Evaluatie privacygedragscode particuliere recherchebureaus

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE PRIVACYGEDRAGSCODE PARTICULIERE RECHERCHEBUREAUS

- eindrapport -

drs. J. Bos
drs. S. Dekkers
drs. G.H.J. Homburg

Amsterdam, oktober 2007
Regioplan publicatienr. 1525

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: 020 - 5315315
Fax : 020 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het ministerie van Justitie.

© 2007 WODC, Ministerie van Justitie. Auteursrechten voorbehouden.

VOORWOORD

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie heeft Regioplan Beleidsonderzoek opdracht verleend om onderzoek te doen naar het gebruik van de privacygedragscode voor particuliere recherchebureaus. Voor u ligt het verslag van dit onderzoek.

Een groot aantal vertegenwoordigers van particuliere recherchebureaus heeft aan dit onderzoek meegewerkt via interviews. Ook enkele andere organisaties hebben informatie aangeleverd. We willen graag iedereen hartelijk bedanken voor de bereidheid om tijd voor dit onderzoek vrij te maken.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

Mr.dr. U. van der Pol	Gemeentelijke Ombudsman Amsterdam (voorzitter)
Dr. F.W. Beijaard	Ministerie van Justitie, WODC
Mw. E.A. Coolman	Ministerie van Justitie, Directie Rechtsbestel
Mr. F.B.M. Olijslager	ING Groepsstaf Juridische Zaken
Drs. R. van Steden	Vrije Universiteit Amsterdam, Bestuur en organisatie
Mr.drs. R. Tenge	Ministerie van Justitie, Dienst Justis
Dhr. P.J. IJfs	Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus

Graag willen wij de leden van de begeleidingscommissie bedanken voor de constructieve manier waarop zij de begeleiding ter hand hebben genomen. Zij hebben een wezenlijke bijdrage geleverd aan het eindresultaat, uiteraard zonder dat zij er verantwoordelijkheid voor dragen.

Het onderzoek is uitgevoerd door Joost Bos en Saskia Dekkers. De opmaak van het eindrapport is verzorgd door Annemieck Kroezen.

Amsterdam, oktober 2007
Ger Homburg, projectleider

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting ..... **I**

1 Inleiding **1**
1.1 Achtergrond 1
1.2 Doel- en vraagstelling 2
1.3 Onderzoeksmethode 3
1.4 Leeswijzer 7

2 Recherchebranche en de gedragscode **9**
2.1 Vergunningstelsel 9
2.2 De branche: omvang, samenstelling en onderzoeken 10
2.3 Privacygedragscode 15

3 Naleving privacygedragscode **19**
3.1 Algemene principes van gegevensverwerking 19
3.2 Methoden van gegevensvergaring 29
3.3 Informatieverstrekking aan onderzochte personen 42
3.4 Rechten van de onderzochte personen 45
3.5 Conclusies 49

4 Reden voor (niet-)naleving **51**
4.1 Tafel van Elf 51
4.2 Spontane naleving volgens de T11 52
4.3 Controledimensie volgens de T11 56
4.4 Sanctiedimensies volgens de T11 57
4.5 Conclusie: privacygedragscode en naleving 58

5 Conclusie **59**
5.1 Algemene conclusie 59
5.2 De toepassing en naleving van de privacygedragscode 60
5.3 Verbeterpunten 69

Bijlage **75**
Bijlage 1 Methodeverantwoording 77

Summary **85**

SAMENVATTING

Privacygedragscode en evaluatie
De Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB) heeft enkele jaren geleden het initiatief genomen een privacygedragscode op te stellen. De privacygedragscode bevat normeringen voor de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens die in onderzoeken worden verwerkt. Hij is te beschouwen als een branchespecifieke vertaling van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). De privacygedragscode is vanaf 1 juni 2004 bij ministeriële regeling verplicht gesteld voor alle particuliere recherchebureaus die vergunningplichtig zijn onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). De minister van Justitie heeft aan de Tweede Kamer toegezegd het gebruik van de privacygedragscode te evalueren.
Het doel van de evaluatie is het verwerven van inzicht in de toepassing van de privacygedragscode door particuliere recherchebureaus. Met dit inzicht moet worden vastgesteld of de privacygedragscode aan zijn doelen voldoet en of verbeteringen moeten worden aangebracht in de inhoud en/of de toepassing.

De particuliere recherchebranche
Particuliere recherchebureaus verrichten recherchewerkzaamheden in opdracht van derden. De meest voorkomende typen zijn het onderzoeken van laakbare handelingen van werknemers en fraudezaken. Als ‘verlengstuk van de opdrachtgever’ beschikken de recherchebureaus over onderzoeksmogelijkheden waarover de opdrachtgever ook beschikt. De particuliere recherchebureaus zijn vergunningplichtig onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). De vergunning wordt afgegeven door de minister van Justitie voor de duur van maximaal vijf jaar. Naast de particuliere recherchebureaus zijn er ook private onderzoeksdiensten die niet vergunningplichtig zijn onder de Wpbr. Tevens zijn er particuliere recherchebureaus die geen vergunning hebben, maar wel vergunningplichtig zijn. Het onderzoek richt zich uitsluitend op vergunningplichtige particuliere recherchebureaus die vergunninghoudend zijn.
De branche wordt gekenmerkt door kleinschaligheid: bijna de helft van de bureaus is een éénpersoonsbedrijf, iets meer dan een tiende van de bureaus heeft meer dan zes rechercheurs in dienst. Ruim een derde is in de afgelopen vier jaar (2004-2007) opgericht. Bij de Dienst Justis van het ministerie van Justitie zijn 338 vergunninghouders bekend.
De Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (VPB) is de belangrijkste brancheorganisatie voor bedrijven die onder de werkingssfeer van de Wpbr vallen. De VPB heeft de privacygedragscode opgesteld. De meeste bureaus zijn geen lid van een brancheorganisatie.

Het onderzoek
Het evaluatieonderzoek naar de toepassing van de privacygedragscode door particuliere recherchebureaus bestond uit de volgende onderdelen:

- een enquête onder recherchebureaus;
- verdiepende interviews bij recherchebureaus;
- een dossieronderzoek;
- een klachteninventarisatie;
- het interviewen van opdrachtgevers.

Er hebben 139 particuliere recherchebureaus aan het onderzoek meegewerkt.

Opbouw privacygedragscode
De privacygedragscode bestaat uit hoofdstukken die elk een vertaling zijn van het bovenliggende artikel uit de WBP. De hoofdstukken uit de gedragscode bevatten één of meer sectornormeringen.
Er zijn algemene normeringen over:

- algemene principes van gegevensverwerking;
- informatieverstrekking aan de onderzochte personen;
- rechten van de onderzochte personen;
- gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie.

Daarnaast zijn er normeringen die zijn toegespitst op specifieke onderzoeksmethoden:

- betreden van niet-openbare plaatsen;
- interviewen van onderzochte personen;
- observatie van onderzochte personen;
- (heimelijke) observatie door middel van camera's;
- onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen;
- vertrouwelijke communicatie;
- doen van proefaankopen.

De privacygedragscode: plaats in de bedrijfsvoering
De privacygedragscode is bij de onderzochte bureaus bekend. Alle respondenten weten van het bestaan af en hebben de privacygedragscode ook vaak direct voorhanden. Om het gebruik in de praktijk te stimuleren, heeft de VPB voor haar leden een 'praktijkhandleiding privacygedragscode' ontwikkeld. Ook enkele niet-VPB-leden hebben de privacygedragscode vertaald naar een praktijkhandleiding.
Over het algemeen oordelen de onderzochte particuliere recherchebureaus positief over het bestaan van een privacygedragscode. De privacygedragscode wordt vooral gezien als visitekaartje, als toetsingskader en als handhavingskader. Als belangrijkste knelpunten worden het statische karakter van de privacygedragscode, de informatieverplichting, het open karakter van de normen en de strijdigheid van normen bij proefaankopen genoemd.

Afgemeten aan de plaats van de privacygedragscode in de werkprocessen zijn drie categorieën recherchebureaus te onderscheiden:

1. De eerste categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacygedragscode een expliciete plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven. Onderzoeksopdrachten worden getoetst aan de privacygedragscode. In de keuze van onderzoeksmethoden spelen overwegingen van proportionaliteit en subsidiariteit een rol. Er wordt gestreefd naar naleving van de privacygedragscode door de privacygedragscode bij elke onderzoeksopdracht als toetsingskader te gebruiken. Het gebruik van de privacygedragscode wordt bevorderd door het toerusten van medewerkers (en daarmee het beschikbaar stellen van de privacygedragscode), beschrijvingen van werkprocessen (bijvoorbeeld een checklist voor het uitvoeren van de informatieverplichting), vaste formats voor brieven (waarin bijvoorbeeld standaardzinsneden over de informatieverplichting zijn opgenomen) en duidelijk beleid over de toepassing van de privacygedragscode. Dit gebruik van de privacygedragscode garandeert geen volledige naleving, maar maakt de kans op normconform gedrag groter.
2. De tweede categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacygedragscode een minder duidelijke plaats in de uitvoering hebben gegeven, maar die er, op grond van intuïtie of ervaring, op vertrouwen dat zij binnen het normstelsel van de privacygedragscode blijven. Zij gebruiken de privacygedragscode niet actief als toetsingskader. Dit betekent dat de privacygedragscode niet voor elk afzonderlijk onderzoek als richtlijn wordt gebruikt en er geen beschreven werkprocessen of instrumenten zijn waarin de privacygedragscode een plaats heeft gekregen. De intentie van de bureaus in deze categorie is echter wel om in algemene zin volgens de regels te werk te gaan.
3. De derde categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacygedragscode noch een plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven noch veel waarde aan de strekking van de privacygedragscode toekennen. Zij plaatsen het verwezenlijken van het onderzoeksdoel boven het doel van de privacygedragscode. De privacygedragscode wordt niet geraadpleegd en er wordt ook niet in de geest van de privacygedragscode gehandeld als dit in strijd is met het onderzoeksdoel. Deze bureaus zijn zich ervan bewust dat zij normeringen in de privacygedragscode overtreden (zoals het verzamelen van meer onderzoeksmateriaal dan noodzakelijk is, een keuze voor een zwaardere onderzoeksmethode dan noodzakelijk of het onrechtmatig verzamelen van gegevens).

De plaats van de gedragscode in de werkprocessen is vastgesteld in verdiepende interviews met vertegenwoordigers van 26 bureaus. Deze selectie is geen aselecte steekproef, maar is gekozen, rekening houdend met spreiding over verschillende categorieën (type, omvang, regio, lidmaatschap brancheorganisatie). Binnen deze selectie bevindt drie vijfde van de bureaus zich in de eerste categorie, een kwart in de tweede categorie en iets meer dan een tiende in de derde categorie. Deze verdeling is niet meer dan een indicatie, die aangeeft dat de categorieën in de praktijk allemaal gevuld zijn.

Het ligt in de rede te veronderstellen dat bureaus die voorwaarden hebben geschapen om de privacygedragscode na te leven, de normen minder vaak overtreden dan bureaus die de privacygedragscode een hooguit marginale plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven. Ook het hoogste niveau van borging garandeert echter geen (volledige) naleving. In het onderzoek kon de relatie tussen borging en naleving vanwege methodologische redenen echter niet worden gemeten.

De naleving van de privacygedragscode
Het onderzoek was gericht op een aantal algemene normen (het maken van afwegingen over de toepassing van onderzoeksmethoden met het oog op een proportionele en subsidiaire inzet, het verzamelen en bewaren van gegevens in overeenstemming met de wet, het informeren van onderzochte personen) en op een aantal normen die voor specifieke onderzoeksmethoden gelden.

De norm betreffende het maken van een expliciete afweging over het inzetten van de minst ingrijpende onderzoeksmethode waarmee het onderzoeksdoel kan worden bereikt, wordt bij ruim de helft van de onderzoeken (56%) overtreden. Een veel genoemde reden is dat rechercheurs op grond van ervaring oordelen dat onderzoeksdoel en -methode logisch bij elkaar aansluiten. Een andere reden is dat rechercheurs geen afweging maken, omdat het belang van het snel bereiken van het onderzoeksdoel (ofwel het belang van de opdrachtgever) centraal staat. Het nalaten van een afweging volgens beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit kan ertoe leiden dat een te zware onderzoeksmethode wordt gekozen of dat een onderzoeksmethode te zwaar wordt ingezet. Te zwaar wil hier zeggen dat er een grotere inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de onderzochte persoon dan noodzakelijk is, gegeven het doel van het onderzoek. Achttien procent van de recherchebureaus is zelf van mening dat, terugkijkend op het laatst afgeronde onderzoek, een disproportionele onderzoeksmethode is ingezet.
Een deel van de bureaus geeft zelf aan dat gegevens niet altijd in overeenstemming met de wet worden vergaard, dat er soms meer informatie aan een opdrachtgever wordt doorgegeven dan is toegestaan, dat gegevens soms te lang worden bewaard, dat er gegevens worden bewaard die niet relevant zijn voor het onderzoek en dat het beveiligingsniveau niet altijd in overeenstemming is met de norm.
De norm over het informeren van onderzochte personen over het onderzoek dat naar hen wordt ingesteld, wordt wel vaak, maar niet altijd nageleefd. De recherchebureaus stellen dat de onderzochte personen in 91 procent van de onderzoeken op enig moment zijn geïnformeerd over het onderzoek dat naar hen is verricht. Hierbij geldt wel de relativering dat veel onderzochte personen op de hoogte worden gesteld doordat zij met de resultaten van het onderzoek worden geconfronteerd. Het probleem van geheel niet informeren doet zich vooral voor bij personen naar wie onderzoek is gedaan zonder dat bewijs is gevonden, met als reden dat de bekendmaking van het uitgevoerde onderzoek de arbeids- of persoonlijke relatie tussen opdrachtgever en onderzochte persoon zou kunnen schaden.

In het onderzoek is voor zeven onderzoeksmethoden (die in de privacy-gedragscode expliciet worden genoemd) nagegaan in hoeverre de op deze methoden van toepassing zijnde normen worden nageleefd.
De norm die voorschrijft dat een interview door twee onderzoekers moet worden afgenomen of op band moet worden opgenomen, wordt in bijna twee derde van de gevallen overtreden. Voor de methoden observatie en cameraobservatie geldt dat in ongeveer een derde van de gevallen niet alle voorschriften in acht zijn genomen. In tien tot veertien procent van de gevallen had volgens de geïnterviewden een minder ingrijpende methode kunnen worden ingezet.
Bij alle onderzochte methoden tezamen (met uitzondering van het interviewen) wordt bij ruim een kwart van de toepassingen één of meer normeringen overtreden.

Ervaringen van onderzochte personen
De ervaringen van de onderzochte personen zijn in het onderzoek alleen indirect gemeten, via de recherchebureaus, via klachtenregelingen en via rechtshulpverleners. Onderzochte personen maken niet of nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om bij recherchebureaus na te gaan hoe en welke persoonsgegevens worden verwerkt en vragen eveneens nauwelijks om correctie of verwijdering van gegevens. Er worden zeer weinig klachten ingediend bij de recherchebureaus of andere organisaties, zoals de VPB, het CBP en rechtshulpverleners.
Het beperkte aantal klachten kan worden veroorzaakt door het feit dat de onderzochte personen niet op de hoogte zijn van het onderzoek dat naar hen is verricht. Uiteindelijk kan dit slechts voor een kleine minderheid (negen procent) van de onderzochte personen het geval zijn. De rest wordt immers geïnformeerd. Een tweede mogelijke verklaring is dat onderzochte personen weinig tot geen klachten hebben. Ten slotte is het ook mogelijk dat de onderzochte personen niet op de hoogte zijn van de normen waaraan recherchebureaus zich moeten houden.
De geïnterviewde vertegenwoordigers van recherchebureaus wijzen vooral op de tweede verklaring. Zij veronderstellen dat onderzochte personen veelal gericht zijn op het beperken van de persoonlijke schade: zij kiezen ervoor om schuld te bekennen of om zich te verzetten tegen de beschuldiging of aanklacht en zijn er niet bijzonder op gespitst om de juridisch correcte toepassing van de onderzoeksmethoden ter discussie te stellen, als zij hier al van op de hoogte zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de respondenten de ervaring heeft dat de uitvoering van het rechercheonderzoek ook in een civiele vervolgprocedure nauwelijks wordt bestreden en derhalve vrijwel geen rol speelt.

Conclusie
De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er sprake is van een onvolledige naleving van de privacygedragscode. De privacygedragscode voldoet slechts in beperkte mate aan de gestelde doelen. Ze biedt een duidelijk juridisch kader voor uitvoering, toetsing en handhaving. Door de onvolledige naleving komen

de doelen van transparantie en informatie niet goed tot hun recht.
Onvolledige naleving is er bij de normeringen voor de algemene principes voor de gegevensverwerking die in de privacygedragscode zijn omschreven, de specifieke onderzoeksmethoden die in de privacygedragscode worden onderscheiden, de vorming, de beveiliging en het bewaren van dossiers en de informatieverstrekking aan onderzochte personen.
Er zijn enkele normen die vaker worden overschreden dan dat ze worden nageleefd. Dit is het geval bij de nadrukkelijke afweging van de proportionaliteit en de subsidiariteit van de onderzoeksmethoden. Deze afweging wordt bij meer dan de helft van de onderzoeken niet gemaakt. Het geldt ook voor de norm die bepaalt dat interviews op band moeten worden opgenomen of in aanwezigheid van een tweede onderzoeker moeten worden afgenomen.
Andere normen worden minder vaak overschreden.
Een analyse met behulp van het instrument Tafel van Elf laat zien dat de prikkels tot spontane naleving zwak zijn. De onderzochte bureaus ervaren de controle-, pak- en detectiekans als laag, waardoor de privacygedragscode in een deel van de branche niet als dwingende regelgeving wordt ervaren. Dat valt onder andere terug te zien in de vrijblijvende omgang met de privacygedragscode door een deel van de recherchebureaus.

Verbeterpunten
Bezien naar de inhoud van de privacygedragscode zijn er weinig verbeterpunten te identificeren. Tegen de inhoud worden geen fundamentele bezwaren ingebracht. De meeste onderwerpen die door respondenten als knelpunt worden benoemd, vloeien voort uit Europese of nationale wet- en regelgeving en kunnen daarom niet worden aangepast. Wel geldt dat het maken van afwegingen met betrekking tot proportionaliteit en subsidiariteit, dat moeilijk wordt geacht, kan worden bevorderd door de vaardigheden van particuliere rechercheurs te verbeteren. De meest logische manier hiervoor is het inruimen van meer aandacht in hun opleiding.
Een tweede verbeterpunt met betrekking tot de inhoud van de privacygedragscode is de vaststelling van de bewaartermijnen van persoonsgegevens in dossiers. Omwille van de bescherming van de privacy van onderzochte personen is er aan de bewaartermijn een maximum gesteld van vijf jaar. Er is echter geen minimum gesteld, hetgeen betekent dat de transparantie in het geding is. Als het dossier onmiddellijk of kort na het onderzoek wordt vernietigd, is er geen mogelijkheid meer om de uitvoering van het onderzoek te toetsen aan de privacygedragscode.

Het belangrijkste punt waarop verbeteringen nodig zijn, is de naleving. Een privacygedragscode is in wezen een instrument van zelfregulering. De mechanismen die de naleving van de privacygedragscode binnen de context van zelfregulering moeten bevorderen, zijn echter zwak. Ze komen neer op zelfdiscipline, aangevuld met een klachtenprocedure die, door de precaire positie van de onderzochte personen van wie het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de privacygedragscode wordt

beschermd, nauwelijks gebruikt wordt.
De overheid heeft desondanks gekozen voor codificering en de privacy-gedragscode voor alle recherchebureaus bindend verklaard. Daarbij heeft de overheid, ook voor de ongeorganiseerde bureaus, klaarblijkelijk vertrouwd op prikkels tot spontane naleving die ook in de georganiseerde sector al weinig ontwikkeld zijn. Zelfregulering levert nauwelijks een bijdrage aan de naleving. In de praktijk vrezen recherchebureaus vooral voor sancties buiten het stelsel van zelfregulering, namelijk de publiekrechtelijke sanctie van het intrekken van de vergunning. Tegelijkertijd zijn ze hiervoor niet bang, omdat zij de kans op controle zeer klein achten.
De effectiviteit van zelfregulering heeft dus grenzen (net als de effectiviteit van overheidsregulering overigens) en de vraag is gerechtvaardigd of het publieke belang van de bescherming van de onderzochte personen voldoende met het private instrument van zelfregulering kan worden bereikt. Nu er zo weinig sprake is van opsporing en vervolging, is de gecodificeerde privacygedrags-code vooral een vorm van *soft law*, waaraan de bureaus zich te gemakkelijk kunnen onttrekken.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

Met ingang van 1 juni 2004 is het hanteren van een privacygedragscode bij ministeriële regeling verplicht gesteld voor alle advies-, recherche- en schadeonderzoekbureaus[1] die vergunningplichtig zijn onder de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). De gedragscode is, mede naar aanleiding van de adviezen van een stuurgroep, opgesteld door de brancheorganisatie, de Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties en Recherchebureaus (VPB), in overleg met het ministerie van Justitie en het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Op 22 juni 2004 heeft de minister van Justitie aan de Tweede Kamer toegezegd het gebruik van de code binnen de sector te evalueren. Regioplan heeft deze evaluatie in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie uitgevoerd. Dit rapport beschrijft de onderzoeksresultaten.

