>72</sup> Het BKR-systeem vereist bij negatieve registratie een waarschuwing vooraf.

### 16.13. VERWERKING VAN BIJZONDERE GEGEVENS

De verwerking van bijzondere (voorheen: gevoelige) gegevens door particuliere informatiebureaus is uitsluitend toegestaan op basis van een wettelijke regeling. De art. 16-22 bevatten die regeling. De desbetreffende bepalingen sluiten in beginsel de verwerking uit door informatiebureaus uit van gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, betreffende iemands ras, politieke gezindheid, lidmaatschap van een vakbond of gezondheid. Dergelijke gegevens mogen voorzover hier van belang eigenlijk allen maar worden verwerkt, wanneer zij uitdrukkelijk door betrokkene eigener beweging openbaar zijn gemaakt. Verplichte en anderszins onvrijwillige openbaarmaking valt daar niet onder. Overigens geldt ook voor de uitdrukkelijk openbaar gemaakte gegevens, dat de verwerking ervan van de algemene regel van art. 8, sub *f* Wbp.<sup>73</sup>

Voor de verwerking van voor informatiebureaus doorgaans belangrijke strafrechtelijke gegevens biedt art. 22 Wbp echter een soepeler regime. De verantwoordelijke zelf mag deze gegevens verwerken, indien dat geschiedt ten behoeve van de bescherming van zijn belangen voorzover het gaat om strafbare feiten die jegens hem of in zijn dienst zijn of mogelijk zullen worden verricht. Het uitbesteden van deze activiteiten aan anderen is niet uitgesloten: verwerking mag plaatsvinden door informatiebureaus die werkzaam zijn op grond van een vergunning van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus dan wel indien passende en specifieke waarborgen zijn getroffen en de procedure van art. 31 Wbp (voorafgaand onderzoek door het College) is gevolgd. Dat laatste sluit bijvoorbeeld niet uit dat op branche niveau met zwarte lijsten wordt gewerkt, mits uiteraard maar in de genoemde waarborgen is voorzien en de algemene regels van de wet worden gevolgd.<sup>74</sup> Bij de opzet van dit soort lijsten op brancheniveau is voorafgaand onderzoek door het College verplicht; dat geldt niet voor individuele bedrijven die met zwarte lijsten werken. In het laatste geval is de consument, aldus de parlementaire stukken, immers vrij om een ander bedrijf te kiezen. Concurrentie op de markt zou dan maatschappelijke uitsluiting tegen

<sup>69</sup> *Kamerstukken II* 1998/99, 25 892, nr. 13, p. 15.

<sup>70</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 171.

<sup>71</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 171.

<sup>72</sup> Deze praktijk is gebaseerd op een brief van de Minister van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, *Kamerstukken II* 19 905, nr. 23, p. 2.

<sup>73</sup> *Kamerstukken II* 1997/98, 25 892, nr. 3, p. 123.

<sup>74</sup> *Kamerstukken II* 1988/99, 25 892, nr. 8, p. 22.

kunnen gaan.<sup>75</sup> De verwerking van strafrechtelijke gegevens mag verder worden aangevuld met andere, bijzondere persoonsgegevens, voorzover dat noodzakelijk is gelet op het doel waartoe die strafrechtelijke gegevens worden verwerkt. Dat geldt uitdrukkelijk ook voor gegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag.

Op deze verwerking blijven uiteraard de algemene regels van de Wbp van toepassing. Zulks impliceert onder meer dat de desbetreffende gegevens slechts door particulieren mogen worden verwerkt voor zover in het individuele geval tussen verantwoordelijke en betrokkene een bijzondere relatie bestaat of kan gaan bestaan. Het verzamelen van strafrechtelijke gegevens door bijvoorbeeld openbare terechtzittingen bij te wonen, is in die optiek uit den boze.<sup>76</sup> Dat betekent ook dat de desbetreffende gegevens rechtmatig moeten zijn verkregen. Daar ontbreekt het nogal eens aan. Uit een door de Registratiekamer ingesteld onderzoek naar de praktijken van een handelsinformatiebureau<sup>77</sup> bleek bijvoorbeeld dat op onrechtmatige wijze gegevens zijn verstrekt die afkomstig zijn uit persoonsregistraties waarvoor een geheimhoudingsplicht geldt (dienstplichtgegevens, belastinggegevens, gegevens over sociale uitkeringen en bankgegevens). Het gebruik van op deze wijze verkregen gegevens is aan te merken als onrechtmatig nu het voor het bureau duidelijk is, dan wel duidelijk had moeten zijn gezien de aard van de gegevens, dat deze in strijd met de hiervoor geldende regels zijn verstrekt. Door deze gegevens vervolgens aan te wenden voor de rapportage handelt dit bedrijf dan ook onrechtmatig jegens betrokkene. Volgens de Kamer rust ook op een opdrachtgever van een rapportage over een burger een plicht om, juist vanwege het discrete karakter van deze gegevens, de werkwijze en de rechtmatigheid van de verkrijging van informatie te onderzoeken.

