

Onrechtmatige handelwijze van een handelsinformatiebureau

Inhoud

Inleiding

Het onderzoek

Aanpak van het onderzoek

Werkwijze van het informatiebureau

 Opdrachtgevers

 Werkinstructies

 Werkwijze en bronnen van informanten

 Het contact met de debiteur en zijn omgeving

Belangrijkste bevindingen en conclusies

Doorwerking van onrechtmatigheid

Vervolg op het onderzoek

Registratiekamer, augustus 2001

Inleiding

Een klant die zijn rekeningen -om wat voor reden dan ook- niet betaalt, komt vroeg of laat in aanraking met de incassobranche (incassobureaus en deurwaarders). Deze incasseerders werken nauw samen met (handels)informatiebureaus. Informatiebureaus zijn gespecialiseerd in het achterhalen van (voornamelijk) financiële gegevens over debiteuren. Indien de incasseerder de financiële positie kent, levert dit de basis om vervolgstappen te ondernemen om de schuld te innen.

De Registratiekamer heeft in het verleden enkele onderzoeken uitgevoerd bij informatiebureaus (Onderzoek handelsinformatiebureau X (1996), Goderie Van Groen (1999)) Het betrof vooraf aangekondigde onderzoeken ter plaatse. Het doel van de onderzoeken was om duidelijkheid te verkrijgen over de wijze waarop informatiebureaus informatie verzamelen. De werkwijze van de bureaus is getoetst aan de Wet persoonsregistraties (WPR).

Het meest recente onderzoek heeft plaatsgevonden in september 2000 naar aanleiding van klachten die de Registratiekamer over een specifiek informatiebureau heeft ontvangen in de periode 1998-2000. Het betrof klachten van burgers en diverse instanties die door het bureau werden bevraagd. Burgers gaven aan dat bureaus, naamgenoten en familie zonder hun toestemming informatie werd gevraagd. Ook werd gemeld dat informatie over uitkeringen, salarissen, werk en zorg was verzameld. Dit bleek uit de (verhaals)rapportages die het bedrijf vervaardigde voor zijn opdrachtgevers. Frequent werd aan de Registratiekamer gevraagd hoe dit bedrijf zonder de toestemming van de onderzochte personen aan de gegevens had kunnen komen. Tegelijkertijd kreeg de Registratiekamer klachten van o.a. zorgverzekeraars, gemeentelijke sociale diensten en uitkeringsinstellingen. Deze instanties beklagden zich over de (telefonische) bevragingen door het bureau. Deze instanties mogen volgens de wet geen informatie aan derden -zoals informatiebureaus- verstrekken. Zij wezen het bureau ook hier op. In correspondentie met de Registratiekamer wees het informatiebureau echter naar derden die misbruik zouden maken van de bedrijfsnaam en onder die naam informatie zouden verzamelen.

De Registratiekamer heeft hierop besloten op grond van de Wet Persoonsregistraties een onderzoek in te stellen naar de werkwijze van het bureau. Met o.a. gebruikmaking van haar bevoegdheden onder de WPR en de Algemene Wet Bestuursrecht heeft de Registratiekamer, met bijstand van deskundigen, in september 2000 een onaangekondigd onderzoek ter plaatse verricht. Hierbij zijn diverse bescheiden alsmede kopieën van elektronische bestanden voor nader onderzoek meegenomen. Deze zijn vervolgens geanalyseerd en beschreven in het rapport van bevindingen. Het bedrijf is in de gelegenheid gesteld te reageren op de bevindingen en conclusies en vervolgens is het rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen, in april 2001 vastgesteld.

Het doel van het onderzoek was inzicht te verkrijgen in de wijze waarin, welke gegevens bij wie, worden verkregen. Op grond van het verzamelde bewijsmateriaal is beoordeeld of de verwerking op een rechtmatige wijze plaats heeft kunnen vinden. Het normatieve kader bestond uit de Wet persoonsregistraties en de gedragscode van de Vereniging van Nederlandse Handelsinformatiebureaus.

Dit document is een samenvatting van de bevindingen en conclusies die in het niet openbare rapport in detail zijn beschreven.