Recherchebureaus voeren, als 'verlengstuk van een opdrachtgever', feitenonderzoek uit waarbij veelal persoonsgegevens worden verwerkt. De eisen aan een zorgvuldige omgang met persoonsgegevens zijn vastgelegd in de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Aan de wet, de jurisprudentie en achtergrondstudies kunnen normen worden ontleend voor een correcte omgang met gegevens. Voor veel branches is, gezien het abstracte karakter[2] van veel wettelijke bepalingen, een nadere toespitsing gewenst. Hiervoor hebben brancheorganisaties gedragscodes opgesteld en aan het College Bescherming Persoonsgegevens voorgelegd. De privacygedragscode voor de recherchebureaus is de branchespecifieke uitwerking voor particuliere rechercheactiviteiten.[3] Zoals voor alle privacygedragscodes gelden de uitgangspunten van proportionaliteit (verhouding doel-middel), subsidiariteit (het juiste middel voor het doel) en transparantie voor personen van wie gegevens worden verwerkt. Bijzonder voor de recherchebureaus is dat door de aard van een deel van de activiteiten de eis van transparantie een specifieke uitwerking moet krijgen. Gerechtvaardigd onderzoek naar malafide of illegale gedragingen verdraagt zich niet altijd goed met gelijktijdige melding aan betrokkenen. Hiervoor moeten bijzondere voorwaarden worden

[1] In dit rapport wordt kortheidshalve de verzamelnaam 'recherchebureaus' gebruikt voor de categorie advies-, recherche- en schadeadviesbureaus die vergunningplichtig zijn onder de Wpbr.

[2] Dat dit abstracte karakter door veel ondernemingen als probleem wordt ervaren, bleek onder andere in het onderzoek naar de naleving van de informatieverplichting, dat Regioplan in 2002 voor het College bescherming persoonsgegevens in vijf branches uitvoerde.

[3] De privacygedragscode is te downloaden van www.cbpweb.nl.

geïntroduceerd, die de belangen van opdrachtgevers (potentiële benadeelden) en onderzochte personen beide in voldoende mate tot hun recht laten komen. Dit wordt onder andere bereikt door normen voor dossiervorming (met het oog op de transparantie), melding van de verwerking van persoonsgegevens bij het CBP, ook (vooraf) in geval van voorgenomen heimelijke waarneming (toets op proportionaliteit en subsidiariteit), en normen voor het gebruik van methoden en technieken van waarneming.

Een meer uitgebreide omschrijving van de branche en de gedragscode is opgenomen in hoofdstuk twee.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is het verwerven van inzicht in de toepassing van de privacygedragscode door particuliere recherchebureaus. Met dit inzicht moet worden vastgesteld of de privacygedragscode aan zijn doelen beantwoordt en of verbeteringen moeten worden aangebracht in de inhoud en/of de toepassing. Met de uitkomsten van het onderzoek kan de minister van Justitie de Tweede Kamer informeren conform de toezegging van 22 juni 2004.

In deze evaluatie beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen.[4]

1. *In welke mate voldoen recherchebureaus aan het vaststellen van een privacygedragscode (conform het model) en aan het ter beschikking stellen ervan aan hun medewerkers?*
2. *In hoeverre en op welke onderwerpen/normen voldoen recherchebureaus in de praktijk aan de privacygedragscode?*
3. *Wat zijn de ervaringen van de recherchebureaus met de privacygedragscode en wat zien zij als de voor- en nadelen en knelpunten?*
4. *Wat zijn de ervaringen van onderzochte personen met de bescherming van hun privacy door recherchebureaus?*
5. *Voldoet de privacygedragscode aan zijn doelen op de onderwerpen die in het onderzoek zijn geselecteerd?*
6. *Zijn er verbeterpunten te identificeren, zowel in de praktijk van de recherchebureaus als in de inhoud van de privacycode?*

[4] Voor de voorfase van het onderzoek was een afzonderlijke onderzoeksvraag geformuleerd, namelijk: welke meetbare indicatoren zijn geschikt om de uitvoering van de privacygedragscode te onderzoeken, gelet op de relevantie, de prioriteit en de toepasbaarheid in het onderzoek?

1.3 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestond uit twee fasen: de voorfase en de uitvoeringsfase. Het doel van de voorfase was het verkrijgen van inzicht in de werking van en de omgang met de privacygedragscode en het verzamelen van informatie ten behoeve van de methodologie en de uitvoering van de evaluatie (het opstellen van vragenlijsten, de registratie van de dienst Justis en de wijze van bevraging van onderzochte personen en opdrachtgevers). Ten behoeve hiervan is documentatie bestudeerd, is contact gelegd met de dienst Justis en hebben interviews plaatsgevonden met het CBP en drie particuliere recherchebureaus. De dienst Justis is de Justitiële uitvoeringsdienst Toetsing, Integriteit en Screening. Deze dienst voert circa vijftien specifieke wetten en regelingen uit. Justis verleent, in samenspraak met het CBP (meldingsverplichtingen) en de politie (screening), vergunningen die aan particuliere recherchebureaus worden afgegeven en is belast met de handhaving.

Op basis van de resultaten van de voorfase heeft de opdrachtgever besloten tot de uitvoering van het hoofdonderzoek. Het hoofdonderzoek bestond uit vijf onderdelen:

a. Enquête recherchebureaus
b. Verdiepende interviews recherchebureaus
c. Dossieronderzoek
d. Klachteninventarisatie
e. Interviewen van opdrachtgevers

Enquête recherchebureaus
In het onderzoek is een enquête onder medewerkers van recherchebureaus gehouden om de toepassing en het gebruik van en de ervaringen met de privacygedragscode te meten. Hiervoor zijn alle vergunninghoudende recherchebureaus benaderd (338). Een complicatie bij een dergelijke manier van onderzoek van naleving en regelovertreding is dat respondenten geneigd zijn bij rechtstreekse bevraging sociaal wenselijk te antwoorden. Dit leidt tot een onderschatting van de werkelijke regelovertreding. Om dit te voorkomen, is de randomized responsemethode ontwikkeld. Dit is een methode waarbij rechtstreekse vragen naar niet-naleving worden vermeden en waarbij de respondent de zekerheid wordt geboden dat zijn antwoorden anoniem zullen blijven. Deze methode voor enquêtes leidt tot betere schattingen van het niveau van regelovertredend gedrag dan op basis van directe bevraging (*self report*) kunnen worden bereikt.

In de voorfase is een vragenlijst ontwikkeld die is gebaseerd op de randomized responsemethode. De vragenlijst is door getrainde enquêteurs afgenomen bij particuliere recherchebureaus in een face-to-facesetting. De randomized responsemethode leidt tot een betere schatting van het aantal overtreders. Een nadeel is dat bevraging via deze methode resulteert in ruimere betrouwbaarheidsmarges. Deze variëren bij de gegeven

steekproefomvang van negen tot 21 procent. In de methodeverantwoording in bijlage 1 is een tabel opgenomen. Hierin staan de marges die gelden voor de percentages in dit rapport die zijn berekend op basis van de randomized responsemethode. Deze percentages zijn herkenbaar doordat ze onderstreept zijn.

Verdiepende interviews in de branche
Bij een steekproef van recherchebureaus (op basis van geografische spreiding en grootteklasse) is de enquête aangevuld met een verdiepend interview over de werkwijze bij en ervaringen met de omgang met persoonsgegevens, de privacygedragscode, de voor- en nadelen en de knelpunten bij de toepassing.

Dossieronderzoek
In de verdiepende interviews is aan de respondenten gevraagd of het mogelijk was één of meer dossiers in te zien. Dit dossieronderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop onderzoeken worden gedocumenteerd. De dossieronderzoeken zijn uitgevoerd aan de hand van een korte checklist. In de verdiepende interviews waren negen respondenten bereid mee te werken aan het dossieronderzoek. Bij enkele bureaus is meer dan één dossier ingezien. In totaal zijn zeventien dossiers bekeken. De belangrijkste redenen voor respondenten om niet aan het dossieronderzoek mee te werken, was de belofte die de respondenten hadden gedaan aan hun opdrachtgevers om niemand inzage te geven in de dossiers.

Klachteninventarisatie
Bij vijf instanties is nagegaan of klachten zijn ontvangen van de onderzochte personen over particuliere recherchebureaus, namelijk het CBP, de VPB, de FNV en twee rechtsbijstandverzekeraars (ARAG en DAS).

Interviews met opdrachtgevers
Een serie interviews met opdrachtgevers van particuliere recherchebureaus had tot doel inzicht te geven in de kennis van de opdrachtgevers met de informatieverplichting en de wijze waarop zij hiermee omgaan en meer algemeen, de ervaringen met de particuliere recherchebranche. De respondenten zijn telefonisch benaderd met een korte gesloten vragenlijst. Er zijn zestien opdrachtgevers van particuliere recherchebureaus benaderd voor een telefonisch interview. Eén opdrachtgever was niet bereikbaar en één opdrachtgever heeft geen medewerking verleend. In totaal zijn dus veertien interviews met opdrachtgevers gehouden.

Respons
Van de dienst Justis is een bestand ontvangen met daarin 338 particuliere recherchebureaus met een vergunning voor het in stand houden van een recherchebureau.[6] Al deze bureaus zijn benaderd met de vraag of zij wilden

[6] Voor een nadere toelichting: zie hoofdstuk 2.

meewerken aan een interview op basis van de randomized response-vragenlijst. Een deel van de bureaus is benaderd met het verzoek om daarnaast mee te werken aan een verdiepend interview. Het doel was het afnemen van in totaal 27 verdiepende interviews en de overige interviews met de randomized responsemethode.

Van het totaal aantal bureaus van 338, voeren er 48 bureaus geen recherchewerkzaamheden uit[7], zijn twee bureaus (of de eigenaar) in het buitenland gevestigd en zijn tien bureaus dubbel in het bestand vertegenwoordigd, omdat ze gefuseerd zijn. In totaal blijven 278 bureaus over die in aanmerking komen voor het onderzoek.

Van deze 278 bureaus konden 47 bureaus (17%) niet worden bereikt, omdat de telefoon structureel niet werd opgenomen (minimaal zeven pogingen gewaagd), het telefoonnummer incorrect was en/of het telefoonnummer niet kon worden gevonden. 92 bureaus (33%) wilden niet aan het onderzoek meewerken of waren na het eerste contact niet meer bereikbaar voor het maken van een afspraak. Als belangrijkste redenen gaven de respondenten op dat zij geen tijd hadden om mee te werken en dat zij het nut van de medewerking niet zagen. In vergelijking met andere onderzoeken is dit non-responspercentage niet ongebruikelijk. In recent onderzoek naar de naleving van cao's door ondernemingen, waaronder veel kleine, was de respons niet hoger dan 20,5 procent.[8] In eerdere nalevingsonderzoeken onder ondernemingen naar de Wet bevordering arbeidsdeelname allochtonen en de Wet arbeid vreemdelingen werden responspercentages van 54 respectievelijk 45 procent gehaald, maar dit was mede te danken aan de (beoogde) oververtegenwoordiging van grotere ondernemingen in de steekproef.[9]

139 bureaus hebben wel aan het onderzoek meegewerkt. Op basis van het totale bestand exclusief de bureaus die geen recherchewerkzaamheden meer uitvoeren is dit een respons van vijftig procent. De verwachting bestaat echter dat een groot deel van de 47 bureaus die niet bereikt zijn, geen werkzaamheden meer verrichten.[10] Indien hiervan wordt uitgegaan, bedraagt de respons zestig procent.

---

[7] Dit zijn bureaus die gestopt zijn met recherchewerkzaamheden, nog in oprichting zijn of alleen een vergunning hebben maar geen opdrachten uitvoeren.

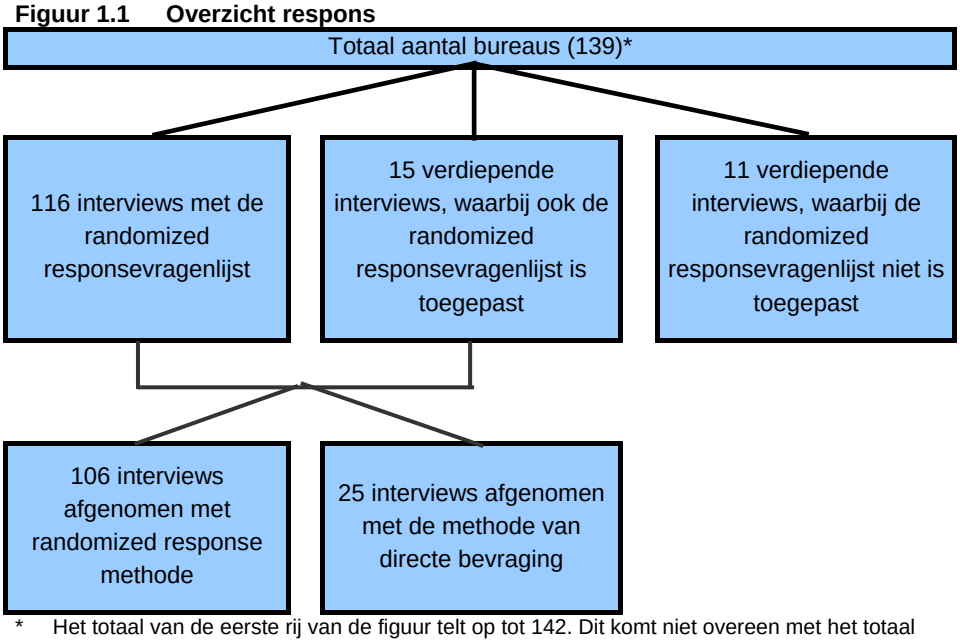
[8] Berg, N. van den & C. van Rij (2007) Ervaringen van werkgevers met de cao en avv. Amsterdam: Regioplan Beleidsonderzoek.

[9] Berkhout, A. (1997) Allochtonenbeleid op de grens van WBEAA en Wet Samen: bereik en effecten WBEAA 1997 en aangrijpingspunten voor allochtonenbeleid. Eindrapport. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Klaver, J.F.I. & E.T. Visser (1999) Evaluatie Wet arbeid vreemdelingen. Eindrapport. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[10] De vergunning wordt verleend voor vijf jaar en kan tussentijds door de Dienst Justis worden ingetrokken als het bureau geen werkzaamheden meer verricht. Justis is op dat punt echter afhankelijk van de informatie die de bureaus zelf of de politie verstrekken. Als Justis deze informatie niet ontvangt, kan ook geen actie worden ondernomen. Hetzelfde geldt voor de fusies.

Van deze 139 bureaus hebben er 113 meegewerkt aan een interview met de randomized responsevragenlijst. 23 bureaus hebben meegewerkt aan een verdiepend interview en drie bureaus hebben meegewerkt aan zowel een interview met de randomized responsevragenlijst als een verdiepend interview. In totaal hebben 116 bureaus meegewerkt aan een interview waarbij de randomized responsevragenlijst is afgenomen en hebben 26 bureaus meegewerkt aan een verdiepend interview. In vijftien verdiepende interviews is tevens het randomized responsedeel van de randomized responsevragenlijst afgenomen (bij 3 bureaus was dit al gebeurd, omdat deze bureaus aan beide soorten interviews hebben meegewerkt en bij acht bureaus was er geen tijd om deze vragenlijst af te nemen). In totaal zijn de randomized response*vragen* afgenomen bij 131 bureaus. Echter, niet bij alle bureaus zijn deze vragen via de randomized response*methode* afgenomen, maar via directe bevraging (zie bijlage voor een toelichting). In totaal zijn 106 vragenlijsten via de randomized responsemethode afgenomen. In figuur 1.1 wordt dit geïllustreerd.

Figuur 1.1 Overzicht respons



* Het totaal van de eerste rij van de figuur telt op tot 142. Dit komt niet overeen met het totaal van 139, omdat er drie bureaus zijn die hebben meegewerkt aan zowel de interviews met de randomized responsemethode als de verdiepende interviews.

De veldwerkperiode liep van april tot en met juni 2007. Een uitgebreide methodeverantwoording is opgenomen in bijlage 1.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de branche van particuliere recherchebureaus en de toepassing van de privacygedragscode binnen de branche. De cijfers die in het hoofdstuk worden gepresenteerd, zijn afkomstig van de analyses van de randomized responsevragenlijsten. In hoofdstuk 3 gaan we in op de naleving van de privacygedragscode. Bij de bespreking van de naleving is de structuur van de privacygedragscode aangehouden. Hoofdstuk 4 gaat over de redenen voor het wel of niet naleven van de gedragscode. In dit hoofdstuk wordt gebruikgemaakt van de ‘Tafel van Elf’. Hoofdstuk 5 bevat de conclusie van het rapport. Een uitgebreide methodeverantwoording is terug te vinden in de bijlage.

2 RECHERCHEBRANCHE EN DE GEDRAGSCODE

2.1 Vergunningstelsel

Een particulier recherchebureau voert recherchewerkzaamheden uit in opdracht van een derde. Particuliere recherchebureaus hebben een winstoogmerk. Recherchewerkzaamheden betreffen het verzamelen en analyseren van gegevens voor een feitenonderzoek met een privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke of een strafrechtelijke achtergrond. Een particulier recherchebureau treedt op als verlengstuk van de opdrachtgever en beschikt over de onderzoeksmogelijkheden waarover de opdrachtgever ook beschikt.

De Wpbr is de wettelijke basis voor het functioneren van de particuliere recherchebureaus. Voor het voeren van een particulier recherchebureau gelden verschillende eisen. Er is onder andere een vergunning voor het in stand houden van een recherchebureau nodig die wordt afgegeven door het ministerie van Justitie. Indien aan de eisen wordt voldaan, wordt een vergunning afgegeven voor de duur van maximaal vijf jaar. Om als leidinggevende van een beveiligingsorganisaties of recherchebureau te mogen fungeren, is een aparte ministeriële toestemming nodig. Voor deze toestemming moet aan bepaalde eisen met betrekking tot betrouwbaarheid worden voldaan en voor zover ook recherchewerkzaamheden worden verricht moet aan bepaalde eisen van vakbekwaamheid worden voldaan. Een vergunning voor het voeren van een particulier recherchebureau kan pas worden verleend of verlengd als ook toestemming aan de leidinggevende(n) kan worden verleend en als de andere beleidsbepalers voldoende betrouwbaar zijn. Toestemming aan de leidinggevende wordt voor maximaal vijf jaar verleend.

Voor alle werknemers die voor een particulier recherchebureau gaan werken, is toestemming van de korpschef nodig. Voordat toestemming wordt verleend, wordt een onderzoek ingesteld naar de betrouwbaarheid en voor zover ook recherchewerkzaamheden worden verricht de vakbekwaamheid van de betreffende personen. Medewerkers die recherchewerkzaamheden uitvoeren, hebben een legitimatiebewijs nodig. Indien het screeningsonderzoek door de politie geen bijzonderheden oplevert en de persoon het juiste diploma heeft, krijgt hij of zij de beschikking over dit legitimatiebewijs (gele pas), dat maximaal drie jaar geldig is. In de branche wordt regelmatig gewerkt met medewerkers met gele pas die in dienst zijn van een recherchebureau, maar die werkzaamheden voor een ander recherchebureau uitvoeren. Er is hier dus sprake van een constructie van onderaanneming, detachering of samenwerking.

De minister van Justitie kan een vergunning intrekken als:

- de vergunningvoorschriften niet in acht worden genomen;
- de uit de wet voortvloeiende verplichtingen niet worden nageleefd;
- de voor het verkrijgen van de vergunning verstrekte gegevens onjuist blijken te zijn;
- omstandigheden of feiten bekend worden op grond waarvan de vergunning niet zou zijn verleend als deze voor vergunningverlening bekend waren geweest;
- het particulier recherchebureau handelt in strijd met hetgeen van een goed bureau 'in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht';
- het particulier recherchebureau gedurende een jaar geen recherchewerkzaamheden verricht;
- het particulier recherchebureau meedeelt geen gebruik meer wenst te maken van de vergunning.