## 16.14. TOEZICHT OP INFORMATIEBUREAUS

### 16.14.1. ZWARTE LIJSTEN

Zwarte lijsten zijn lijsten met persoonsgegevens die door een bedrijf of door een brancheorganisatie of belangenvereniging worden aangelegd met het doel degenen die op de lijst vermeld staan uit te sluiten van een overeenkomst dan wel met hen een overeenkomst onder andere voorwaarden dan gebruikelijk aan te gaan. De reden daarvoor is doorgaans men slechte ervaringen heeft met betrokkene, vooral op het punt van betaling van vorderingen. Het zal dus doorgaans niet om bijzondere, bijvoorbeeld strafrechtelijke gegevens gaan, maar om civielrechtelijke. De wettelijke voorwaarden voor het gebruik van bijzondere gegevens, zijn dan ook meestal niet van toepassing. Is een lijst door een organisatie of vereniging aangelegd, dan hebben gewoonlijk de leden van die organisatie toegang tot de lijst.

De Registratiekamer heeft een aantal criteria opgesteld waarin het houden van dergelijke lijsten moet voldoen, willen zij in overeenstemming zijn met de bescherming van de informatieprivacy.<sup>78</sup> Het hanteren van zwarte lijsten is op zichzelf niet ontoelaatbaar. Mede vanwege de ernstige gevolgen die het plaatsen op een zwarte lijst voor betrokkenen kan hebben, dient het hanteren van die lijsten echter op een zorgvuldige wijze te geschieden. Ingevolge het advies van de Registratiekamer is plaatsing van een persoon op een zwarte lijst geoorloofd wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1. Op grond van afweging van de omstandigheden van het gegeven geval heeft de houder in redelijkheid kunnen besluiten een debiteur van een (aantal) deelnemer(s) op de zwarte lijst te plaatsen. Dit betekent ten eerste dat de toegebrachte schade aan de deelnemer(s) onevenredig is in verhouding tot de schade voor de debiteur als gevolg van de plaatsing op de zwarte lijst. Ten tweede moet het nagestreefde doel (voorkomen van verdere schade) niet op een voor de debiteur minder ingrijpende wijze kunnen worden bereikt.
2. De houder heeft zorggedragen voor een zo groot mogelijke openheid en zorgvuldigheid tegenover de geregistreerde debiteur. De geregistreerde heeft bij het aangaan van de overeenkomst kunnen weten of redelijkerwijs kunnen weten in welke gevallen tot plaatsing op de zwarte lijst zal worden overgegaan. Op het moment van wanprestatie is de geregistreerde medegedeeld dat na niet-betaling tot plaatsing zal worden overgegaan. En bij plaatsing op de zwarte lijst is de geregistreerde hiervan in kennis gesteld. Ten slotte wordt aan de geregistreerde medegedeeld dat geen overeenkomst met hem wordt aangegaan indien die beslissing – mede – op grond daarvan is genomen.

### 16.14.2. ONDERZOEK DOOR KAMER EN COLLEGE

Incassobureaus en deurwaarders werken vaak nauw samen met informatiebureaus teneinde verhaalsinformatie te verkrijgen omtrent debiteuren. De incassobureaus en de deurwaarders verstrekken in die gevallen soms Sofi nummers en GBA

<sup>75</sup> Kamerstukken II 1998/99, nr. 9, p. 5.

<sup>76</sup> Kamerstukken II 1998/99, nr. 6, p. 41.

<sup>77</sup> November 1999, 99.O.413.

<sup>78</sup> A.F. Rommelse, *Zwarte lijsten. Belangen en effecten van waarschuwingssystemen* (Achtergrondstudie en verkenningen 4), Rijswijk 1995.