Het onderzoek

Informatiebureaus opereren vaak in een juridisch schemergebied. Er bestaat een duidelijke maatschappelijke behoefte aan informatie omtrent debiteuren. Een schuld moet worden geïnd. De burger is niet altijd bereid om volledig inzage te geven in zijn financiële positie. Deze informatie vormt echter wel een belangrijke bron voor het kunnen incasseren van een vordering. Als de debiteur om wat voor reden dan ook niet wenst mee te werken, welke bronnen mogen incasso- en informatiebureaus dan raadplegen? Staat vragen werkelijk vrij? Tussen de diensten van informatiebureaus en de WPR (en de nieuwe Wet Bescherming persoonsgegevens die op 1 september 2001 in werking zal treden) is sprake van een spanningsveld waar het gaat om de wijze waarop gegevens over een burger worden ingewonnen en vervolgens worden verwerkt.

Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van zowel papieren dossiers als de geautomatiseerde informatiesystemen die bij het informatiebureau worden gebruikt. In het papieren archief is de periode juni en juli 2000 onderzocht. De elektronische bestanden bestreken 1999 en de eerste helft van 2000. Tijdens het onderzoek is er gewerkt met diverse onderzoeksteams en volgens een gecombineerde analytische en synthetische onderzoeksmethodiek. Het ene team was verantwoordelijk voor het onderzoek van de fysieke dossiers. Op grond van de analyse van de bevindingen van dit team werden zoekvragen geformuleerd die gebruikt zijn voor analyse van het geautomatiseerde systeem. Ook omgekeerd leverde de initiële scan van het geautomatiseerde systeem zoekvragen op voor nader onderzoek in de fysieke dossiers.

Het onderzoek heeft zich daarnaast gericht op de werkinstructies die gelden voor de medewerkers van het informatiebureau (de informanten)¹. De daadwerkelijke werkwijze van de informanten is aan de hand van archiefmateriaal gereconstrueerd².

Alle relevante bevindingen zijn opgenomen in een journaal van onderzoek en bevindingen. Het rapport bevat bij de diverse bevindingen referenties naar de relevante bewijsstukken.

Werkwijze van het bureau

Opdrachtgevers

Het informatiebureau heeft voornamelijk gerechtsdeurwaarders en incassobureaus als opdrachtgevers. De meest voorkomende opdrachten voor het bureau zijn het achterhalen van de inkomenspositie van de debiteur alsmede het achterhalen van het bank-, girorekeningnummer van de betrokkene en diens werkgever of uitkeringsinstelling. Het resultaat van het onderzoek wordt vastgelegd in een verhaalsinformatierapportage. Afhankelijk van het te betalen bedrag kan beperkt of uitgebreid onderzoek naar een debiteur plaatsvinden. Hoe meer men betaalt, hoe meer men te weten komt.

Werkinstructies

Door het management van het onderzochte informatiebureau zijn regels en richtlijnen geformuleerd voor de werkwijze die gevolgd dient te worden bij het inwinnen van gegevens bij de diverse derden. De informant werkt aan de hand van een opdrachtformulier en met

behelp van een stappenplan. Het *opdrachtformulier* bevat o.a. gegevens van de opdrachtgever, kosten en contactpersoon, debiteurgegevens en de hoogte van de schuld, aanvullende gegevens (bijvoorbeeld eerder opgemaakte rapportages) en een opsomming van instanties waarbij door de opdrachtgever al informatie is ingewonnen. Het *stappenplan* bevat de officiële werkinstructies die door het management van het handelsbureau zijn goedgekeurd. In het 15 stappen tellende plan staan de instanties en personen vermeld die de informant kan bevragen zoals de debiteur zelf, de bureaus, naamgenoten in de omgeving, woningbouwcorporaties, zorgverzekeraars, nutsbedrijven en diverse uitkeringsinstellingen. Daarnaast bestaan er *interviewscripts*. Deze documenten schrijven een werkwijze voor om zo effectief mogelijk informatie los te krijgen bij de debiteur en de diverse instellingen. In de scripts wordt aangezet tot misleiding van de tegenpartij. Het bedrijf ontkent dat de in de werkruimte aangetroffen scripts een door de leiding goedgekeurde werkwijze beschrijven.

Werkwijze en bronnen van informanten

Uit analyse van het verkregen materiaal is gereconstrueerd welke bronnen de informanten hebben geraadpleegd. Vast is komen te staan dat naast de debiteur, bureaus en naamgenoten worden bevraagd, woningbouwcorporaties, sociale diensten, zorgverzekeraars en andere uitkeringsinstellingen in de meest brede zin van het woord, nutsbedrijven, uitzendbureaus, werkgevers (ook personeelszaken van gemeentes, arbeidsbureaus, banken, deurwaarders, incassobureaus).