Voor overtreding van de in de wet gestelde eisen kan de minister van Justitie een bestuurlijke boete opleggen. De politie is belast met het toezicht op de naleving.

2.2 De branche: omvang, samenstelling en onderzoeken

Naast de particuliere recherchebureaus die vergunninghoudend zijn, zijn er ook private onderzoeksdiensten die niet vergunningplichtig zijn onder de Wpbr. Het betreft hier bedrijfsrecherchediensten (van vooral banken en verzekeraars) en aanpalende sectoren als expertisebureaus, handelsinformatie- en incassobedrijven en informatiemakelaars. De werkzaamheden die door deze onderzoeksdiensten worden uitgevoerd, komen deels overeen met die van de reguliere particuliere recherchebureaus.[1] Als het om privacyaspecten gaat, is de WBP voor deze onderzoeksdiensten van toepassing. Tot slot zijn er ook particuliere recherchebureaus die geen vergunning hebben, maar die wel vergunningplichtig zijn. Als zij onderzoeken uitvoeren, handelen zij in strijd met de wet.

Dit onderzoek richt zich alleen op de particuliere recherchebureaus die een vergunning hebben. Het onderzoek richt zich dus niet op de onderzoeksdiensten die niet vergunningplichtig zijn onder de Wpbr. Het onderzoek richt zich ook niet op de recherchebureaus die wel vergunningplichtig zijn, maar geen vergunning hebben.

Groei particuliere recherchebranche

Particuliere recherchebureaus vormen slechts een klein deel van de totale particuliere veiligheidsbranche, maar dit aandeel is wel groeiende. Vooral de

[1] Klerks, P. en M. Scholtes (2001). *Particuliere recherche. Een informatiemarkt in ontwikkeling.* In: Justitiële Verkenningen, jrg. 27, nr. 4. Private opsporing.

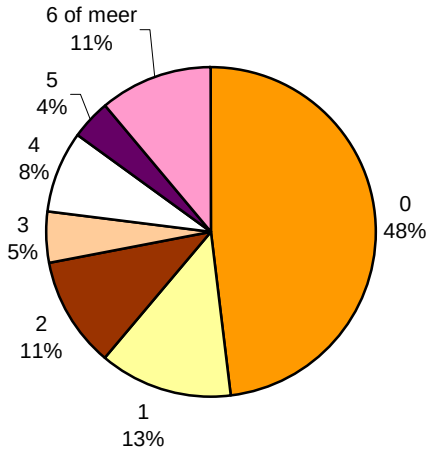
afgelopen twee decennia zijn er veel particuliere recherchebureaus op de markt gekomen. Er wordt dus steeds vaker een beroep gedaan op de particuliere recherchebranche. Belangrijke redenen voor opdrachtgevers om particuliere recherchebureaus in te schakelen, zijn:

- De opdrachtgever houdt de regie in eigen hand.
- Er wordt negatieve publiciteit voorkomen.
- De effectiviteit van particuliere onderzoekers wordt hoger ingeschat.
- Particuliere rechercheurs kunnen sneller actie ondernemen.
- De benadeelde partij kan eerder verhaal halen.
- Sancties worden getroffen in overleg met de benadeelde partij.
- De zaak komt eerder tot een oplossing.
- Publieke instanties beschikken niet altijd over de benodigde specialistische kennis.[2]

Beeld branche

In de recherchebranche zijn veel kleine ondernemingen actief. In figuur 2.1 is weergegeven hoeveel medewerkers de onderzochte bureaus in dienst hebben. Bij deze weergave zijn de eigenaren van de bureaus niet meegeteld. 48 procent van de bevraagde recherchebureaus heeft, naast de eigenaar, geen medewerkers met een gele pas in dienst (figuur 2.1). Dit zijn veelal éénmansondernemingen, maar het kunnen ook bureaus zijn die alleen medewerkers in dienst hebben zonder gele pas, bijvoorbeeld administratief personeel dat geen recherchewerkzaamheden verricht. Dertien procent van de recherchebureaus heeft één medewerker met gele pas in dienst (dus niet zijnde de eigenaar).

Figuur 2.1 Aantal medewerkers met gele pas, in percentage bureaus (N=115)



[2] Klerks en Scholtes, op cit.

Voor de omvang van particuliere recherchebureaus kan ook worden gekeken naar het aantal onderzoeksopdrachten dat in de afgelopen drie jaar is uitgevoerd. Dit is weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1 Aantal opdrachten in de afgelopen drie jaar, in percentage bureaus (N=114)

Aantal opdrachten	Percentage bureaus
0 tot 5 opdrachten	11
6 tot 10 opdrachten	7
11 tot 20 opdrachten	11
21 tot 50 opdrachten	16
51 tot 100 opdrachten	11
101 tot 300 opdrachten	20
301 of meer opdrachten	24

Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat nog niet alle bedrijven drie jaar bestaan. In tabel 2.2 is de verdeling naar jaar van oprichting weergegeven. Ruim één derde van de bureaus is opgericht in de laatste vier jaar (2004-2007) en ruim de helft in de afgelopen zeven jaar (2001-2007).

Tabel 2.2 Jaar van oprichting, in percentage bureaus (N=116)

Jaar van oprichting	Percentage bureaus
1900 tot 1980	7
1981 tot 1990	7
1991 tot 2000	32
2001	5
2002	9
2003	7
2004	12
2005	9
2006	11
2007	2

Brancheverenigingen

De VPB is een brancheorganisatie voor bedrijven die onder de werkingssfeer van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr) vallen en daarmee vergunningplichtig zijn. Dit zijn beveiligingsbedrijven, bedrijfsbeveiligingsdiensten, particuliere alarmcentrales, geld- en waarde-transportbedrijven en particuliere onderzoeksbureaus. De leden zijn onderverdeeld in vier secties:

- Manbewaking.
- Geld- en waardetransporteurs.
- Particuliere alarmcentrales.
- Advies, recherche- en schadeonderzoeksbureaus (ARS). Deze sectie betreft de particuliere recherchebureaus.

De VPB is specifiek gericht op particuliere beveiligings- en recherchebureaus.

De VPB is betrokken geweest bij de totstandkoming van de privacy-gedragscode en is de enige brancheverenigingdie wordt geconsulteerd bij nieuwe wetgeving op het gebied van particuliere recherche. Er zijn ook nog andere brancheverenigingen waar recherchebureaus zich bij kunnen aansluiten, zowel in Nederland als internationaal. In Nederland is de Detective Society naast de VPB ook een brancheverenigingvoor particuliere recherche-bureaus.
Verder is er in Nederland nog een aantal organisaties actief die meer zijn gericht op aan recherchegelieerde expertises, zoals de beveiliging, schade-experts of registeraccountants, waarbij recherchebureaus zich bij kunnen aansluiten: NIVRA (Koninklijk Nederlands Instituut van Registeraccountants), NIVRE (Stichting Nederlands Instituut van Register-Experts), NIS (Nederlands Instituut van Schaderegelaars), NEROB (Stichting Registers Risicomanage-ment, voorheen de Stichting Nederlandse Registers voor Onderzoekers en Beveiligingsadviseurs), VBE (Vereniging van Beveiligingsorganisaties voor Evenementen), VBN (Vereniging Beveiligingsmanagers Nederland) en VEBON (Vereniging van BeveiligingsOndernemingen in Nederland).
Internationale brancheorganisaties waarbij recherchebureaus zich aansluiten, zijn: ASIS (American Society for Industrial Security), ACFE (Association of Certified Fraud Examiners), IAATI (International Association of Auto Theft Investigators), SERN (Security Expert Register Nederland), WAD (World Association of Detectives), WAPI (Word Association of Professional Investigators). De meerderheid van de onderzochte particuliere recherchebureaus is niet aangesloten bij een branchevereniging (62%).

Werkzaamheden
Er zijn verschillende soorten onderzoek die door particuliere recherchebureaus kunnen worden uitgevoerd. In tabel 2.3 staan deze genoemd met daarachter het percentage bureaus dat dit type onderzoek uitvoert. De meest voorkomende soorten onderzoek bij particuliere recherchebureaus zijn het onderzoeken van laakbare handelingen van werknemers en fraudezaken.

Tabel 2.3 Soort onderzoek, in percentage bureaus (N=116)

Soort onderzoek	Percentage bureaus*
Fraudezaken (zoals verzekeringsbedrog, declaratiefraude, oplichting en corruptie)	76
Laakbare handelingen werknemers (zoals diefstal, verduistering, misbruik van bedrijfsmiddelen en -faciliteiten, onbevoegd uitoefenen van nevenfuncties en handelen of nalaten in strijd met gedragscodes of contractuele verplichtingen)	74
Achtergronden, antecedenten bijvoorbeeld in kader van sollicitatie	51
Ziekteverzuimbepalingen, andere vormen van werkverzuim	51
Opsporen vermiste goederen	45
Concurrentiebedingen, relatiebedingen, geheimhoudingsverklaringen	39
Alimentatiezaken	33
Opsporen vermiste personen	32
Opsporen debiteuren	29
Anders	24**

* De percentages tellen niet op tot honderd procent, omdat respondenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid ‘anders’ noemen respondenten onder andere: burenconflicten, falsificatieonderzoek legitimatiebewijzen, oorzaak en toedracht schade, merkenonderzoek, productievervalsing, huurfraude, stalkingsonderzoeken, toedracht verkeersongevallen, zedendelicten en een moordzaak.

Particuliere recherchebureaus doen veel onderzoekswerkzaamheden voor het midden- en kleinbedrijf, overige bedrijven en particulieren (tabel 2.4). De grotere bedrijven hebben vaak een eigen bedrijfsrechercheafdeling. Toch besteden die bedrijven, zoals verzekeraars en banken, vaak nog onderzoek uit, bijvoorbeeld omdat een particulier recherchebureau bepaalde specialistische kennis in huis heeft.

Tabel 2.4 Soort opdrachtgever, in percentage bureaus (N=116)

Soort opdrachtgever	Percentage bureaus*
Overige bedrijven	53
Particulieren	49
MKB	48
Verzekeraars	41
Overheden (gemeenten, ministeries)	29
Banken	22
Anders	38**

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat respondenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid ‘anders’ noemen respondenten onder andere: advocatuur, andere recherchebureaus, leasebedrijven, semi-overheid en scholen.

Particuliere recherchebureaus passen verschillende onderzoeksmethoden toe. De meest toegepaste onderzoeksmethoden zijn het interviewen van onderzochte personen en het observeren van onderzochte personen (tabel 2.5).

Tabel 2.5 Soort onderzoeksmethode, in percentage bureaus (N=116)

Soort onderzoeksmethode	Percentage bureaus*
Interviewen van onderzochte personen	87
Observatie van onderzochte personen	70
(Heimelijke) observatie door middel van camera's	55
Doen van proefaankopen	43
Betreden niet-openbare plaatsen (woningen, loodsen, fabrieks- of bedrijfsruimten, kantoorgebouwen of erven)	39
Onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen (zoals computernetwerken)	33
Onderzoeken van e-mail(verkeer)	27
Gebruik plaatsbepalingapparatuur (zoals gps) bij volgen voertuigen	18
Meeluisteren en opnemen van gesprekken	17
Inzetten van pseudowerknemer(s)	16
Opnemen van telefoongesprekken	10
Meeluisteren met telefoongesprekken	9
Anders	16

* De percentages tellen niet op tot 100 procent, omdat respondenten meer dan één antwoord konden geven.

** Bij de antwoordmogelijkheid 'anders' noemen respondenten onder andere: buurtonderzoek, documentanalyse, onderzoek in open bronnen, onderzoek in financiële administraties, onderzoek sms-verkeer, microscoop- en sporenonderzoek en technisch onderzoek naar brand en inbraak.

2.3 Privacygedragscode

Privacygedragscode, zelfregulering en naleving

De privacygedragscode is een vorm van zelfregulering, een manier van sturing die een alternatief is voor overheidsregulering en die inhoudt dat partijen in een bepaalde mate zelf verantwoordelijkheid nemen voor het opstellen en/of uitvoeren en/of handhaven van regels, indien nodig binnen een wettelijk kader.[3] Een belangrijk argument voor zelfregulering is dat het draagvlak voor regels groter is als ondernemingen zelf betrokken zijn bij de opstelling ervan en dat zij de regels daardoor beter zullen naleven. Een tweede argument is de flexibiliteit, die in beginsel groter is dan bij regels die in een AMvB worden opgenomen.

In het geval van de VPB-privacygedragscode is de vrijheid van de sector bij het opstellen van de regels over privacy beperkt door het wettelijk kader van de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP). Er is daarom sprake van geconditioneerde zelfregulering, die het draagvlak weer in enige mate kan

[3] Baarsma, B., C. Koopmans, J. Mulder, M. de Nooij & C. Zijderveld (2004) Goed(koop) geregeld: een kosten-batenanalyse van wetgeving en zelfregulering. Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek der Universiteit van Amsterdam (SEO).

aantasten door de beperking van de vrijheid om ‘eigen’ regels op te stellen.[4] De privacygedragscode van de VPB is belangrijk voor de leden van de VPB, omdat de brancheorganisatie sancties kan opleggen bij niet-naleving. Dit zorgt in beginsel voor een (extra) prikkel tot naleving. Ook voor niet-leden is de code belangrijk. Er worden immers (abstracte) bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens geconcretiseerd, waardoor duidelijker wordt hoe ondernemingen zich dienen te gedragen. De goedkeuring van de gedragscode door het College bescherming persoonsgegevens geeft bureaus die zich aan de regels houden een hoge mate van zekerheid over wetsconform handelen.[5] Voor de niet-leden is er echter geen vorm van sanctionering vanuit de brancheorganisatie.

Omdat de VPB-privacygedragscode door de minister van Justitie voor alle particuliere recherchebureaus verplicht is gesteld, is het element van zelfregulering enigszins verwaterd. De verplichtstelling zorgt op zich niet voor het doorbreken van de zelfregulering, maar werkt codificerend.[6] Dat alle bureaus zich aan de regels moeten houden, voorkomt concurrentievervalsing en zorgt voor een gelijk speelveld. Er is wel invloed op het principe van sanctionering. Leden van een brancheorganisatie zijn onderhevig aan sancties van de brancheorganisatie, waarbij imagoschade een belangrijk onderdeel kan zijn; niet-leden hebben alleen met de overheid te maken. Aan de andere kant valt het imagovoordeel van (naleving van) de privacygedragscode door georganiseerde bureaus weg: alle bureaus, georganiseerd of niet-georganiseerd, moeten de code immers naleven, en het onderscheidend karakter verdwijnt.

Samenvattend is de VPB-gedragscode te karakteriseren als gecodificeerde geconditioneerde zelfregulering, waarbij voor een deel van de bureaus handhaving en sanctionering door de brancheorganisatie een aanvulling kan vormen op (eventuele) handhaving door de overheid.

Doel gedragscode

Het doel van de privacygedragscode voor particuliere onderzoeksbureaus is het bewerkstelligen dat recherchebureaus zorgvuldig en proportioneel omgaan met persoonsgegevens en deze vertrouwelijk behandelen. Met de privacygedragscode wordt bevorderd dat het handelen van recherchebureaus op dit punt in overeenstemming is met hetgeen in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht. Dit is niet onbelangrijk voor de bureaus: artikel 14 van de Wpbr vermeldt dat de minister van Justitie een vergunning kan intrekken indien een beveiligingsorganisatie of recherchebureau handelt in strijd met

[4] Overkleeft-Verburg, M. (1994) De WPR-gedragscode als vorm van wettelijk geconditioneerde zelfregulering. Privacy & Registratie: kwartaaluitgave van de stichting waakzaamheid persoonsregistratie 19, nr. 2-3, 4-9 (Themanummer zelfregulering en de wet persoonsregistraties).

[5] De goedkeuring van het college bindt de rechter niet.

[6] Peters, H. (1994) Zelfregulering zonder overheid? Openbaar Bestuur 4, nr. 2, 20-24.

hetgeen van een goed rechercheburo in het maatschappelijk verkeer mag worden verwacht.

Inhoud
De privacygedragscode bevat bepalingen over:
- een behoorlijke en zorgvuldige dossiervorming met een goede vastlegging van doel en strekking van de opdracht, de feitelijke gegevensverzameling en afwegingen ten aanzien van methoden van gegevensverzameling;
- afwegingen rond methoden van gegevensvergaring (proportionaliteit en subsidiariteit; betreden van plaatsen, interviewen en vastleggen, observatie en heimelijke observatie, computers, meeluisteren et cetera, telefoontaps, e-mails, proefaankopen);
- aanmelding van de verwerking van gegevens bij het CBP;
- toetsing van de aanvaardbaarheid van methoden van gegevens-verzameling;
- gebruik van gegevens uit voorvalonderzoeken in achtergrondonderzoek;
- bewaartermijnen van persoonsgegevens;
- geheimhoudingsplicht (medewerkers) en beveiligingsplicht (organisatie);
- omgang met bijzondere persoonsgegevens (waaronder strafrechtelijke gegevens, huidskleur et cetera);
- informatieverstrekking aan personen over wie gegevens worden verwerkt;
- rechten van onderzochte personen;
- gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie.

Opbouw privacygedragscode
De gedragscode is opgebouwd volgens een aantal hoofdstukken. Na een beschrijving van de overwegingen om een gedragscode te ontwikkelen, het doel van de gedragscode, de begripsbepalingen en een omschrijving van de branche, volgt een aantal hoofdstukken waarin de WBP is vertaald in sectornormeringen ten aanzien van:
- algemene principes van gegevensverwerking;
- bijzondere persoonsgegevens;
- methoden van gegevensverwerking;
- informatieverstrekking aan de onderzochte personen;
- rechten van de onderzochte personen;
- gegevensverkeer met landen buiten de Europese Unie.

De gedragscode wordt afgesloten met een beschrijving van de procedure van geschillenbeslechting, de openbaarheid van de gedragscode en wijzigingen van de gedragscode. De privacygedragscode is te downloaden van www.cbpweb.nl.

De VPB heeft de privacygedragscode voor haar leden vertaald in een toolkit. Deze toolkit bevat een praktijkhandleiding, aandachtspunten voor dossier-beheer en een instrument voor zelfevaluatie.

3 NALEVING PRIVACYGEDRAGSCODE

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek naar de naleving van de privacygedragscode beschreven. De diepte-interviews met particuliere recherchebureaus, de enquête onder recherchebureaus, het dossier-onderzoek en de enquête onder opdrachtgevers vormen hiervoor de bronnen.[1] De gedragscode bevat hoofdstukken die elk een vertaling zijn van het bovenliggende artikel uit de Wet Bescherming Persoonsgegevens (WBP). De hoofdstukken uit de gedragscode bevatten één of meer sectornormeringen. Dit zijn concrete uitvoeringsregels voor de branche.
In dit hoofdstuk wordt zo veel mogelijk de structuur van de gedragscode gevolgd: achtereenvolgens worden de naleving van de bepalingen omtrent de algemene principes van gegevensverwerking (paragraaf 3.2), de methoden van gegevensvergaring (paragraaf 3.3) en de informatieverstrekking aan onderzochte personen (paragraaf 3.4) beschreven. Afhankelijk van de mate van detail in de uitkomsten van de enquête over nalevingsgedrag en de respons op de interviews met particuliere rechercheurs, wordt op het niveau van de sectornormeringen gerapporteerd.[2] Elke paragraaf sluit af met een kader waarin de belangrijkste bevindingen van het betreffende onderdeel uit de gedragscode worden samengevat.

3.1 Algemene principes van gegevensverwerking

3.1.1 In overeenstemming met de wet

Artikel 6 van de WBP bepaalt dat 'persoonsgegevens[3] in overeenstemming met de wet en op behoorlijke en zorgvuldige wijze worden verwerkt'.[4] Artikel 6 van de WBP is voor de particuliere recherchebranche voor verschillende typen gegevensvergaring, zoals het doen van (heimelijke) cameraobservatie, in de privacygedragscode nader uitgewerkt. Paragraaf 5.1 van de gedragscode is

[1] Voor een toelichting bij de bronnen en verantwoording van de methoden zie bijlage 1.

[2] Om de nalevingsenquête hanteerbaar te houden, zijn niet alle normeringen in de enquête opgenomen. De normeringen die wel in de enquête zijn opgenomen, zijn aan alle respondenten voorgelegd. De diepte-interviews hebben een halfgestructureerd karakter (zie bijlage 1). Werkwijze en ervaringen van bureaus, knelpunten bij toepassing en voor- en nadelen van de gedragscode waren hierin onderwerp van gesprek. Het open karakter van de interviews maakt dat niet elke sectornormering in de diepte-interviews aan de orde is gekomen.