informatie aan het informatiebureau dat met die data gewapend vervolgens bij bureaus, woningbouwcorporaties, verzekeraars, uitkeringsinstanties, werkgevers, nutsbedrijven en zo meer probeert de verhaalsinformatie wat meer 'body' te geven. De Registratiekamer heeft die samenwerking nader onderzocht en geconcludeerd dat het die activiteiten op zijn minst op vier punten schortte aan een behoorlijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ten eerste wordt niet bijgehouden uit welke bronnen de desbetreffende gegevens zijn verkregen. Vervolgens worden bijzondere gegevens verkregen en verstrekt die volgens het wettelijk regime buiten beschouwing zouden moeten blijven. Ten derde wordt doorgaans meer informatie verzameld dan is aangemeld bij de Registratiekamer. Tenslotte wordt vaak meegewerkt aan het schenden van geheimhoudingsplichten doordat informatie wordt opgevraagd, verkregen en verstrekt die vertrouwelijk zou moeten blijven.<sup>79</sup> De Kamer oordeelt dat het doorgaans onrechtmatig is om uit niet-openbare bron zonder toestemming van de geregistreerde informatie te verkrijgen voor het opstellen van een rapport met verhaalsinformatie. Voorts wordt geconstateerd dat het onderzochte handelsinformatiebureau de wettelijke geheimhoudingsverplichting van derden bewust doorbreekt. Niet alleen het handelsinformatiebureau zelf overtreedt de wet, door onrechtmatig verkregen informatie aan derden te verstrekken maar het zet ook organisaties aan tot het onrechtmatig verstrekken van informatie. Uit het onderzoek blijkt zelfs dat een (grote) uitkeringsinstelling op systematische wijze met behulp van SoFi-nummers- gegevens verstrekt aan het informatiebureau.

### 16.14.3. GEDRAGSCODE

De gedragscode van de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus dateert in de eerste, door de Registratiekamer goedgekeurde, versie van 1993.<sup>80</sup> De code bevat een aantal bepalingen die inderdaad van belang zijn voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van diegenen die door het bureau worden gevolgd. Zo bepaalt art. 3 lid 2 dat hij of zij steeds op de hoogte moet worden gesteld van de identiteit van het informatiebureau en van het doel waarvoor gegevens worden verzameld. Wat de verkrijging van gegevens betreft, bepaalt artikel 3 lid 3 wel dat de verstrekkers gegevens moeten hebben verstrekt voor het doel van de registratie van het handelsbureau, maar niet dat de verstrekking ook conform het eigen doel van de registratie van verstrekker dient te zijn. Wel bepaalt lid 4 van dat artikel dat de registratie zo moet zijn ingericht dat steeds de bron van de verkregen gegevens te achterhalen moet zijn. Dubbelzinnigheid schuilt echter in de ongeclausuleerde uitzondering op de kennisgeving van eerste opname. De kennisgeving van eerste opname geldt niet, indien gewichtige belangen van anderen dan de geregistreerde, de houder daaronder begrepen, zich verzetten tegen die kennisgeving. Eenzelfde uitzondering geldt voor het inzage-recht van geregistreerde. Hoe die uitzondering spoort met de plicht om bij het verzamelen van gegevens mee te delen aan betrokkenen dat het informatiebureau gegevens verzamelt en voor welk doel dat gebeurt, is niet goed in te zien. Met de onmogelijkheid van inzage vervalt uiteraard ook de mogelijkheid voor betrokkenen om te controleren of de over hem vastgelegde gegevens juist zijn, alsmede de mogelijkheid er achter te komen aan wie door het bureau gegevens zijn verstrekt.

### 16.15. INCASSOBUREAUS EN GEMEENTELIJKE BASISADMINISTRATIE

Per 1 september 2001 is tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wbp het gewijzigde artikel 100 van de Wet GBA in werking getreden. De wijziging harmoniseert het gemeentelijk beleid ten aanzien van de verstrekking van persoonsgegevens uit de basisadministratie aan commerciële instellingen, waaronder incassobureaus. Dergelijke instellingen kunnen slechts gegevens uit de administratie verkrijgen op grond van een algemeen verbindend voorschrift overeenkomstig artikel 98 en 99 van de Wet GBA. Dit betekent in veel gevallen dat een buitengerechtelijke incasso procedure – d.w.z. een incasso procedure zonder inschakeling van een deurwaarder - vrijwel onbruikbaar is geworden.<sup>81</sup> Freudenthal wijst op het paradoxe gevolg dat die wijziging – bedoeld ter bescherming van de privacy van de burger – zal nopen tot meer preventieve controle op het betaalgedrag van de burger en dus tot meer inperkingen op de privacy.

<sup>79</sup> Zie Onrechtmatige handelswijze van een handelsinformatiebureau, 2001.

<sup>80</sup> *Stscrnt* 118 van vrijdag 25 juni 1993, p. 12-13.

<sup>81</sup> Vgl. M. Freudenthal, 'Verstrekking van persoonsgegevens in de gewijzigde GBA voor incassodoelinden', *NJB* 2001-28, p. 1299; zie ook Kamerstukken II 2001-2202, Aanhangsel, p. 137 (Vragen van het lid De Swart, 19 september 2001, nr. 68 met het antwoord van de Minister, 4 oktober 2001).