Overigens viel op dat door informanten zeer slecht wordt bijgehouden welke bronnen worden geraadpleegd. Uit papieren documenten en uit gesprekken met de directie van het bedrijf bleek dat het bedrijf via een belangrijke uitkeringsinstelling (systematisch) toegang kreeg tot persoonsgegevens bij andere instellingen. 'Bulk bevragingen' werden aldus uitgezet op basis van SoFi-nummers.

Op een aanzienlijk deel van de opdrachtformulieren zijn SoFi-nummers opgenomen. Sommige opdrachtgevers zoals deurwaarders verstrekken SoFi-nummers aan het bedrijf. Ook worden complete uitdraaiën uit de Gemeentelijke Basisadministratie (inclusief de A-nummers, gegevens over de ouders en vorige woonadressen) verstrekt. Het verstrekken van SoFi-nummers gebeurt door sommige deurwaarderskantoren op structurele wijze. Het bedrijf verwerkt daarnaast medisch en strafrechtelijk geconnoteerde gegevens.

In het onderzoek is rekening gehouden met het feit dat ook de debiteur zelf informatie gegeven zou kunnen hebben.. Indien dit het geval geweest zou kunnen zijn (bijv. het telefoonnummer was bekend en er was geen stapnummer genoemd), is dit in de beoordeling van het bewijsmateriaal verdisconteerd.

De Registratiekamer heeft in het onderzoek ook het door het bedrijf bijgehouden telefoonlog globaal geanalyseerd. De Registratiekamer heeft van een klagende instantie een uitdraai ontvangen van telefoonnummers en tijden van binnengekomen telefoontjes. Na analyse van de twee telefoonlogs bleken zowel de telefoonnummers als de tijden met elkaar overeen te komen. De Registratiekamer merkt hierbij op dat het opmerkelijk is dat het telefoonlog van het informatiebureau -gedurende de periode dat de klacht van de instantie liep- een 'gat' van 15 weken vertoont. Desondanks konden toch telefoonnummers en tijden met elkaar worden gelinkt. Als reactie op deze bevinding gaf het bedrijf te kennen in die periode met een technisch probleem te maken te hebben gehad.

Het contact met de debiteur en zijn omgeving

De werkwijze die door de informanten wordt gehanteerd bij de ondervraging van de debiteur en zijn omgeving is te kwalificeren als tenminste indringend. Bij de procedure die wordt gebruikt om informatie bij de debiteur in te winnen wordt gebruik gemaakt van scripts. In deze scripts staan teksten die worden gevolgd om de debiteur te bevragen en indien nodig onder druk te zetten. Als deze procedure niet voldoende informatie oplevert wordt er ongevraagd in de omgeving van de debiteur geïnformeerd naar diens financiële situatie. Ook worden naamgenoten in de omgeving bevraagd. Dit leidt ertoe dat de familie van de debiteur en de burens op de hoogte worden gebracht met de schuldpositie.

Belangrijkste bevindingen en conclusies

- Het handelsinformatiebureau verkrijgt informatie uit zeer diverse bronnen. De bronnen zijn onder te verdelen in:
 - openbare bronnen (bijvoorbeeld: kadaster, faillissementsregister)
 - niet-openbare bronnen *met expliciete geheimhoudingsplicht* (bijvoorbeeld zorginstellingen en uitkeringsinstellingen)
 - niet openbare bronnen *zonder expliciete geheimhoudingsplicht* (bijvoorbeeld nutsbedrijven, woningbouwcorporaties, werkgevers en uitzendbureaus)
 - overige bronnen (bijvoorbeeld de debiteur zelf of ‘omgevingsbronnen’ zoals burens en naamgenoten)

Het is doorgaans onrechtmatig om uit niet-openbare bron zonder toestemming van de geregistreerde informatie te verkrijgen voor het opstellen van een rapport met verhaalsinformatie.

- Het bedrijf is op de hoogte van de geheimhoudingsplicht die voor bepaalde soorten bronnen geldt. Toch tracht men informatie te verkrijgen.
- Instanties (bijvoorbeeld Sociale Diensten) die zich beklagen bij het bedrijf over de bevragingen worden op een lijst geplaatst en worden doorgaans niet meer bevraagd. Overige instanties worden wel steeds bevraagd.
- Bij sommige -in het bedrijf aangetroffen- telefoonscripts wordt aangegeven dat informanten informatie mogen verzinnen om informatie te verkrijgen.
- Het bedrijf ontvangt van opdrachtgevers (deurwaarders) informatie die het bedrijf niet mag ontvangen en gebruiken zoals SoFi-nummers en complete uitdraaien uit de Gemeentelijke Basisadministratie.
- Het bedrijf heeft op structurele wijze toegang tot gegevens uit het geautomatiseerde systeem van een (grote) uitkeringsinstelling.
- Debiteuren wordt niet meegedeeld wie de opdrachtgever (crediteur) is, terwijl informanten dat wel weten.
- Debiteuren worden onder druk gezet als deze weigerachtig zijn om mee te werken.