[3] Persoonsgegeven volgens artikel 1 WBP: 'Elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon.'

[4] Verwerking van persoonsgegevens volgens artikel 1 WBP: 'Elke handeling of elk geheel van handelingen met betrekking tot persoonsgegevens, waaronder in ieder geval het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiding of enige andere vorm van terbeschikkingstelling, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van gegevens.'

een meer algemene vertaling van artikel 6 van de WBP. Paragraaf 5.1 stelt het volgende: ‘De sector particuliere onderzoeksbureaus onthoudt zich van het onrechtmatig vergaren van persoonsgegevens.’
In de gedragscode worden in de toelichting bovenstaande normeringen toegelicht: gegevens mogen niet worden verwerkt als deze gegevens zijn verkregen door middel van illegale onderzoeksmethoden en -middelen.

Over de omvang van het onrechtmatig vergaren van onderzoeksgegevens kunnen binnen de kaders van dit onderzoek geen uitspraken worden gedaan.[5] Op basis van de 26 verdiepende interviews kan wel worden geconstateerd dat er recherchebureaus zijn die op onrechtmatige wijze gegevens vergaren. Hoewel er in de verdiepende interviews niet expliciet is gevraagd naar het voorkomen van onrechtmatigheid in de gegevensvergaring, wordt door een aantal particuliere rechercheurs spontaan toegegeven dat zij zelf gegevens op een onrechtmatige wijze vergaren. Daarnaast heeft een aantal rechercheurs weet van branchegenoten/collega’s die onrechtmatig persoonsgegevens vergaren. Uit het dossieronderzoek, waarbij de rechtmatigheid van het materiaal geen specifiek item van onderzoek was, is éénmaal gestuit op persoonsgegevens die niet rechtmatig zijn verkregen.

Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat de volgende niet-legitieme bronnen worden geraadpleegd:
1. bronnen bij de politie;
2. bronnen bij andere instanties in de publieke sector.

Ad 1) Een deel van de particuliere rechercheurs is afkomstig van de politie. Er wordt gebruikgemaakt van oude contacten bij de politie. Vijf van de 26 geïnterviewden zeggen zelf van dit kanaal gebruik te maken. Informatie uit niet-openbare politiebronnen wordt als vriendendienst of tegen een geldelijke vergoeding verkregen.
Ad 2) Bij één particulier recherchebureau blijkt uit het verdiepende interview én uit het dossieronderzoek dat gebruik is gemaakt van informatie afkomstig van UWV. Een andere geïnterviewde maakt ook gebruik van persoonsgegevens afkomstig van een organisatie in de openbare sector. De naam van de organisatie wordt door de geïnterviewde echter niet genoemd. Drie van de 26 geïnterviewden zeggen te weten dat branchegenoten gebruikmaken van persoonsgegevens afkomstig van organisaties in de publieke sector.

Eén geïnterviewde particuliere rechercheur weet dat particuliere recherchebureaus gebruikmaken van onrechtmatig verkregen persoonsgegevens die zijn verzameld door handelsinformatiebureaus. Particuliere recherchebureaus maken in voorkomende gevallen gebruik van informatie afkomstig van handelsinformatiebureaus. Dat er handelsinformatie-bureaus zijn die persoonsgegevens onrechtmatig verkrijgen, wordt bevestigd

[5] Dit item is niet opgenomen in de enquête.

door onderzoek dat het CBP in 2003 bij een handelsinformatiebureau heeft uitgevoerd.[6]
De particuliere recherchebureaus die in de interviews hebben gesproken over het onrechtmatig verkrijgen van persoonsgegevens, hechten over het algemeen een verschillend gewicht aan de bronnen: persoonsinformatie vergaren bij de politie wordt niet of minder als onrechtmatig handelen beschouwd dan informatie vergaren bij andere publieke instanties.

Informatie van de politie over kentekens, justitiële antecedenten en lopend politieonderzoek wordt door de geïnterviewden beschouwd als soms noodzakelijke sturingsinformatie die kan helpen het onderzoeksdoel te bereiken zonder dat deze informatie als primaire bron wordt gebruikt. Binnen de kaders van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld in hoeverre de informatie afkomstig van de politie sturingsinformatie of 'bewijsmateriaal' betreft. Eén particuliere rechercheur laat weten dat het contact met de politie de particuliere rechercheur kan beschermen door na te gaan of de onderzochte persoon bijvoorbeeld vuurwapengevaarlijk is.

De vijf bureaus die de politie als bron noemen, zijn voorstander van een regulering van informatie-uitwisseling tussen particuliere recherche en politie. Zij vinden dat op deze manier het partnerschap met de politie beter wordt gefaciliteerd en erkend. Op moment van schrijven is de Wet politiegegevens door de Tweede en Eerste Kamer aangenomen. Deze wet, die de Wet politieregisters vervangt, verruimt de mogelijkheden van de politie om persoonsgegevens bij zwaarwegend algemeen belang aan derden te verstrekken. De verruiming komt enigszins tegemoet aan de wens die door enkele respondenten is geuit.

De drie bureaus die weet hebben van het vergaren van onrechtmatige persoonsgegevens bij andere instanties dan de politie, keuren dit af. Het bureau, dat kritisch staat ten opzichte van handelsinformatiebureaus, maakt geen gebruik van deze bron om het risico gebruik te maken van onrechtmatige verkregen informatie te vermijden.

Uit de interviews met particuliere recherchebureaus en de enquête[7] blijkt dat de rechtmatigheid van de gegevensvergaring door onderzochte personen niet vaak wordt betwist (zie ook paragraaf 3.5). De handelwijze van de opdrachtgever van het recherchebureau, bijvoorbeeld in een ontslagprocedure of het niet uitkeren van verzekeringsgeld, en niet de werkwijze van het recherchebureau, wordt door onderzochte personen aangevochten. Een analyse van gerechtelijke uitspraken waarbij informatie verzameld door

[6] CBP (2003). *Onrechtmatig, onbehoorlijk en onzorgvuldig. De verwerking van persoonsgegevens door een handelsinformatiebureau voor rapportage van verhaalsinformatie.* Den Haag: CBP. Het onderzoek heeft geleid tot de veroordeling van één van de medewerkers.

[7] De vraag over klachten van onderzochte personen.

recherchebureaus een rol speelt, bevestigt dit beeld.[8]

In de paragraaf van de privacygedragscode over gegevensverwerking in overeenstemming met de wet (paragraaf 5.1) wordt naast de norm dat particuliere recherchebureaus persoongegevens niet onrechtmatig mogen vergaren, de volgende norm gesteld: 'De onderzoekshandelingen die zijn uitgevoerd worden zodanig vastgelegd, dat in het kader van (gerechtelijke) procedures een zelfstandig oordeel kan worden gevormd over de rechtmatigheid van de verkrijging van persoonsgegevens aan de hand van deze vastlegging'. De zeven van de 26 geïnterviewde bureaus die aangeven gebruik te maken van onrechtmatig verkregen gegevens, zeggen deze te gebruiken om het onderzoeksdoel te bereiken, waarbij de gegevens niet worden gebruikt in een (gerechtelijke) procedure. De particuliere rechercheurs die in het interview aangaven gebruik te maken van onrechtmatig verkregen persoonsgegevens, zeggen dat ze deze gegevens zo snel mogelijk vernietigen. Een dergelijke handelwijze is echter in strijd met de boven beschreven normering die stelt dat de onderzoekshandelingen moeten kunnen worden nagegaan om zo de rechtmatigheid hiervan te kunnen beoordelen.

In dossieronderzoek is gestuit op één bureau dat, anders dan de andere beschreven bureaus, de onrechtmatig verkregen persoonsgegevens gegevens niet uit het onderzoeksdossier heeft verwijderd.[9]

In overeenstemming met de wet
• Onrechtmatig vergaren van persoonsgegevens door particuliere recherchebureaus komt voor. • De omvang van deze overtreding van de gedragscode is onbekend. • Het komt voor dat individuele medewerkers van politie en andere organisaties uit de publieke sector persoonsgegevens leveren aan particuliere recherchebureaus. • Particuliere recherchebureaus die de politie als informatiebron gebruiken, ervaren dit niet altijd als onrechtmatig handelen.

3.1.2 Grondslag voor gegevensverwerking

Artikel 8 van de WBP stelt een aantal voorwaarden voor het verwerken van persoonsgegevens. Het artikel stelt onder andere dat bij het verwerken van persoongegevens (het verzamelen, vastleggen, bewaren en dergelijke van informatie over een persoon) de beginselen ten aanzien van proportionaliteit en subsidiariteit in acht genomen moeten worden. Deze kernbeginselen van de WBP en de gedragscode komen terug in paragraaf 3.3 van dit hoofdstuk,

[8] Er is in dit onderzoek gebruikgemaakt van de database van gerechtelijke uitspraken op www.rechtspraak.nl. Deze database is een selectie van zaken en geeft geen uitputtend beeld.

[9] Hierbij dient te worden opgemerkt dat niet bij elk recherchebureaus dat is geïnterviewd dossieronderzoek is gedaan en dat bij het dossieronderzoek de aard van de informatie geen onderwerp van onderzoek is geweest. Op de genoemde gegevens is toevallig gestuit.

bij de behandeling van de algemene normeringen van de gedragscode. Naast het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, stelt het artikel een aantal voorwaarden ten aanzien van de gerechtvaardigdheid van de gegevensvergaring. De volgende sectornormering uit de gedragscode is een vertaling van artikel 8 van de WBP: 'Voordat een particulier onderzoeksbureau een opdracht aanvaardt en schriftelijk aan de opdrachtgever bevestigt, dient het particulier onderzoeksbureau vast te stellen dat de (aard van de) opdracht gerechtvaardigd is. De opdracht wordt geweigerd indien dat niet het geval is.' De toelichting in de gedragscode geeft een voorbeeld van een gerechtvaardigd belang voor een opdrachtgever om een particulier rechercheonderzoek te laten starten: als een werkgever herhaaldelijk wordt bestolen door zijn personeel heeft hij een gerechtvaardigd belang om te laten onderzoeken wie de dader is.

Uit de interviews met de particuliere rechercheurs blijkt dat voorafgaand aan een onderzoeksopdracht overleg tussen het recherchebureau en de opdrachtgever over de aard en het doel van de opdracht standaard is. Uit de enquête blijkt dat 55 procent van de 139 geënquêteerde recherchebureaus wel eens een opdracht heeft geweigerd, omdat men van mening was dat de opdrachtgever geen gerechtvaardigd belang had om een onderzoek in te stellen.[10] De geënquêteerde recherchebureaus hebben in de periode juni 2004-begin 2007 naar schatting circa 50.000 onderzoeksopdrachten uitgevoerd. In deze periode hebben zij meer dan vijfhonderd verzoeken tot het doen van onderzoek geweigerd omdat de rechercheur van mening was dat de opdrachtgever hiervoor geen gerechtvaardigd belang had. Dit zou uitkomen op een weigeringspercentage van circa een procent.

De interviews geven een beeld van de grond van weigering door recherche-bureaus. De geïnterviewde particuliere rechercheurs weigeren opdrachten als het doel van de opdrachtgever het opsporen van een persoon is en uit de eerste contacten tussen recherchebureau en opdrachtgever blijkt dat het achterliggende doel mogelijk of zeker een bedreiging van de veiligheid van de onderzochte persoon kan betekenen. De geïnterviewden geven een aantal voorbeelden van situaties waarin opdrachten zijn geweigerd. Het ging hierbij om het opsporen van personen met als achterliggend doel financiële afrekening, wraak of ontvoering. Door de geïnterviewde rechercheurs wordt bij de beschreven afwegingen geen directe link met de privacygedragscode of WBP gelegd. De afweging lijkt meer gestoeld op een algemeen ethisch besef bij de rechercheurs dan dat het is gebaseerd op normeringen uit de privacygedragscode.

[10] In de periode juni 2004-begin 2007.

Grondslag voor gegevensverwerking
• Circa één procent van de onderzoeksaanvragen wordt geweigerd omdat het recherchebureau voor de opdrachtgever geen gerechtvaardigd belang zag. • De veiligheid van de onderzochte persoon is een belangrijke grond voor weigering. • Er wordt geweigerd vanuit eigen ethisch normbesef, niet op grond van een normering in de privacygedragscode.

3.1.3 Verenigbaarheid

Artikel 9 van de WBP stelt dat 'persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen'. De sectornormeringen in de privacygedragscode waarin artikel 9 van de WBP is vertaald, spitsten zich toe op antecedentenonderzoek. Bij antecedentenonderzoek kan gebruik worden gemaakt van wat de gedragscode omschrijft als de opdrachten- c.q. voorvallenregistratie van een particulier recherchebureau. Een opdrachtenregistratie van een recherchebureau is een digitale of papieren registratie met verwijzingen naar onderzoeksdossiers of een volledig geautomatiseerde registratie van onderzoeksopdrachten. In het kader van een antecedentenonderzoek wordt in de registratie van het recherchebureau nagegaan of, wanneer en hoe eerder een particulier onderzoek naar een onderzochte persoon is verricht en wat hiervan het resultaat was. Antecedentenonderzoek maakt veelal deel uit van breder achtergrondonderzoek. Hierbij wordt een persoon of organisatie waarmee de opdrachtgever een contractuele relatie wil aangaan gescreend op integriteit. Te denken valt aan de financiële sector waarbij nieuw personeel voor integriteitgevoelige functies worden gescreend. Daarnaast laten opdrachtgevers ook bedrijven met wie zij een zakelijke overeenkomst willen aangaan screenen. Uit de enquête blijkt 51 procent van de recherchebureaus antecedentenonderzoek uit te voeren.

De gedragscode stelt dat recherchebureaus bij het verstrekken van antecedenten zich moeten houden aan de volgende regels.[11]

- Aan opdrachtgevers die wensen dat een achtergrondonderzoek wordt uitgevoerd, worden uit de opdrachten- c.q. voorvallenregistratie geen andere gegevens verstrekt dan antecedenten. In geen geval wordt de onderzoeksrapportage integraal beschikbaar gesteld.
- Er moet zijn vastgesteld dat de onderzochte persoon is betrokken bij het plegen van strafbare of laakbare gedragingen en/of overtreding van (wettelijke) voorschriften dan wel pogingen daartoe. In dat geval is sprake

[11] De privacygedragscode beschrijft welke gegevens voor antecedentenonderzoek aan de opdrachtgever mogen worden verstrekt: de aanduiding van de aard van het onderzoek dat jegens de onderzochte persoon is ingesteld, de data en/of de periode waarin het onderzochte voorval zich heeft afgespeeld, het resultaat van het onderzoek, indien mogelijk het standpunt van de onderzochte persoon over de gedraging en voor zover bekend de maatregelen die de opdrachtgever naar aanleiding van de onderzoeksrapportage van het particulier onderzoeksbureau heeft genomen, alsmede - voor zover bekend - de stand van zaken dan wel de uitkomst van een procedure naar aanleiding van het voorval.

- van ‘harde gegevens’. Indien uitsluitend sprake is van een ‘vermoeden’ (bijvoorbeeld meningen, veronderstellingen of informatie van horen zeggen) mogen de gegevens niet aan opdrachtgevers voor een achtergrondonderzoek worden verstrekt vanwege de mogelijke gevolgen voor de onderzochte persoon.
- Indien de onderzochte persoon voorkomt in de opdrachten- c.q. voorvallenregistratie, worden alleen die antecedenten verstrekt die relevant zijn voor de functie of de contractuele relatie die de opdrachtgever voornemens is aan te bieden respectievelijk aan te gaan.
- Aan opdrachtgevers voor achtergrondonderzoeken worden geen antecedenten verstrekt indien eerdere opdrachtgevers dit hebben uitgesloten.

Eén van de 26 geïnterviewde particuliere rechercheurs geeft te kennen wél vermoedens over de onderzochte persoon aan de opdrachtgever door te geven. Hierbij wordt uitdrukkelijk vermeld dat het om vermoedens gaat. Een andere geïnterviewde rechercheur laat de beoordeling over de relevantie van de verzamelde gegevens over aan de opdrachtgever. De opdrachtgever kan volgens deze respondent het beste inschatten welke achtergrondgegevens hij relevant acht. Weer een ander bureau beoordeelt alleen de informatie die uit niet-openbare bronnen afkomstig is op relevantie. Alle informatie afkomstig uit openbare bronnen, onafhankelijk van de mate van relevantie, wordt door geïnterviewde doorgegeven aan de opdrachtgever. Een geïnterviewde rechercheur van een ander bureau geeft te kennen dat de normering eenvoudig is na te leven aangezien het bureau alleen heel gericht achtergrondonderzoek doet en de informatie die dit oplevert dus altijd relevant is.

Verenigbaarheid
• Overschrijding van regels bij verstrekken van antecedenten komt voor. • De omvang van deze overtreding is onbekend. • Het komt voor dat meer dan alleen harde gegevens aan de opdrachtgever worden verstrekt. • Het komt voor dat onderzoeksrapportages integraal aan de opdrachtgever beschikbaar worden gesteld.

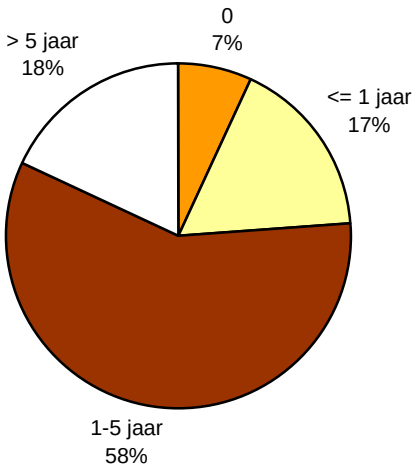
3.1.4 Bewaartermijn

Persoonsgegevens worden door recherchebureaus bewaard, ook nadat het onderzoeksrapport aan de opdrachtgever is overgedragen en het onderzoek in feite is afgesloten. Persoongegevens worden bewaard voor eventuele juridische procedures of geschillen waarbij de opdrachtgever partij is. Gedacht kan worden aan een lopende ontslagprocedure of een lopende strafzaak als van het voorval aangifte is gedaan bij de politie. Bij klachten van onderzochte personen kan het bij de behandeling hiervan noodzakelijk zijn persoons-gegevens te raadplegen. Ook kunnen onderzoeksgegevens worden gebruikt

in vervolgonderzoek van de opdrachtgever. Tot slot kunnen bewaarde persoonsgegevens een rol hebben in toekomstige achtergrondonderzoeken. Artikel 10 van de WBP bepaalt dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor zij zijn verwerkt. De privacygedragscode specificeert dit artikel en stelt dat persoonsgegevens niet langer dan vijf jaar na eerste vastlegging mogen worden bewaard. Deze periode mag worden verlengd als zich over de onderzochte persoon nieuwe voorvallen hebben voorgedaan die opgenomen worden in de voorvallenregistratie.

Meer dan tachtig procent van de recherchebureaus bewaart het onderzoeksdossier niet langer dan vijf jaar (zie figuur 3.1). Opvallend is dat een deel, 24 procent, van de geënquêteerde bureaus de onderzoeksdossiers na afronding van het onderzoek een jaar of korter bewaart. Formeel wordt hierbij gehandeld volgens de normering van maximaal vijf jaar. Een bewaartermijn korter dan een jaar lijkt echter wel in strijd met de geest van deze normering zoals is verwoord in de toelichting. In de toelichting wordt gewezen op het belang van het bewaren van persoonsgegevens voor mogelijke juridische procedures, vervolgonderzoek en klachtenbehandeling.

Figuur 3.1 Bewaartermijn onderzoeksdossier (n=106)



Achttien procent van de bureaus bewaart onderzoeksdossiers langer dan de voorgeschreven vijf jaar. De overschrijding van de termijn van vijf jaar is voor een onbekend deel te verklaren uit het gebruik van de mogelijkheid te verlengen als gevolg van nieuw geconstateerde voorvallen.

Bewaartermijn
• Circa twintig procent van de onderzoeksgegevens wordt langer dan voorgeschreven vijf jaar bewaard. • De gedragscode biedt de mogelijkheid om de termijn van vijf jaar te verlengen. Er kan niet worden vastgesteld of de overschrijding van de termijn een normschending is. • Circa 25 procent van de onderzoeksgegevens wordt een jaar of korter bewaard, dit is niet in de geest van de gedragscode die het belang van het bewaren van persoonsgegevens benadrukt

3.1.5 Niet meer dan nodig

Artikel 11 van de WBP stelt dat persoonsgegevens alleen mogen worden verwerkt als ze 'toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn.' De privacygedragscode stelt dat in de praktijk van particuliere recherchebureaus gedurende het onderzoek echter niet altijd duidelijk is of verzamelde persoonsgegevens relevant zijn voor het betreffende onderzoek: gegevens die in eerste instantie niet relevant lijken, kunnen bij het opstellen van het onderzoeksrapport wel relevant zijn en andersom. De privacygedragscode stelt dat particuliere rechercheurs zich gedurende het onderzoek permanent de vraag moeten stellen of de verzamelde gegevens relevant zijn. Paragraaf 5.6 van de gedragscode stelt dat niet relevant geachte gegevens direct worden vernietigd of indien van toepassing aan de verstrekker ervan geretourneerd om te voorkomen dat deze in het dossier belanden en bewaard blijven.

Uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat recherchebureaus geneigd zijn om zo veel mogelijk materiaal te verzamelen. Uit de enquête blijkt dat dertig procent[12] van de geënquêteerde bureaus in het laatst afgeronde onderzoek gegevens heeft bewaard die niet relevant bleken voor het doel van het onderzoek. In de interviews komen twee voorbeelden van overschrijding van de normering uit de gedragscode naar voren. Eén geïnterviewde rechercheur merkt op dat ook na het opstellen van het onderzoeksrapport kan blijken dat materiaal dat in eerste instantie niet relevant lijkt later in het proces, in bijvoorbeeld een juridische procedure, relevant kan zijn. Zijn bureau maakt geen schifting van het onderzoeksmateriaal op relevantie maar bewaart alles. Een andere geïnterviewde laat de beoordeling over aan de opdrachtgever door het hele onderzoeksdossier aan hem over te dragen. De raadsman van de opdrachtgever dient, zo licht de rechercheur toe, van zo veel mogelijk onderzoeksmateriaal te worden voorzien en kan het beste inschatten wat voor de procedure bruikbaar is.

[12] Bij de percentages die zijn onderstreept, gelden betrouwbaarheidsmarges. Deze zijn in verband met de toepassing van de randomized responsmethode (zie bijlage 1), ruimer dan bij het standaard steekproefonderzoek. Voor een overzicht van de betrouwbaarheidsmarges zie de tabel in bijlage 1.

Niet meer dan nodig
• Dertig procent van de geënquêteerde bureaus heeft in het laatst afgeronde onderzoek meer gegevens bewaard dan voor het onderzoeksdoel relevant is.

3.1.6 Geheimhoudingsplicht

Artikel 12 van de WBP bepaalt dat de personen die werken onder het gezag van de verantwoordelijke voor de persoonsgegevens, i.c. het particuliere recherchebureau, verplicht zijn tot geheimhouding van de persoonsgegevens. Paragraaf 5.7 van de privacygedragscode stelt dat particuliere recherchebureaus voorzieningen treffen die waarborgen dat medewerkers onder de geheimhoudingsplicht vallen.

Op basis van de enquête kan niet worden vastgesteld in hoeverre particuliere recherchebureaus zich houden aan de normeringen voor geheimhouding. Wel kan op basis van de enquête worden vastgesteld dat 64 procent van de geënquêteerde recherchebureaus één of meer voorzieningen heeft getroffen om de geheimhoudingsplicht van medewerkers te borgen. De geheimhoudingsplicht als onderdeel van het arbeidscontract met de medewerker is een veel voorkomende voorziening: 52 procent van de bureaus die een voorziening heeft getroffen, heeft dit in deze vorm gedaan.

Geheimhoudingsplicht
• Bijna twee derde van de geënquêteerde recherchebureaus heeft voorzieningen getroffen voor de geheimhoudingsplicht, voornamelijk in de vorm van een geheimhoudingsplicht als onderdeel van het arbeidscontract.

3.1.7 Beveiligingsplicht

Artikel 13 van de WBP bepaalt dat de verantwoordelijke, hier het particuliere recherchebureau, passende technische en organisatorische maatregelen neemt om persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. Technische maatregelen zijn de logistieke en fysieke maatregelen in en rondom de informatiesystemen (zoals toegangscontroles, vastlegging van gebruik en back-up). Organisatorische maatregelen zijn maatregelen voor de inrichting van de organisatie en voor het verwerken van persoonsgegevens (zoals de toekenning van verantwoordelijkheden en bevoegdheden). De technische en organisatorische maatregelen worden in de privacygedragscode toegelicht. Paragraaf 5.8 van de privacygedragscode stelt dat een particulier recherchebureau zorgt dat het niveau van beveiliging van persoonsgegevens minimaal overeenkomt met de eisen die in het rapport ‘Beveiliging van persoonsgegevens’ van het CBP worden gesteld aan gegevensverwerking met de risicoklasse indeling II.[13]

[13] Zie G. W. van Blarkom en J. J. Borking (2001). *Beveiliging van persoonsgegevens.* Den Haag: Registratiekamer.

Binnen de kaders van dit onderzoek kan niet worden vastgesteld of de beveiligingsmaatregelen die door onderzochte recherchebureaus zijn getroffen voldoen aan het verplichte beveiligingsniveau passend bij risicoklasse II. Wel kan op basis van de enquête worden vastgesteld of de bureaus beveiligingsmaatregelen hebben genomen. Aangenomen mag worden dat als het geënquêteerde bureau niet zowel fysieke als digitale maatregelen heeft getroffen, de beveiliging niet afdoende en passend bij risicoklasse II is.[14]

Uit de enquête blijkt wel dat van de geënquêteerde recherchebureaus 88 procent persoonsgegevens fysiek hebben beveiligd door deze in een kluis of anderszins afgeschermd te bewaren. Twaalf procent van de geënquêteerde bureaus heeft geen fysieke maatregelen genomen. 91 procent van de geënquêteerden heeft persoonsgegevens in digitale vorm beveiligd door gebuik te maken van wachtwoorden en/of andere digitale beveiligingsmaatregelen. Negen procent heeft geen digitale beveiligingsmaatregelen getroffen. 44 procent van de recherchebureaus beveiligt de persoonsgegevens door organisatorische maatregelen te treffen zoals een beperkte toegang tot persoonsgegevens voor bepaalde functies. 81 procent van de geënquêteerde bureaus heeft persoonsgegevens zowel fysiek als digitaal beveiligd. 19 procent van de recherchebureaus voldoet niet aan het vereiste beveiligingsniveau.

Beveiligingsplicht

- Twaalf procent van de recherchebureaus heeft persoonsgegevens niet fysiek beveiligd.
- Negen procent van de recherchebureaus heeft persoonsgegevens niet digitaal beveiligd.
- Ten minste negentien procent van de recherchebureaus voldoet niet aan het verplichte beveiligingsniveau.

3.2 Methoden van gegevensvergaring

3.2.1 Algemene normeringen

Particuliere recherchebureaus maken gebruik van diverse onderzoeksmethoden en -middelen. Voorbeelden zijn het vergaren van gegevens uit open bronnen, zoals internet en openbare registers; het interviewen van personen; het observeren van personen; het afluisteren en opnemen van vertrouwelijke communicatie; het onderzoeken van gegevens die zijn opgeslagen in geautomatiseerde voorzieningen zoals computer-netwerken; het doen van proefaankopen en het doorzoeken van huisvuil dat aan de straat is gezet. Het gebruik van deze methoden betekent in veel

[14] De organisatorische beveiliging laten we hier buiten beschouwing aangezien eenmansbedrijven een groot deel van onze respons uitmaken en voor deze groep maatregelen als het delen van bevoegdheden niet of minder van toepassing zijn.

gevallen dat inbreuk wordt gemaakt op de privacy van onderzochte personen. Over veel gebruikte methoden stelt de privacygedragscode een aantal specifieke normeringen (zie paragraaf 3.3.2). Zowel voor de methoden en middelen die niet specifiek zijn genormeerd als voor de methoden die dit wel zijn, geldt een aantal algemene gedragsregels.

Bevoegdheid
Artikel 6 van de WBP bepaalt dat persoonsgegevens in overeenstemming met de wet en op een zorgvuldige en behoorlijke manier verwerkt dienen te worden. Rechten en plichten die voor elke burger gelden, gelden op dezelfde wijze voor particuliere recherchebureaus. Als basisregel in de gedragscode wordt dit als volgt vertaald: ‘Onderzoeksmethoden en -middelen worden slechts aangewend na overleg met de opdrachtgever. In dat overleg wordt vastgesteld of de opdrachtgever zelf ook bevoegd zou zijn geweest de onderzoeksmethode of het -middel aan te wenden, indien deze het onderzoek zelf zou hebben verricht’.

In de enquête onder de particuliere recherchebureaus is gevraagd of er voorafgaand aan het onderzoek dat het bureau als laatste heeft afgesloten, met de opdrachtgever is overlegd over in te zetten onderzoeksmethoden. 89 procent van de geënquêteerde bureaus heeft dit overleg gehad. Ook uit de interviews en het dossieronderzoek blijkt dat vrijwel altijd de in te zetten onderzoeksmethoden worden besproken en worden beschreven in de opdrachtbevestiging. De manier van afwegen waarbij wordt vastgesteld of de opdrachtgever zelf ook bevoegd zou zijn geweest de onderzoeksmethode aan te wenden, wordt in de interviews niet genoemd. Uit de interviews blijkt dat de opdrachtgever zelf in de meeste gevallen niet of slecht op de hoogte is van de regelgeving en de hierin vastgelegde grenzen. Daarnaast ligt de focus bij opdrachtgevers op het bereiken van het doel en minder op de grenzen ten aanzien van onderzoeksmethoden. De afweging, als deze wordt gemaakt, maakt het recherchebureau intern zonder hierbij de opdrachtgever te betrekken. Veelal gaan opdrachtgevers ervan uit dat het particuliere recherchebureau op de hoogte is van wet- en regelgeving en leggen zij de verantwoordelijkheid voor de afweging van de in te zetten methoden neer bij het recherchebureau. De interne afweging van het recherchebureau over in te zetten methoden, al dan niet volgens beginselen van rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit, en niet het overleg met de opdrachtgever zoals voorgeschreven in de privacygedragscode, is leidend.

Uitzondering hierop vormt een specifieke groep opdrachtgevers. Een aantal grote bedrijven, waaronder verzekeringsmaatschappijen en multinationals, heeft een eigen afdeling die zich bezighoudt met zaken als pre-employment-onderzoek, integriteitsonderzoek en risicoanalyse, activiteiten die geheel of gedeeltelijk overlappen met die van de particuliere recherchebranche. Uit een enquête onder dit type opdrachtgevers blijkt dat zij goed op de hoogte zijn van

de grenzen van de mogelijkheden en de inhoud van de privacygedragscode.[15] Als deze opdrachtgevers diensten van particuliere recherchebureaus inhuren, is de afweging of de opdrachtgever zelf bevoegd zou zijn geweest de onderzoeksmethoden in te zetten, door de opdrachtgever zelf gemaakt.

Bevoegdheid
• 89 procent van de recherchebureaus heeft voorafgaand aan het onderzoek overleg met de opdrachtgever gehad over in te zetten onderzoeksmethoden. • Van een gezamenlijke afweging van opdrachtgever en recherchebureau (over rechtmatigheid, proportionaliteit en subsidiariteit) over de in te zetten onderzoeksmethode is veelal geen sprake. De beoordeling van het recherchebureau is over het algemeen leidend.

Doelbereik

Om te voorkomen dat persoonsgegevens worden vergaard die niet strikt noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de onderzoeksopdracht, stelt de privacygedragscode dat 'voorafgaand aan de inzet van de onderzoeksmethode en/of -middel moet worden bepaald tot welk resultaat de onderzoeksmethode en/of -middel moet kunnen leiden.' Het doel van de onderzoeksopdracht moet in de opdrachtbevestiging zo nauwkeurig mogelijk worden opgenomen (paragraaf 5.2 gedragscode). Deze vastlegging van onderzoeksdoel moet ook bijdragen aan de controleerbaarheid van rechtmatigheid van de gegevensverwerking.

Uit interviews en het dossieronderzoek blijkt dat het onderzoeksdoel en -methoden vrijwel altijd worden beschreven in de opdrachtbevestiging. Doel en middelen komen in de intake met de opdrachtgever of naar aanleiding van deze intake ter sprake.

Doelbereik
• Het onderzoeksdoel en de inzet van onderzoeksmiddelen worden in de opdrachtbevestiging beschreven.

Proportionaliteit en subsidiariteit

Bij het bepalen van de aard van de onderzoeksmethoden en -middelen moeten particuliere recherchebureaus de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht nemen. Het recherchebureau dient altijd te kiezen voor de minst bezwarende onderzoeksmethode en de gekozen onderzoeksmethode op de minst bezwarende wijze te gebruiken. Het belang van de opdrachtgever in verhouding tot het belang of de fundamentele rechten en vrijheden, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de onderzochte persoon, dienen in deze afweging centraal te staan. Deze belangenafweging

[15] Er zijn medewerkers van veiligheidsafdelingen van Delta Lloyd, Univé, ING, Fortis, Nationale Nederlanden, Corus, TNT, Organon, Ahold, Philips en Nederlandse Gasunie geënquêteerd.

kan betekenen dat het particuliere recherchebureau afziet van een voor de hand liggende onderzoeksmethode. In het geval van diefstal in een bedrijf kan bijvoorbeeld worden besloten om af te zien van het plaatsen van een verborgen camera en door middel van interviewen van werknemers getracht worden het voorval op te lossen. In de praktijk kan dat ook betekenen dat een minder belastende, maar minder efficiënte en dus duurdere methode zal moeten worden gekozen.

Bij 56 procent van de onderzoeksmethoden die in het laatste onderzoek is gebruikt heeft geen expliciete afweging plaatsgevonden of een andere, minder bezwarende onderzoeksmethode ingezet had kunnen worden om het onderzoeksdoel te bereiken. Een afweging volgens het proportionaliteitsbeginsel, voorgeschreven in de gedragscode, is door deze bedrijven niet gemaakt. Uit de enquête blijkt dat het onderzoeksdoel in 18 procent van de gevallen ook bereikt had kunnen worden door een lichtere onderzoeksmethode dan de gekozen methode in te zetten.[16]

Uit de interviews met particuliere rechercheurs blijkt dat als er geen afweging wordt gemaakt, dit veelal voortkomt uit het idee dat in het verlengde van het te onderzoeken voorval de keuze van een onderzoeksmethode min of meer 'voor de hand lag' en dus een overweging niet nodig was. Uit interviews blijkt ook dat voor sommigen niet subsidiariteit en proportionaliteit, maar bedrijfseconomische argumenten een belangrijke rol in de afweging spelen. Twee geïnterviewde rechercheurs geven aan dat commerciële overwegingen worden gebruikt. Vanuit die gedachte wordt gekozen voor een onderzoeksmethode die zo licht mogelijk is: een dure methode als observatie is aan de opdrachtgever niet te 'verkopen' als de noodzaak niet kan worden aangetoond en bijvoorbeeld interviewen volstaat. In deze situatie passen commerciële belangen bij de subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginselen. Een correcte subsidiariteits- en proportionaliteitsafweging kan echter ook strijdig zijn met het (directe) bedrijfseconomische belang van een recherchebureau.
Eén particulier rechercheur geeft aan dat een doelmatige en efficiënte wijze van onderzoeken bijvoorbeeld kan vragen om het inzetten van verborgen camera's waar met interviews, een minder bezwarende onderzoeksmethode, het onderzoeksdoel ook kan worden bereikt. Een andere rechercheur zegt dat het commerciële belang juist stimuleert om een dure methode in te zetten, waarbij niet voor de minst belastende methode wordt gekozen.

[16] Er is uitgegaan van 'het interviewen van personen' als minst bezwarende onderzoeksmethode. Dit vanwege het niet-heimelijke karakter van de methode. In de vraagstelling is steeds voorgelegd of het onderzoeksdoel had kunnen worden bereikt door af te zien van de betreffende onderzoeksmethode, bijvoorbeeld observatie, en uitsluitend informatie te vergaren bij de onderzochte persoon en/of derden in de vorm van een interview.

Proportionaliteit en subsidiariteit
• Bij 56 procent van de onderzoeksmethoden die in het laatste onderzoek is gebruikt, heeft geen expliciete afweging plaatsgevonden of een andere, minder bezwarende onderzoeksmethode had kunnen worden ingezet om het onderzoeksdoel te bereiken. • Het onderzoeksdoel had in 18 procent van de gevallen ook kunnen worden bereikt door een lichtere onderzoeksmethode dan de gekozen methode in te zetten.

3.2.2 Specifieke normeringen

Introductie

De privacygedragscode kent normeringen die zijn toegespitst op specifieke onderzoeksmethoden om zo naleving van de WBP te vergroten. De gedragscode kent voor de volgende onderzoeksmethoden specifieke gedragsregels:

- *Betreden van niet-openbare plaatsen*

Het betreden van plaatsen als woningen en andere niet-openbare en niet voor iedereen toegankelijke plaatsen zoals loodsen, fabrieks- of bedrijfsruimten, kantoorgebouwen en erven, kan in het kader van een onderzoek noodzakelijk zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het zoeken naar sporen die in relatie staan tot de onderzochte gedraging, het inzien van bescheiden, het observeren van personen, het kopiëren van bescheiden en het interviewen van personen. De privacygedragscode stelt specifieke normen ten aanzien van het betreden van niet-openbare plaatsen om te voorkomen dat een particulier onderzoeker een niet-openbare plaats betreedt en daar een tijdlang onopgemerkt vertoeft of een pand binnendringt zonder medeweten van de rechthebbende. Dit laatste, zo stelt de gedragscode, vanuit de gedachte dat er geen sprake is van ‘wederrechtelijk binnendringen’, omdat de particulier rechercheur bij het betreden van de niet-openbare (besloten) plaats (nog) geen weigering of hindering heeft ondervonden.

- *Interviewen van onderzochte personen*

Een interview wordt in de privacygedragscode omschreven als een gesprek van één of meer particulier rechercheurs met een persoon met het doel om aanwijzingen te vergaren over de al dan niet vermeende betrokkenheid van deze persoon of een derde bij de onderzochte gedraging of om informatie te vergaren over iemand in het kader van achtergrondonderzoeken. Als basisregel voor het interviewen geldt dat de medewerking aan een onderzoek te allen tijde gebaseerd is op vrijwilligheid. Tevens zal voor aanvang van elk interview de reden voor het onderzoek kenbaar worden gemaakt.

- *Observatie van onderzochte personen*

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen statische observatie en dynamische observatie (volgen). In het eerste geval wordt uitgegaan van het gadeslaan van personen, goederen en/of situaties vanuit een bepaalde positie (bijvoorbeeld een vast observatiepunt met doorkijkspiegel). Bij dynamische

observatie gaat het om het volgen van de activiteiten van een bepaalde personen, goederen en/of situaties. Er kan worden geobserveerd met gewone zintuiglijke waarnemingen (directe observatie), maar er wordt ook gebruik-gemaakt van video- en fotocamera's (indirecte observatie). In de regel zal observatie heimelijk zijn. Dit betekent dat personen worden gadegeslagen zonder dat zij hiervan op de hoogte zijn. De privacygedragscode stelt normen aan de toepassing en observatie en registratie van waarnemingen.

- *(Heimelijke) observatie door middel van camera's*

Verborgen camera's worden ingezet als gedragingen van onderzochte personen moeten worden vastgelegd en/of om duidelijkheid te verkrijgen omtrent de identiteit van de vermoedelijke daders, om zodoende de opdrachtgever in staat te stellen maatregelen te nemen jegens de onderzochte personen. In de gedragscode wordt opgemerkt dat als een verborgen camera wordt ingezet extra zorgvuldigheid geboden is, omdat een verborgen camera al snel inbreuk kan maken op de persoonlijke levenssfeer. De gedragscode stelt normen aan de inzet, gebruik en opslag van cameraobservatie.

- *Onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen (zoals computernetwerken)*

Veel bedrijven beschikken over geautomatiseerde voorzieningen, zoals een computernetwerk. In zo'n netwerk heeft iedere werknemer door middel van een pc toegang tot zijn eigen werkgebied waarop hij kan inloggen door middel van de user-id en zijn wachtwoord. Daarnaast beschikken veel werknemers over bedrijfsmiddelen, zoals laptops en mobiele telefoons. De rechthebbende van het computernetwerk respectievelijk de aan de werknemer beschikbaar gestelde bedrijfsmiddelen moet in staat zijn om na te gaan op welke wijze er gebruik wordt gemaakt van deze bedrijfsvoorzieningen, ter controle van de naleving van de gedragsregels, op het gebruik daarvan of ter voorkoming van risico's (voor de technische infrastructuur). Om die reden worden handelingen van werknemers op computers, op computernetwerken en/of het gebruik van computerdiensten (zoals internet) veelal vastgelegd ('gelogd'). De privacygedragscode stelt normen aan de inzet van het onderzoeksinstrument. Als randvoorwaarde voor deze normeringen geldt dat de werkgever de plicht heeft zijn personeel te informeren over het loggen van het gebruik van computers.