- Het bedrijf verstrekt aan de opdrachtgevers persoonsgegevens die onrechtmatig zijn verkregen. Opdrachtgevers (zoals deurwaarders) verwerken daardoor persoonsgegevens onrechtmatig.
- In het geautomatiseerde systeem wordt niet of sporadisch bijgehouden van welke bron de gegevens afkomstig zijn.
- Uit het onderzoek van de elektronische database is gebleken dat het bureau gegevens vastlegt die strafrechtelijk en/of medisch geconnoteerd zijn.
- Verzoeken van debiteuren om gegevens betreffende hun financiële situatie te verwijderen, worden niet gehonoreerd. In de database wordt achter de betreffende gegevens vermeld “verwijderd”.
- De door het handelsinformatiebureau bij de Registratiekamer gemelde persoonsregistraties komen inhoudelijk niet overeen met de door het onderzoeksteam aangetroffen gegevens in het informatiesysteem. Geconstateerd is dat er veel meer soorten gegevens worden verzameld en vastgelegd dan bij de Registratiekamer zijn aangemeld.

De Registratiekamer heeft geconstateerd dat het onderzochte handelsinformatiebureau de wettelijke geheimhoudingsverplichting van derden bewust doorbreekt. Het informatiebureau is op de hoogte van de geldende regelgeving. 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.

De bedrijfsvoering van het informatiebureau heeft op belangrijke onderdelen een structureel onrechtmatig karakter.

De Registratiekamer heeft diverse aanbevelingen geformuleerd. Het bedrijf zal deze algemeen geformuleerde aanbevelingen moeten vertalen en implementeren in de diverse werkprocessen.

Doorwerking van onrechtmatigheid

De opdrachtgevers van het informatiekantoor verkrijgen (structureel) onrechtmatig persoonsgegevens en verwerken daardoor ook zelf onrechtmatig persoonsgegevens. Op een opdrachtgever van het informatiebureau rust de plicht om, juist vanwege het discrete karakter van deze gegevens, de werkwijze en de rechtmatigheid van de verkrijging van de informatie te onderzoeken. Deze eis is een belangrijk onderdeel in de nieuwe wet bescherming persoonsgegevens.

Vervolg op het onderzoek

De Registratiekamer constateert een brede maatschappelijke behoefte bij de diverse crediteurs om coûte que coûte (met of zonder medewerking van de debiteur) zo veel mogelijk informatie over de debiteur te verkrijgen. In het onderzoek dat de Registratiekamer in 1996 en 1999 uitvoerde (zie noot 1), werd reeds geconstateerd dat informatiebureaus onrechtmatig persoonsgegevens verkrijgen en verstrekken. Dit is toen onder de aandacht gebracht van de brancheorganisatie, de Nederlandse Vereniging van Handelsinformatiebureaus (NVH).

Ook nu zal er overleg met de NVH plaatsvinden. De nieuwe privacygedragscode zal de aangesloten leden moeten leiden op het pad van rechtmatige verwerking van persoonsgegevens en toezicht vergemakkelijken. Het toezicht op de niet aangesloten bureaus zal in de praktijk niet eenvoudig blijven.

De Registratiekamer zal de diverse instellingen die onrechtmatig persoonsgegevens verstrekken, wijzen op het wettelijk normenkader. Vaak is de leiding van een instelling goed op de hoogte van het wettelijk normenkader, maar verdient bewustwording bij de individuele medewerker kennelijk de nodige aandacht.

Ook zal de Registratiekamer de diverse opdrachtgevers van het informatiebureau aanschrijven en wijzen op de wettelijke verplichtingen omtrent het verwerken van persoonsgegevens.

Het informatiebureau zal door de Registratiekamer in 2002 opnieuw worden onderzocht. Gekeken zal worden of aan de aanbevelingen invulling is gegeven en het bedrijf binnen de grenzen van de wet opereert.