- *Vertrouwelijke communicatie*

Vertrouwelijke communicatie kan plaatsvinden door het gesproken of geschreven woord of door de overdracht van signalen via de ether of de kabel. Onder vertrouwelijke communicatie valt bijvoorbeeld een in beslotenheid gevoerd gesprek, een niet-openbaar e-mailbericht of het niet voor derden bestemde berichtenverkeer via de telecommunicatie-infrastructuur. Specifiek ten aanzien van het meeluisteren en opnemen van gesprekken, het aftappen en/of opnemen van telefoongesprekken en onderzoek van e-mailberichten-verkeer bevat de privacygedragscode een normering. Proportionaliteit en subsidiariteitbeginselen staan in deze normeringen centraal.

- *Doen van proefaankopen*

Een proefaankoop is een handeling waarbij het particulier onderzoeksbureau iets afneemt van een ander met de bedoeling gegevens te verzamelen over de wijze van afhandeling van de transactie of om specifieke gegevens van de verkopende partij of het te koop aangebodene te verkrijgen. De particulier onderzoeker maakt daarbij diens ware identiteit of reden van de aankoop niet bekend. Het zogenoemde 'mystery guesting' of 'mystery shopping', de particuliere rechercheur doet een aankoop bij een winkel van zijn opdrachtgever om de integriteit van de medewerker te onderzoeken, is geen ongebruikelijke vorm van proefaankopen. Daarnaast worden proefaankopen gedaan om diefstal en/of heling van gestolen goederen vast te stellen. De normeringen in de privacygedragscode zijn vooral gericht op 'mystery guesting'. De gedragscode stelt dat bij deze proefaankopen het risico aanwezig is dat de verkoper wordt uitgelokt tot het plegen van strafbare feiten, hetgeen tot gevolg heeft dat ook de particulier onderzoeker zich schuldig maakt aan een strafbaar feit. Voorkomen moet worden dat een particulier onderzoeksbureau (strafrechtelijk) verwijtbaar betrokken raakt bij het plegen van strafbare feiten door anderen, die voorheen niet de intentie hadden om strafbare feiten te plegen.

Elk geënquêteerd recherchebureau is gevraagd (uitgaande van het laatst afgeronde rechercheonderzoek) in hoeverre aan de specifieke normeringen ten aanzien van de bovenbeschreven onderzoeksmethoden is voldaan. Ten behoeve van onderzoeksopdrachten wordt in veel gevallen meer dan één methode ingezet. Zo kan er om een onderzoeksdoel te bereiken, zijn geobserveerd én geïnterviewd. Bij het laatst afgeronde onderzoek kan dus een aantal specifieke normeringen een rol hebben gespeeld. In de enquête is het nalevingsgedrag bij maximaal drie specifieke normeringen, toegepast bij het laatst afgeronde onderzoek, bevraagd. De naleving van alle geënquêteerde bureaus van diverse specifieke normeringen is gezamenlijk geanalyseerd. De ene onderzoeksmethode wordt vaker ingezet dan de andere. Dit betekent voor het totaalpercentage dat de verschillende methoden een verschillend gewicht hebben in dit percentage. In volgorde van gewicht in het totaalcijfer zijn de volgende onderzoeksmethoden in het totaalpercentage verwerkt: observatie van onderzochte personen, cameraobservatie, betreden van niet-openbare plaatsen, onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen, proefaankopen, meeluisteren en opnemen van gesprekken en meeluisteren en opnemen van telefoongesprekken. In deze analyse is het nalevingsgedrag van de normeringen ten aanzien van 'het interviewen van personen' buiten beschouwing gelaten. Deze normeringen zijn apart geanalyseerd.[17]
De analyse van de naleving van alle beschreven specifieke normeringen levert het volgende beeld op: bij 27 procent van de onderzoeksmethoden die zijn

[17] Het interviewen van personen is een basale en veelgebruikte onderzoeksmethode die in de enquête uitgebreider is bevraagd dan de andere onderzoeksmethoden. Door een afwijkende (uitgebreidere) vraagstelling is het niet mogelijk om de methode 'interviewen van personen' in de overall analyse te verwerken. De methode is apart geanalyseerd en beschreven.

toegepast in het laatste onderzoek worden één of meer van de specifieke normeringen niet nageleefd. Andersom zijn bij 73 procent van de onderzoeksmethoden die zijn toegepast alle specifieke normeringen nageleefd.

Specifieke normeringen inzet onderzoeksmethoden

- Bij 27 procent van de onderzoeksmethoden die zijn toegepast in het laatste onderzoek (betreden van niet-openbare plaatsen, observatie van onderzochte personen, cameraobservatie, onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen, vertrouwelijke communicatie, proefaankopen) wordt één of meer van de specifieke normeringen niet nageleefd.
- Bij 73 procent van de onderzoeksmethoden die zijn toegepast in het laatste onderzoek (betreden van niet-openbare plaatsen, observatie van onderzochte personen, cameraobservatie, onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen, vertrouwelijke communicatie, proefaankopen) worden alle specifieke normeringen nageleefd.

De naleving van de specifieke normeringen is uitgesplitst voor de meest gehanteerde onderzoeksmethoden, namelijk het interviewen, observatie en observatie met camera's. De resultaten van deze analyse worden onderstaand beschreven. De celvulling van de andere onderzoeksmethoden, zoals proefaankopen, staan een dergelijke uitsplitsing niet toe.

Interviewen van personen

Het interviewen van personen is een veel gehanteerde methode van onderzoek. Bijna negentig procent van de geënquêteerde recherchebureaus maakt gebruik van interviews.

In de enquête is naast de basisregel over de vrijwillige basis van het gesprek de naleving van een aantal andere normeringen uit de privacygedragscode onderzocht, namelijk:

- *Het kenbaar maken van de reden van het interview aan de onderzochte persoon.* Deze normering, een uitwerking van artikel 33 van de WBP, moet voorkomen dat de geïnterviewde een verklaring aflegt die tegen de onderzochte persoon kan worden gebruikt, zonder dat de geïnterviewde hierop bedacht is.
- *Het duidelijk maken van vrijwillige deelname aan het interview.* Deze normering moet onderzochte personen beschermen tegen het uitoefenen van ongeoorloofde dwang van de particuliere rechercheur om bewijs omtrent het onderzochte vergrijp te verzamelen.
- *De aanwezigheid van twee onderzoekers en/of het maken van bandopnamen.*
- *Het voorleggen van het interviewverslag aan de onderzochte persoon.* Deze normering moet de geïnterviewde persoon de mogelijkheid bieden om de met het interview verzamelde gegevens op juistheid en relevantie te controleren.

In 65 procent van de laatste onderzoeksopdrachten waarbij het interviewen van een onderzochte persoon als methode is ingezet, is hierbij niet voldaan aan de normering dat er twee onderzoekers moeten zijn en/of bandopnamen van het gesprek moeten worden gemaakt.

Uit de enquête blijkt dat bij 31 procent van de laatste onderzoeksopdrachten waarbij het interviewen van een onderzochte persoon als methode is ingezet, het verslag niet aan deze persoon is voorgelegd. Uit de interviews blijkt echter dat particuliere rechercheurs wel een grote waarde hechten aan het voorleggen van het interviewverslag aan de onderzochte persoon. Sommige bureaus laten het interviewverslag fiatteren om het te gebruiken in een verdere procesgang.

De particuliere rechercheur dient bij de geïnterviewde te benadrukken dat de medewerking aan het interview niet verplicht is. Bij 23 procent van de interviews (in de laatste onderzoeksopdrachten) is dit niet aan de onderzochte persoon kenbaar gemaakt.

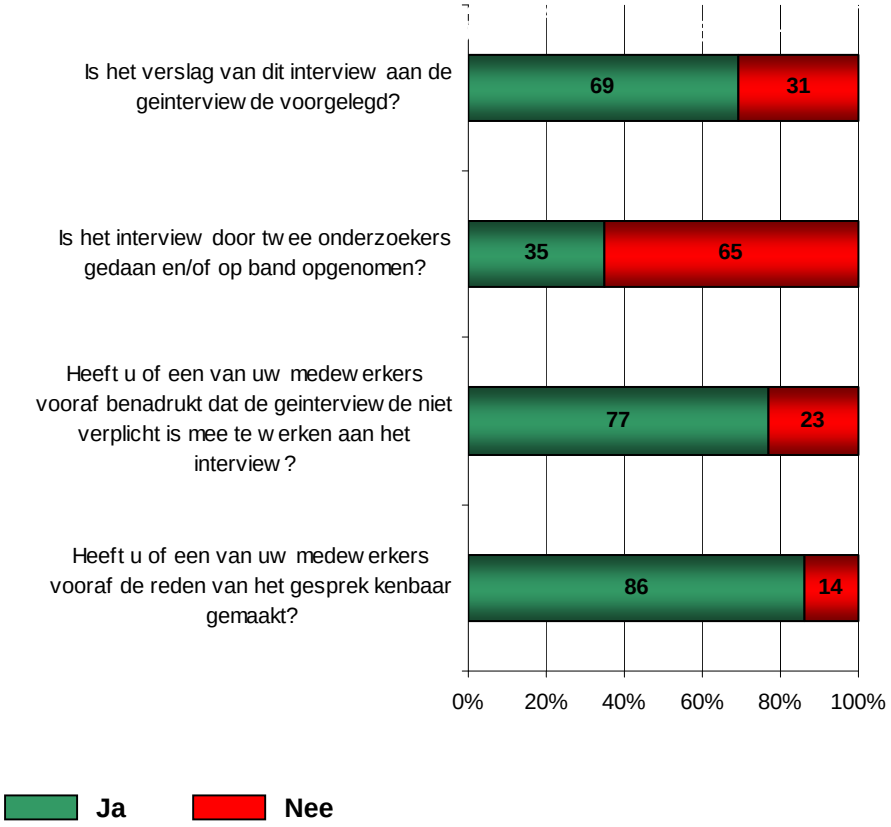
Het kenbaar maken van de reden van het gesprek bij de geïnterviewde is een normering die bij 14 procent van de laatste onderzoeksopdrachten niet is opgevolgd. Uit de interviews met de rechercherebureaus is ook gebleken dat een particulier rechercheur er volgens deze bureaus niet aan ontkomt om het doel van dit gesprek duidelijk te maken. Het interview is een direct contact tussen onderzochte persoon en onderzoeker en laat geen ruimte voor onduidelijkheid over het doel van het gesprek, zo vindt men.

Interviewen van personen

- Bij 65 procent van de laatst afgeronde onderzoek waarbij een onderzochte persoon is geïnterviewd is het interview niet met twee onderzoekers afgenomen er zijn evenmin bandopnamen gemaakt.
- Bij 31 procent van de laatste onderzoeksopdrachten waarbij het interviewen als methode is toegepast, is aan de geïnterviewde niet het gespreksverslag voorgelegd.
- Bij 23 procent van de interviews in het laatst afgeronde onderzoek is niet kenbaar gemaakt dat het gesprek vrijwillig is.
- Bij 14 procent van de laatste onderzoeksopdrachten waarbij is geïnterviewd, is aan de geïnterviewde de reden van het gesprek niet kenbaar gemaakt.

Bovenstaande is weergegeven in figuur 3.2. In de figuur zijn de percentages weergegeven met het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval.

Figuur 3.2 Regels ten aanzien van interviewen



Observatie

Driekwart van de particuliere recherchebranche zet de methode 'observeren' in ten behoeve van een onderzoeksopdracht. De gedragscode stelt een aantal normeringen die bij observatie in acht moeten worden genomen. De naleving van de volgende normeringen zijn onderzocht:

- *Langdurige en systematische observatie is alleen in bijzondere omstandigheden toegestaan.* Observatie wordt beschouwd als een zwaar onderzoeksmiddel. De genoemde norm is een vertaling van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel, die stelt dat onderzoeksmiddelen alleen evenredig aan het onderzoeksdoel en gematigd ingezet dienen te worden.
- *Er dient te worden afgezien van observatie van personen in situaties waarbij zij onbevangen zichzelf moeten kunnen zijn.* Deze normering raakt aan de kern van de privacygedragscode en dient personen te beschermen tegen een ongerechtvaardigde inbreuk op hun privacy.
- *Het rapport van de observatie mag alleen voor de opdrachtgever relevante waarnemingen bevatten.* De observatie dient nauwgezet gerelateerd te zijn aan de onderzoeksopdracht. De normering is een verbijzondering van artikel 11 van de WBP en de algemene paragraaf in de privacygedragscode, waarin is bepaald dat niet meer persoonsgegevens mogen worden verwerkt dan nodig is voor het onderzoeksdoel. In de

gedragscode wordt met betrekking tot observatie als voorbeeld gegeven dat als vermoed wordt dat een uitkeringsgerechtigde van een arbeidsongeschiktheidsverzekering rugletsel veinst, de observatie zich dient te beperken tot gedragingen als het tillen of het slepen van zware voorwerpen. Vooraf moet worden bepaald tot welk resultaat de observatie moet kunnen leiden, bijvoorbeeld het vaststellen dat iemand een ongeoorloofde nevenactiviteit verricht of het vaststellen dat iemand bijklust tijdens ziekte.

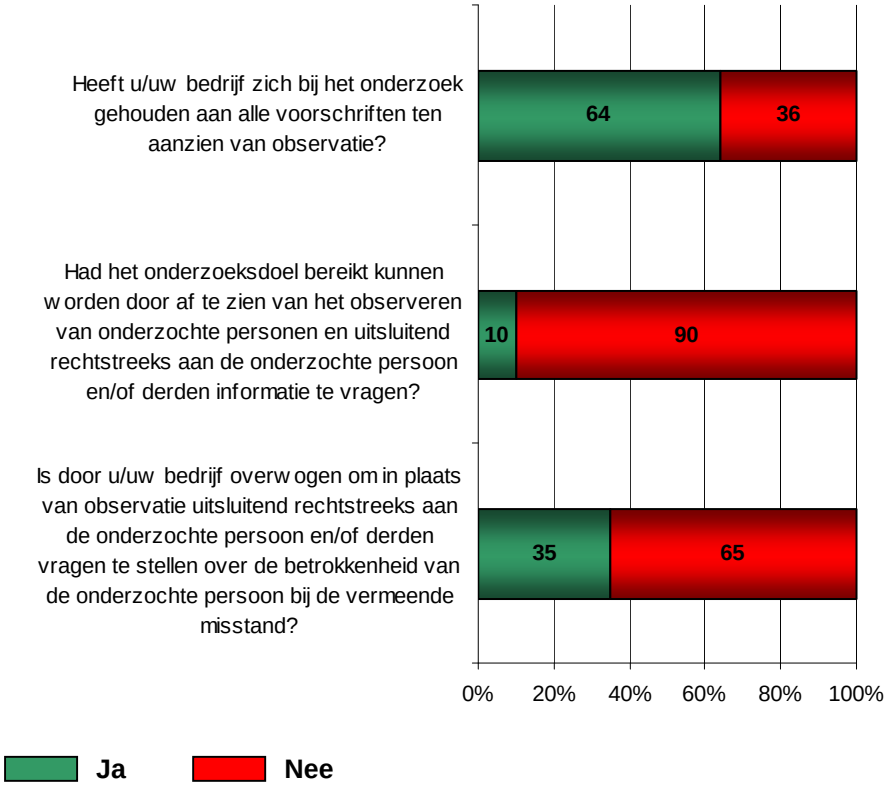
Uit de enquête blijkt dat particuliere recherchebureaus in 36 procent van de laatste onderzoeken waarbij observatie is toegepast, zich niet houdt aan één of meer van de genoemde normeringen ten aanzien van observatie.

Specifiek ten aanzien van de onderzoeksmethode observatie (in het laatste onderzoek) heeft 65 procent van de geënquêteerde recherchebureaus niet overwogen om de minder bezwarende methode, het interviewen van personen, in te zetten. Bij de inzet van de onderzoeksmethode 'observatie' wordt weinig volgens het proportionaliteitsbeginsel afgewogen. Terugkijkend stelt 10 procent van de geënquêteerde bureaus dat het onderzoeksdoel ook had kunnen worden bereikt door een lichtere methode in te zetten.

Observatie
• 36 procent van de recherchebureaus heeft bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij een onderzochte persoon is geobserveerd één of meer specifieke normeringen ten aanzien van dit onderzoeksmiddel overtreden. • 65 procent van de recherchebureaus heeft bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij is geobserveerd niet overwogen een minder zware onderzoeksmethode in te zetten. • 10 procent van de recherchebureaus meent dat bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij is geobserveerd, het onderzoeksdoel ook met een lichtere onderzoeksmethode had kunnen worden bereikt.

Het bovenstaande is weergegeven in figuur 3.2. In de figuur zijn de percentages weergegeven met het bijbehorende betrouwbaarheidsinterval.

Figuur 3.3 Regels ten aanzien van observatie



Heimelijke observatie door middel van camera's

55 procent van de branche maakt gebruik van verborgen camera's in het kader van een onderzoek. Particuliere rechercheburea's dienen zich te houden aan de volgende gedragsregels:

- *Cameragebruik vindt zo gericht mogelijk plaats.* Deze norm is een vertaling van de noodzakelijkheidsvereiste gesteld in de checklist van het CBP voor heimelijk cameratoezicht. Hierin wordt gesteld dat het gebruik van een verborgen camera alleen is toegestaan als het noodzakelijk is voor het leveren van bewijs dat iemand zich schuldig maakt of heeft gemaakt aan ernstig laakbaar en/of strafbaar handelen. Ook het subsidiariteitsbeginsel ligt ten grondslag aan deze normering.
- *De periode waarin de camera wordt gebruikt, is beperkt.* Deze normering kent dezelfde grondslagen als de vorige normering.
- *Misbruik van camerabeelden wordt tegengegaan.* Artikel 13 van de WBP stelt dat persoonsgegevens beveiligd dienen te worden tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking. De normering specificeert dit ten aanzien van camerabeelden.
- *Er vindt een evaluatie van de beelden plaats met de onderzochte persoon.* Deze normering geldt in gevallen waarbij de beelden daartoe aanleiding geven en overwogen wordt het materiaal te gebruiken in een (gerechtelijke) procedure.

- *Niet relevant gebleken beelden worden vernietigd.* De normering is een verbijzondering van artikel 11 van de WBP en de algemene paragraaf in de privacygedragscode waarin is bepaald dat niet meer persoonsgegevens mogen worden verwerkt dan nodig is voor het onderzoeksdoel.

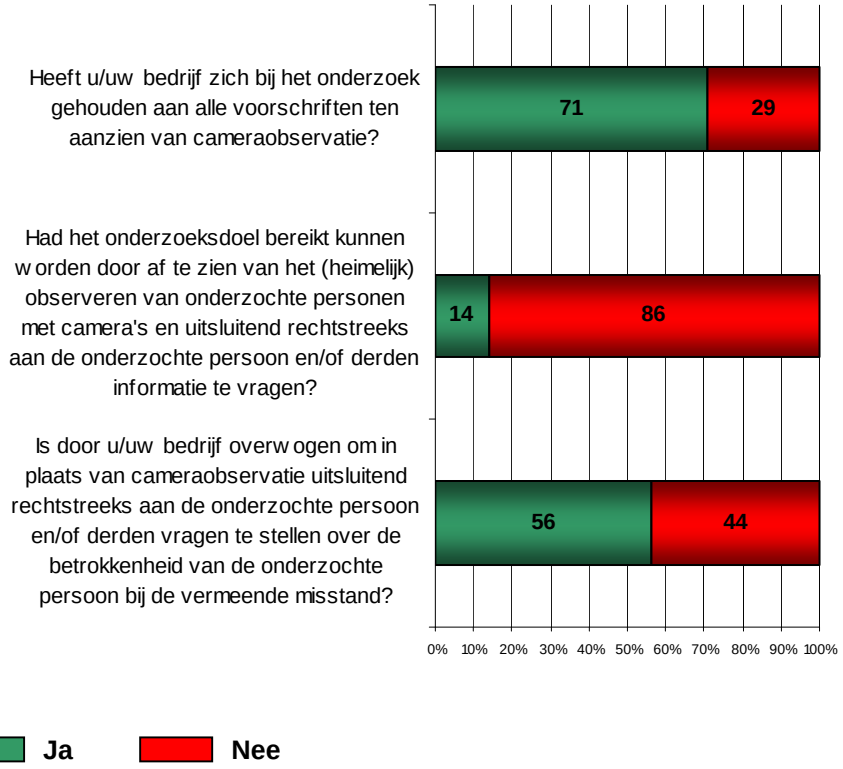
Van de bureaus die in het kader van een onderzoek heimelijke observatie met camera's inzetten, houdt 29 procent zich niet aan één of meer van de bovenbeschreven specifieke normeringen ten aanzien van cameraobservatie.

Uit de enquête blijkt dat 44 procent van de recherchebureaus niet heeft overwogen om in plaats van heimelijke cameraobservatie de minder bezwarende methode toe te passen waarbij uitsluitend personen worden geïnterviewd. Er wordt dus door een deel van de geënquêteerde recherchebureaus bij de inzet van het middel 'cameraobservatie' geen proportionaliteitsafweging gemaakt.

14 procent van de onderzochte bureaus die cameraobservatie toepassen, meent dat het onderzoeksdoel ook bereikt had kunnen worden door uitsluitend betrokken personen te interviewen.

Cameraobservatie
• 29 procent van de recherchebureaus heeft bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij met een camera is geobserveerd één of meer specifieke normeringen ten aanzien van dit onderzoeksmiddel overtreden. • 44 procent van de recherchebureaus heeft bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij met een camera is geobserveerd, niet overwogen een minder zware onderzoeksmethode in te zetten. • 14 procent van de recherchebureaus meent dat bij het laatst afgeronde onderzoek waarbij met een camera is geobserveerd, het onderzoeksdoel ook met een lichtere onderzoeksmethode had kunnen worden bereikt.

Figuur 3.4 Regels ten aanzien van cameraobservatie



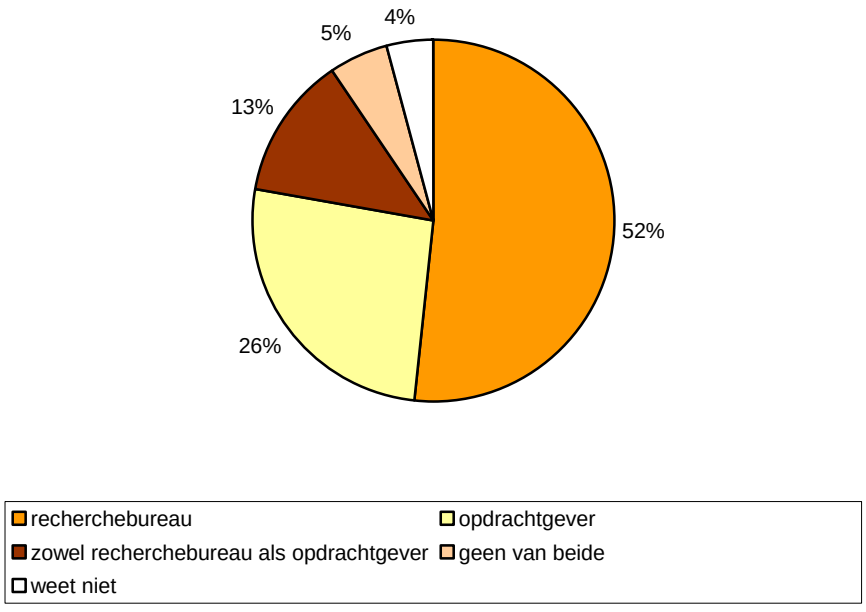
3.3 Informatieverstrekking aan onderzochte personen

Personen die onderwerp zijn van particulier rechercheonderzoek, dienen op enig moment te worden geïnformeerd over het onderzoek. In globale termen dienen aard, reden en opdrachtgever van het onderzoek bekend te worden gemaakt. Deze zogenoemde informatieverplichting heeft tot doel de onderzochte persoon het recht te geven om registratie die over hem is opgebouwd in te kunnen zien en eventueel verzoeken tot correctie en verwijdering te doen of verzet aan te tekenen (zie paragraaf 3.5).

Eén van de normeringen die de naleving van de informatieverplichting moet bevorderen, stelt dat in het intakegesprek tussen het recherchebureau en de opdrachtgever voor aanvang van het onderzoek, het recherchebureau wijst op de informatieverplichting. In dit gesprek wordt nagegaan hoe zal worden omgegaan met deze verplichting. Vastgesteld wordt bijvoorbeeld of de onderzochte persoon al op de hoogte is van het onderzoek en als dit niet het geval is, of en op welk moment dit passend is. 20 procent van de geënquêteerde recherchebureaus heeft de informatieverplichting in de intake niet aan de orde gesteld. De meeste recherchebureaus, 80 procent, doen dit wel.

Uitgaande van het laatst afgeronde onderzoek zegt 91 procent van de geënquêteerde bureaus dat de onderzochte persoon door het recherchebureau en/of de opdrachtgever is geïnformeerd over het onderzoek (zie figuur 3.5).[18] Dit kan de vorm hebben van een formele melding, maar in veel gevallen past het moment van informeren in het 'natuurlijke' verloop van het onderzoek. Als het interview deel uitmaakt van het onderzoek, is dat het moment waarop de onderzochte persoon direct met het onderzoek wordt geconfronteerd en over het onderzoek wordt geïnformeerd. Als er gedurende het onderzoek geen direct contact is geweest tussen recherchebureau en onderzochte persoon, kan het moment van confrontatie door het recherchebureau met het geconstateerde verwijtbare gedrag, het moment van informatieverstrekking zijn. Uit de interviews blijkt dat dit de vorm kan hebben van wederhoor of een confronterend gesprek of op een later moment tijdens een privaat- of strafrechtelijke procedure. Als de onderzochte persoon pas wordt geïnformeerd op het moment dat een gerechtelijke procedure tegen hem in gang wordt gezet, rijst de vraag of de persoon in verband met het uitoefenen van zijn rechten (tot inzage bijvoorbeeld) tijdig is geïnformeerd en dus of particuliere recherchebureaus met deze handelwijze handelen in de geest van de privacygedragscode.

Figuur 3.5 Informeren onderzochte persoon (n=102)



[18] Een specifieke groep opdrachtgevers, namelijk opdrachtgevers waaronder multinationals en verzekeraars, die intern ook rechercheactiviteiten verrichten, zorgen in vrijwel alle gevallen (elf van de dertien geënquêteerde opdrachtgevers) voor het informeren van de onderzochte personen. Het gaat hierbij om het informeren van de eigen onderzochte medewerkers en/of toekomstige medewerkers.

In een kwart van de gevallen wordt het informeren van onderzochte personen alleen gedaan door de opdrachtgever. Uit onderzoek van het CBP[19] is gebleken dat recherchebureaus nauwelijks controleren of de opdrachtgever ook daadwerkelijk de onderzochte personen informeert. Het CBP acht het dan ook noodzakelijk dat particuliere recherchebureaus de informatieplicht schriftelijk regelen met de opdrachtgever. In dit onderzoek hebben twee geïnterviewde bureaus aangegeven de afspraak over het informeren van de onderzochte persoon door de opdrachtgever schriftelijk vast te leggen.

Uit de enquête blijkt dat in negen[20] procent van de onderzoeken de onderzochte persoon niet wordt geïnformeerd.
In de interviews worden situaties beschreven waarin er geen direct contact tussen het recherchebureau en de onderzochte persoon heeft plaatsgevonden en uit het onderzoek geen verwijtbaar gedrag is geconstateerd. In de interviews wordt veelvuldig aangehaald dat de opdrachtgever er in beschreven situatie belang bij kan hebben dat de onderzochte persoon niet wordt geïnformeerd. De relatie, bijvoorbeeld een arbeids- of familierelatie, kan worden verstoord als blijkt dat er een onderzoek is gedaan. Uit de interviews blijkt dat particuliere rechercheurs de informatieverplichting in deze situaties als een heikel punt ervaren. Particuliere rechercheurs zeggen over het algemeen de wens van de opdrachtgever te volgen en de onderzochte persoon niet te informeren.[21]

De gedragscode biedt de ruimte om in uitzonderingsgevallen af te zien van het informeren van de onderzochte persoon: namelijk als de rechten en vrijheden van anderen, waaronder de opdrachtgever worden geschaad. Uit de interviews blijkt dat de recherchebureaus de informatieverplichting in genoemde gevallen toch als knellend ervaren. Het nalaten van het informeren wordt door hen ervaren als het niet naleven van de gedragscode. Hier lijkt sprake van een beperkte kennis van de uitzonderingsmogelijkheden die de gedragscode kent. Hoewel de gedragscode op dit punt feitelijk niet in alle gevallen wordt overtreden, zijn recherchebureaus wel geneigd de belangen van de opdrachtgever te laten prevaleren en de gedragscode te negeren.

[19] Zie CBP (2006). *Naleving van de informatieplicht door particuliere recherchebureaus.* Den Haag: CBP.

[20] Vier procent van de geënquêteerde antwoordt ‘weet niet’. Dit kan betekenen dat de onderzochte persoon niet is geïnformeerd of dat de respondent geen zicht heeft gehad op het informeren van de onderzochte persoon.

[21] Dit is eerder gebleken uit het onderzoek van het CBP naar de informatieplicht onder dertig recherchebureaus.

Informatieverstrekking onderzochte personen
• 20 procent van de recherchebureaus heeft de informatieplicht in de intake met de opdrachtgever niet aan de orde gesteld. • Bij 91 procent van de onderzoeken is de onderzochte persoon geïnformeerd dat er naar hem onderzoek is of wordt verricht. • Bij 5 tot 9 procent van de onderzoeken is de onderzochte persoon noch door het recherchebureau noch door de opdrachtgever geïnformeerd. • In de beslissing of de onderzochte persoon wordt geïnformeerd of niet, is de wens van de opdrachtgever veelal leidend.

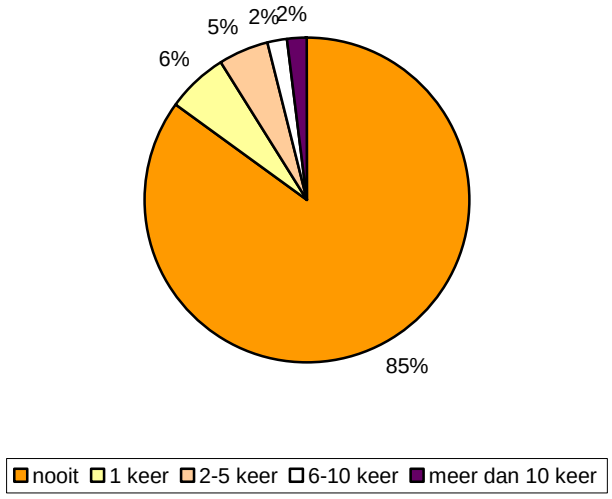
3.4 Rechten van de onderzochte personen

Mededelingen

Artikel 35 van de WBP bepaalt dat een ieder het recht heeft om zich tot de verantwoordelijke te wenden met het verzoek hem mee te delen of persoonsgegevens worden verwerkt die op hem betrekking hebben. De gedragscode wijst in dit verband het particuliere recherchebureau als verantwoordelijke aan.

Van het recht tot het verzoek mededelingen te doen over verwerking van persoonsgegevens, maken onderzochte personen beperkt gebruik. 85 procent van de recherchebureaus heeft de afgelopen drie jaar nog nooit een dergelijk verzoek gehad (zie figuur 3.3). Vier procent van de bureaus heeft meer dan vijf verzoeken van onderzochte personen gekregen.

Figuur 3.6 Aantal verzoeken tot mededelingen over verwerking persoongegevens periode 2005-2007 (n=131)

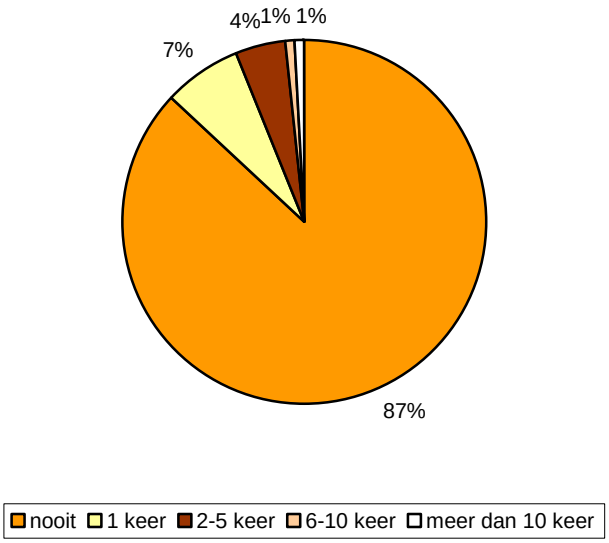


Correctie en verwijdering
In het verlengde van artikel 35 van de WBP dat het recht op mededelingen aan de betrokkene van het gebruik van zijn persoonsgegevens bepaalt, stelt artikel 36 dat betrokkene het recht heeft om de verantwoordelijke, i.c. het particuliere recherchebureau, te verzoeken om betreffende persoonsgegevens te verbeteren, aan te vullen, te verwijderen of af te schermen. De WBP stelt dat dit recht wordt toegepast als de persoonsgegevens feitelijk onjuist zijn, voor het doel onvolledig of niet relevant zijn of als de gegevens anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

91 procent van de recherchebureaus heeft geen verzoeken van onderzochte personen tot verbeteringen of wijzigingen van de gegegevens gehad. Vijf procent heeft één, vier procent heeft twee tot vijf en nog eens vier procent heeft meer dan vijf verzoeken gekregen.

Recht van verzet
Artikel 40 van de WBP bepaalt dat personen altijd verzet kunnen aantekenen bij de verantwoordelijke verwerker van persoongegevens, i.c. het particuliere recherchebureau. Het particuliere recherchebureau dient voorafgaand en tijdens het onderzoek een afweging te maken (zie paragraaf 3.2.2 en paragraaf 5.3 privacygedragscode) tussen de belangen van de opdrachtgever en die van de onderzochte persoon. Ondanks deze belangenafweging, zo wordt in de gedragscode gesteld, blijft de mogelijkheid bestaan dat in een individueel geval een belangenafweging anders had moeten uitvallen. De oorzaak kan liggen in een omstandigheid die bij het particuliere recherchebureau niet bekend was en niet bekend had kunnen zijn. Het aantekenen van verzet door de onderzochte persoon betekent dat het particuliere recherchebureau een hernieuwde afweging moet maken in het concrete geval.
Meer dan 86 procent van de recherchebureaus zegt in de periode 2004-2007 nooit een klacht te hebben ontvangen van een onderzochte persoon waarbij deze zich verzet tegen het verwerken van persoonsgegevens (zie figuur 3.4). 7 procent heeft één klacht ontvangen en zeven procent van de bureaus meer dan twee klachten. Op basis van de respons op de enquête hebben de geënquêteerde bureaus tussen 2004 en 2007 naar schatting tussen 35 en tachtig klachten van onderzochte personen gekregen. Gezien het geschatte totaal aantal onderzoeksopdrachten van circa 50.000, is het aantal opdrachten waarover onderzochte personen een klacht hebben ingediend zeer laag.

Figuur 3.7 Aantal klachten per recherchebureau 2004-2007 (n=114)



Een deel van de geënquêteerde bureaus dat klachten van onderzochte personen heeft ontvangen, heeft deze in de enquête toegelicht. Tabel 3.1 geeft een indruk van de inhoud hiervan.

Tabel 3.1 Aard genoemde klachten tegen recherchebureaus

Aard klacht	Aantal keer genoemd
Geen grond voor onderzoek	4
Aantasting privacy	3
Onrechtmatig verkrijgen informatie	3
Bedreiging rechercheur	1
Onbevoegdheid rechercheur	1

Een onderzochte persoon dient zich met zijn klacht in eerste instantie te wenden tot het particuliere recherchebureau. Particuliere recherchebureaus moeten op grond van de Wpbr een klachtenregeling hebben. Als de onderzochte persoon van mening is dat het geschil met het betreffende recherchebureau niet naar tevredenheid is opgelost, kan hij gebruikmaken van beroepsmogelijkheden. Een aantal brancheverenigingen heeft een commissie van beroep. Het VPB, initiator van de gedragscode, heeft een beroepscommissie.[22] De VPB geeft aan jaarlijks twee tot drie klachten van

[22] Niet alle recherchebureaus zijn bij VPB aangesloten (zie hoofdstuk 2). Een aantal andere brancheverenigingen zoals NEROB heeft net als VPB een commissie van beroep. Dit geldt echter niet voor alle verenigingen. Personen die zijn onderzocht door bureaus die niet zijn aangesloten bij een brancheverenigingen of die zijn aangesloten bij een brancheverenigingen zonder commissie van beroep, kunnen geen gebruikmaken van deze beroepsmogelijkheid en dienen zich rechtstreeks te wenden tot het CBP.

onderzochte personen te behandelen. Andere organisaties waar onderzochte personen mogelijk met klachten over het handelen van recherchebureaus terechtkunnen, rechtsbijstandverzekeraars en vakbonden, hebben hier niet of beperkt mee te maken.[23]

Een onderzochte persoon kan zich ook wenden tot het CBP voor advies bij een geschil met een recherchebureau. Het CBP heeft sinds 2004 negen klachten ontvangen die betrekking hebben op de niet-naleving van de WBP/de privacygedragscode. Zeven klachten heeft het CBP als voor het college niet-opportuun beoordeeld, omdat eerst een klacht bij het bureau zelf dient worden neergelegd (vier klachten) of omdat er al een gerechtelijke procedure tegen het bureau is gestart (twee klachten). Deze klachten zijn door het CBP niet verder behandeld. Van de overige drie klachten heeft het college één klacht doorgegeven aan dienst Justis (verantwoordelijke vergunningverlener)[24], één klacht gaf voor het college geen aanleiding tot verder onderzoek en één klacht is nog bij het college in behandeling. Tabel 3.2 geeft een indruk van de aard van de klachten.

Tabel 3.2 Klachtenregistratie privacygedragscode CBP 2004-2007

Aard klacht	Aantal keer genoemd*
Algemeen over handelwijze recherchebureau	4
Handelwijze bij observatie	2
Kopiëren zonder toestemming en inkijken persoonlijke documenten	1
Gebruik persoongegevens voor ander doel	1
Verstrekken persoonsgegevens aan derden	1
Informeren bij onderzochte persoon onder valse hoedanigheid	1
Niet reageren op verzoek inzage	1
Niet voldoen aan informatieplicht	1

* Een klacht kan bij meer dan één van de categorieën zijn ondergebracht.
Bron: CBP 2007

Tot slot heeft de onderzochte persoon de mogelijkheid om zich te wenden tot de rechter als hij meent dat het particuliere recherchebureau heeft gehandeld in strijd met de gedragscode of andere wet- en regelgeving. Uit de database van gerechtelijke uitspraken in de periode 1 juli 2004 tot en met 1 juni 2007 is één zaak teruggevonden waarbij een onderzochte persoon een

[23] De FNV heeft één klacht ontvangen en navraag bij DAS en ARAG levert geen meldingen van klachten op.

[24] Justis kon niet achterhalen hoe de betreffende klacht is afgehandeld.

recherchebureau van onrechtmatig handelen beschuldigde.[25] De rechter heeft de onderzochte persoon in het gelijk gesteld in de beschuldiging dat het betreffende recherchebureau informatie op een onrechtmatige wijze heeft verkregen.

Rechten van onderzochte personen

- Er wordt door onderzochte personen beperkt gebruikgemaakt van het recht tot het doen van mededelingen over het onderzoek. 85 procent van de recherchebureaus heeft nog nooit een dergelijk verzoek gekregen.
- Verzoeken van onderzochte personen aan recherchebureaus tot verbetering of verwijdering van persoonsgegevens komen beperkt voor. 91 procent van de recherchebureaus heeft nog nooit een dergelijk verzoek gekregen.
- Klachten van onderzochte personen over het handelen van recherchebureaus bij recherchebureaus komen beperkt voor. 86 procent van de recherchebureaus heeft nog nooit een klacht gekregen. Ook van de mogelijkheid een klacht neer te leggen bij VPB of CBP wordt door onderzochte personen beperkt gebruikgemaakt.

3.5 Conclusies

Op basis van een enquête onder 131 particuliere recherchebureaus, 26 verdiepende interviews, onderzoek in 17 dossiers bij negen bureaus en een enquête onder tien opdrachtgevers, zijn in dit hoofdstuk de resultaten van het onderzoek naar de naleving van de privacygedragscode beschreven. In hoofdlijnen luiden de belangrijkste conclusies als volgt:

- Bij 56 procent van de ingezette onderzoeksmethoden wordt geen proportionaliteitsafweging gemaakt. Rechercheurs laten deze afweging achterwege omdat zij inschatten dat onderzoeksdoel en -middel logisch op elkaar aansluiten of rechercheurs laten de afweging na omdat uitsluitend de wens van de opdrachtgever om zo snel mogelijk tot het bereiken van het onderzoeksdoel te komen wordt gevolgd.
- Bij 18 procent van de ingezette onderzoeksmethoden denkt de particuliere rechercheur die de methode heeft ingezet, dat het onderzoeksdoel achteraf gezien ook met een minder belastende onderzoeksmethode had kunnen worden bereikt.
- Bij 27 procent van de ingezette onderzoeksmethoden worden concrete uitvoeringsnormen voor betreden van niet-openbare plaatsen, observatie van onderzochte personen, cameraobservatie, onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen, vertrouwelijke communicatie en/of proefaankopen niet nageleefd.
- Voor, tijdens of na afloop van het onderzoek wordt in de meeste gevallen de onderzochte persoon op de hoogte gesteld van het feit dat hij onderwerp van onderzoek is (geweest). In voorkomende gevallen zijn

[25] Niet alle zaken worden gepubliceerd op de database van www.rechtspraak.nl. De database is een selectie van zaken. Uit de klachtenregistratie van het CBP blijkt dat er meer onderzochte personen een gerechtelijke procedure tegen een recherchebureau hebben gevoerd dan genoemde zaak (zie tabel 3.1).

onderzochte personen dus in staat hun rechten uit te oefenen.

- Onderzochte personen maken beperkt gebruik van het recht om bij recherchebureaus te verzoeken na te gaan hoe en welke persoonsgegevens worden verwerkt. Onderzochte personen zijn veelal gericht op het beperken van de persoonlijke schade: gekozen wordt om schuld te bekennen of om zich te verzetten tegen de beschuldiging of aanklacht.

4 REDENEN VOOR (NIET-)NALEVING

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe de mate van (niet-)naleving van de privacygedragscode kan worden begrepen. Dit gebeurt aan de hand van de 'Tafel van Elf' (T11), een analyse-instrument op basis van drie dimensies met in totaal elf aspecten die van belang zijn voor de naleving van wet- en regelgeving. Een korte toelichting op de Tafel van Elf volgt in paragraaf 4.2. Deze wordt vervolgens toegepast in de paragrafen 4.3 tot en met 4.5. In paragraaf 4.6 wordt besloten met een analyse van de belangrijkste nalevingsaspecten.

4.1 Tafel van Elf

De T11 is een model waarmee verschillende motieven om wetten en regels na te leven of te overtreden in kaart kunnen worden gebracht.[1] Het geeft inzicht in de factoren die de normgetrouwheid van een doelgroep ten aanzien van regelgeving bepalen en de invloed die (rechts)handhaving daarop heeft. De basis van de T11 wordt gevormd door een combinatie van sociaalpsychologische, sociologische en criminologische theorieën, aangevuld met algemene inzichten en praktijkervaringen op het terrein van de handhaving.

De T11 kent drie dimensies:
- de dimensie voor spontane naleving;
- de controledimensie;
- de sanctiedimensie.

De dimensie voor spontane naleving heeft betrekking op de omstandigheden zoals kennis van de regels en normgetrouwheid, die ertoe leiden dat een recherchebureau de gedragscode wel of niet spontaan naleeft.
De controledimensie heeft betrekking op de preventieve werking van (overheids)controles. De sanctiedimensie heeft betrekking op de preventieve werking van sanctie-instrumenten. Elke dimensie omvat verschillende nalevingsaspecten, in totaal elf. In het volgende overzicht zijn de elf aspecten weergegeven.

[1] Expertisecentrum Rechtshandhaving van het ministerie van Justitie (2006). *Tafel van Elf. Een veelzijdig instrument.*

A. Dimensies voor spontane naleving

- T1 *Kennis en duidelijkheid regels*: de bekendheid met en de duidelijkheid van regels.
- T2 *Kosten/baten*: de (im)materiële en financieel economische kosten en baten van naleving, exclusief de eventuele boetekosten bij ontdekking van een overtreding.
- T3 *Acceptatie van het beleid*: mate waarin men het beleid en de regelgeving redelijk vindt.
- T4 *Normgetrouwheid*: de mate van bereidheid van de doelgroep om zich te conformeren aan het gezag van de overheid.
- T5 *Informele controlekans*: de gepercipieerde kans op positieve of negatieve sanctionering van het gedrag door anderen dan overheidsinstanties.

B. Controledimensies

- T6 *Informele meldingskans*: de gepercipieerde kans dat een informeel geconstateerde overtreding wordt gemeld aan overheidsinstanties.
- T7 *Controlekans*: kans dat men wordt gecontroleerd op het begaan van een overtreding.
- T8 *Gepercipieerde pakkans*: de gepercipieerde kans op constatering van de overtreding indien de overheid controleert.
- T9 *Selectiviteit*: de (verhoogde) gepercipieerde kans op controle en detectie in het geval van een overtreding door selectie van te controleren bedrijven.

C. Sanctiedimensies

- T10 *Sanctiekans*: de gepercipieerde kans op een sanctie indien na controle en opsporing een overtreding is geconstateerd.
- T11 *Sanctie-ernst*: de hoogte en soort van de aan de overtreding gekoppelde sanctie en bijkomende nadelen van sanctieoplegging.

4.2 Spontane naleving volgens de T11

Kennis van regels

Om de privacygedragscode te kunnen naleven, moeten recherchebureaus de gedragscode kennen. Particuliere rechercheurs zijn over het algemeen goed op de hoogte van het bestaan van de privacygedragscode. De mate waarin de gedragscode een plaats heeft gekregen in de bedrijfsvoering, verschilt echter. Er zijn bureaus die de gedragscode een duidelijke plaats hebben gegeven in de werkprocessen. Bij elke opdracht wordt aan de hand van de gedragscode beoordeeld of de opdracht en de methoden binnen de kaders ervan vallen. De kennis op detailniveau is daardoor groot. Er zijn ook bureaus die de opdrachten en werkwijze op intuïtie beoordelen en ervan uitgaan dat op basis van beoordeling en ervaring binnen de kaders van de gedragscode wordt gewerkt. De kennis van de gedragscode op detailniveau is bij deze groep minder groot. Daardoor worden bepaalde normeringen soms ook op verkeerde wijze geïnterpreteerd. Een voorbeeld: sommige respondenten stelden niet aan de informatieverplichting te kunnen voldoen, waarvoor zij als reden gaven dat het vooraf informeren van onderzochte personen het onderzoek bijna altijd zal

schaden. De gedragscode geeft aan dat ook tijdens of na afloop aan de informatieplicht kan worden voldaan.

Een belangrijk aspect voor de naleving is ook dat de privacygedragscode duidelijk moet zijn voor recherchebureaus, zodat de code goed wordt begrepen. Uit het onderzoek blijkt dat sommige begrippen in de gedragscode volgens bureaus vrij interpreteerbaar zijn. Als voorbeelden worden genoemd de begrippen ‘relevante gegevens’, ‘zo gericht mogelijk’ en ‘beperkt’. Door ongeveer de helft van de geïnterviewde bureaus wordt de discretionaire ruimte die dit biedt gewaardeerd. Zij zijn van mening dat enige ruimte noodzakelijk is om het recherchewerk mogelijk te maken en dat de wetgever erop moet vertrouwen dat deze ruimte niet wordt misbruikt. De andere helft vindt dat de ruimte voor eigen interpretatie moet worden geminimaliseerd om zo het risico op overtreding van de gedragscode te verkleinen.

De kennis met de privacygedragscode is nog niet optimaal. Er is winst te behalen door de kennis te vergroten. Of deze kennis uiteindelijk ook wordt gebruikt, is in sterke mate afhankelijk van de motivatie van bureaus om de gedragscode al dan niet een belangrijke plaats in de bedrijfsvoering te geven. Twee vijfde van de bureaus heeft dat tot nu toe niet gedaan.

Kosten-baten
Het tweede aspect in de T11 heeft betrekking op de voor- en nadelen van het al dan niet naleven van de privacygedragscode. Een van de belangrijkste voordelen die recherchebureaus ervaren bij het naleven van de gedragscode is het behouden of bevorderen van een goed imago van het eigen bureau. Een overtreding van de regelgeving houdt een risico op imagoschade en hiermee verlies van (huidige en toekomstige) opdrachtgevers in. Dit geldt vooral voor de grotere recherchebureaus. Er zijn bureaus die naast rechercheactiviteiten ook andere diensten aanbieden (veelal particuliere beveiliging). Ook als recherche geen hoofdactiviteit is, wil men het imago van het bureau niet in gevaar brengen door niet volgens de regels te werken.

Tegelijkertijd kunnen recherchebureaus ook voordeel ondervinden van het niet naleven van de gedragscode. Commerciële overwegingen kunnen ertoe leiden dat bureaus sneller geneigd zijn om onderzoeksmethoden te kiezen waarbij veel uren kunnen worden gedeclareerd, zoals observatie. Ook als de opdrachtgever snel resultaat wil, kan de verleiding ontstaan om een te zware onderzoeksmethode in te zetten of onrechtmatig gegevens te verzamelen en/of te gebruiken. De opdrachtgever speelt ook een rol als het gaat om de informatieverplichting. In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat er opdrachtgevers zijn die moeite hebben met deze verplichting. Er zijn respondenten die aangeven de situatie te hebben meegemaakt waarin opdrachtgevers zijn overgestapt naar een ander onderzoeksbureau omdat het betreffende bureau de informatieverplichting strikt wilde naleven. In deze gevallen leidt het naleven van de gedragscode direct tot een inkomsten-derving.

Kosten-batenoverwegingen werken dus niet per definitie in de richting van naleving of niet-naleving. Voor bureau die een wetsconform imago belangrijk vinden, werkt de code disciplinerend. Voor andere bureaus wijzen kosten-batenoverwegingen in een andere richting en is naleving afhankelijk van omstandigheden.

Mate van acceptatie
Het acceptatieaspect van de T11 heeft betrekking op de vraag of recherchebureaus het eens zijn met de gedragscode en de uitwerking daarvan. De aanwezigheid en noodzaak van de gedragscode wordt door de branche onderschreven. Het feit dat de gedragscode is opgesteld door de brancheverenigingen, de VPB, is hiervan een uiting. Het voortbestaan van de gedragscode als kader voor naleving wordt dan ook niet betwist. De concrete uitwerking van sommige normeringen in de gedragscode wordt minder unaniem geaccepteerd. Vooral de informatieverplichting levert volgens de grote meerderheid van bureaus problemen op in de praktijk (zie hoofdstuk 3).

De gedragscode wordt op hoofdlijnen door de bureaus geaccepteerd; concrete uitwerkingen worden minder onderschreven, hetgeen tot niet-naleving kan leiden. 27 procent van de recherchebureaus leeft dan ook één of meer van de specifieke normeringen niet na.

Normgetrouwheid doelgroep
In de praktijk ligt het concept van acceptatie dicht aan tegen normgetrouwheid. De normgetrouwheid geeft aan in welke mate recherchebureaus zich in het algemeen zullen conformeren aan overheidsgezag. De veronderstelling van de T11 is dat hoe normgetrouwer, hoe beter de naleving. Bij bijna drie vijfde van de particuliere recherchebureaus heeft de gedragscode een plaats gekregen in de bedrijfsprocessen. Ruim een kwart van de recherchebureaus geeft aan eveneens normgetrouw te zijn, maar vertrouwt erop dat vanuit intuïtie de activiteiten binnen de normen van de gedragscode plaatsvinden. Ruim tien procent van de bureaus zegt te handelen vanuit het principe dat het doel de middelen heiligt. Voor hen gaat het onderzoeksbelang of het bedrijfsbelang, voor de in de privacygedragscode gestelde normen.

Verder dient te worden genoemd dat particuliere rechercheurs aangeven dat zij sterk gemotiveerd zijn om zaken op te lossen. De verleiding om niet-toegestane methoden toe te passen als andere methoden niet (snel) tot een oplossing leiden, is daarom soms groot. De motivatie om niet volgens de regels te werk te gaan, is volgens de respondenten dan ingegeven door een wens om misstanden recht te zetten. Normen vanuit de regelgeving moeten daarvoor, in hun ogen, soms wijken.
De meerderheid van de respondenten heeft de gedragscode een vaste plaats in de bedrijfsvoering gegeven, hetgeen duidt op een bereidheid deze gedragscode na te leven. Het inbedden van de code in de bedrijfsvoering betekent echter nog niet dat de gedragscode ook altijd nageleefd wordt.

Informele controle
Informele controle heeft betrekking op controle die niet door de overheid wordt uitgevoerd. In de particuliere recherchebranche zijn drie groepen te benoemen die informele controle kunnen uitoefenen. Het gaat om 1) concurrerende bureaus, 2) opdrachtgevers van bureaus en 3) onderzochte personen.

De informele controle door concurrerende bureaus is beperkt. Veel respondenten geven aan kennis te hebben van het handelen van branchegenoten. Vaak blijft deze kennis beperkt tot vermoedens van overtreding van concurrenten. In sommige gevallen zijn er intensieve contacten met concurrenten in een samenwerkingsverband. Indien overtredingen van de privacygedragscode worden geconstateerd bij samenwerkingspartners is de bereidheid tot melding gering.

Ten tweede kan informele controle worden uitgevoerd door opdrachtgevers. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de meeste opdrachtgevers het naleven van regels een verantwoordelijkheid van het recherchebureau vinden. Opdrachtgevers zijn vaak uitsluitend gericht op het bereiken van het doel en zijn zich ook vaak niet bewust van de regels die verbonden zijn aan het doen van recherchewerk. Bij het aspect ‘kosten-baten’ is geconstateerd dat er wel bureaus zijn die bang zijn voor imagoschade. Deze angst komt meer voort uit het feit dat bureaus denken dat het niet-naleven van de privacygedragscode effect heeft op het imago en niet zozeer uit het feit dat ze van opdrachtgevers horen dat dit consequenties heeft voor het imago.

Tot slot kan informele controle worden uitgeoefend door onderzochte personen. Een inventarisatie van klachten (hoofdstuk 3) wijst uit dat onderzochte personen nauwelijks klachten indienen bij de VPB, het CBP, rechtsbijstandverzekeringen of de FNV (een vorm van informele controle). Een verklaring die uit de interviews naar voren is gekomen, is dat onderzochte personen vaak schuldbewust zijn als ze worden geconfronteerd met het geconstateerde verwijtbare gedrag. Het delict wordt bekend en de noodzaak om de onderzoeksmethoden ter discussie te stellen ontbreekt. Indien er geen verwijtbaar gedrag wordt geconstateerd in het onderzoek, wordt de informatieverplichting niet altijd nageleefd. Onderzochte personen zijn in die gevallen niet op de hoogte van het feit dat er een onderzoek naar hem of haar heeft plaatsgevonden, wat het uitvoeren van informele controle onmogelijk maakt.

Informele controle heeft dus een zeer beperkt effect op de naleving van de privacygedragscode.

4.3 Controledimensies volgens de T11

Informele meldingskans
De informele meldingskans heeft betrekking op de kans dat concurrerende recherchebureaus, opdrachtgevers of onderzochte personen een overtreding van de privacygedragscode zullen melden. In aansluiting op het vorige nalevingsaspect kan gezegd worden dat de kans op informele melding klein is. Branchegenoten zijn beperkt bereid om niet-naleving te bestrijden door dit te melden bij handhavende instanties. Tegelijkertijd ontvangt de VPB wel meldingen over branchegenoten. Opdrachtgevers zijn niet goed op de hoogte van de details van de gedragscode en zijn in veel gevallen met name gericht op het bereiken van het onderzoeksdoel. Onderzochte personen maken evenmin gebruik van mogelijkheden om bezwaar te maken tegen (vermeend) niet-naleven. Als schuld wordt bekend door onderzochte personen, zijn zij niet geneigd de gebruikte onderzoeksmethoden aan de orde te stellen.

De kans op informele meldingen van niet-naleving is gering.

Controlekans
De controlekans heeft betrekking op de subjectieve of gepercipieerde controlekans van recherchebureaus en niet op de werkelijke controlekans. De branche acht de kans op controle laag. Men baseert dit op afwezigheid van controles in het verleden door het CBP of politie. Bijna alle bureaus weten dat het CBP niet vaak controleert. Bij de meeste bureaus bestaat er hierdoor geen vrees voor sanctionering voor het niet-naleven van de gedragscode.

Ook de politie (afdelingen Bijzondere Wetten) controleert het handelen van recherchebureaus nauwelijks. De politie is alleen gericht op controle van het gebouw en de beveiliging van gegevens en de uitgifte van gele passen. De kennis over de branche en de regelgeving is in veel korpsen volgens de geïnterviewden gering.

De controlekans wordt dus als laag ervaren in de branche. Overigens geven veel respondenten aan te wensen dat er wel meer wordt gecontroleerd in de branche. Een betere controle zou de branche kunnen zuiveren van de bureaus die de branche een slecht imago geven. Bovendien hebben controles ook de functie van het scheppen van duidelijkheid over de interpretaties van de regels.

Detectiekans
De detectiekans heeft betrekking op de kans dat als er wordt gecontroleerd (door CBP of politie) er ook daadwerkelijk wordt geconstateerd dat de privacygedragscode niet wordt nageleefd. De branche acht deze kans klein. In het onderzoek komt naar voren dat controles moeilijk zijn uit te voeren, omdat bureaus op relatief eenvoudige wijze niet-rechtmatig verkregen informatie buiten beeld kunnen houden van een controlerende instantie. Daarnaast heeft

men de ervaring dat in gevallen van een gerechtelijke procedure, waarin particulier rechercheonderzoek deel uitmaakt van de bewijsvoering, noch door de rechter noch door de verdediging de wijze van gegevensvergaring ter discussie wordt gesteld.

De detectiekans speelt echter een kleine rol door de beperkt gepercipieerde controlekans en is te beïnvloeden door recherchebureaus.

Selectiviteit
Selectiviteit wil zeggen dat het CBP of de politie bepaalde bureaus eerder controleren dan andere bureaus (op basis van bijvoorbeeld een risico-analyse). Gezien de verschillen in nalevingsbereidheid zou dat verstandig zijn. Het idee dat bepaalde bureaus een grotere kans lopen om gecontroleerd te worden dan andere bureaus leeft niet, omdat de branche de ervaring heeft dat er nauwelijks wordt gecontroleerd.

4.4 Sanctiedimensies volgens de T11

Sanctiekans
Indien er wordt gecontroleerd en er wordt geconstateerd dat een recherche-bureau zich niet aan de gedragscode heeft gehouden, kan een sanctie worden opgelegd. De sanctiekans betreft de gepercipieerde kans dat dit wordt gedaan. Sancties die kunnen worden opgelegd aan recherchebureaus bij het overtreden van de privacygedragscode zijn het intrekken van de vergunning en een bestuurlijke boete. Overigens kan alleen het ministerie van Justitie een vergunning intrekken. Dit is in het verleden al wel gebeurd, bijvoorbeeld wegens het gebruik door recherchebureaus van onrechtmatig verkregen politie-informatie.

De kans op een sanctie wordt wel als reëel beschouwd. Het effect van de sanctiekans op de naleving wordt echter teniet gedaan door de laag gepercipieerde controle- en detectiekans.

Sanctie-ernst
De sanctie-ernst heeft betrekking op de gepercipieerde ernst van een sanctie. Vooral het intrekken van de vergunning wordt door recherchebureaus als zeer ernstig ervaren. In sommige gevallen is deze gepercipieerde sanctie-ernst zo groot dat de lage gepercipieerde controlekans wordt gecompenseerd.

4.5 Conclusie: privacygedragscode en naleving

De analyse op basis van de T11 geeft inzicht in de factoren die van invloed zijn op de naleving van de gedragscode door particuliere recherchebureaus en de invloed die (rechts)handhaving daarop heeft. Samengevat luiden de bevindingen:

- De privacygedragscode is bij de ondernemingen in de sector bekend. De kennis bestaat vooral op het algemene niveau. De kennis op detailniveau is een stuk geringer en afhankelijk van de plaats die de gedragscode heeft in de bedrijfsvoering.
- Kosten-batenoverwegingen werken in twee richtingen, ten gunste en ten nadele van de naleving van de gedragscode. De richting is afhankelijk van de wens om een wetsconform imago te hebben.
- De gedragscode wordt op hoofdlijnen geaccepteerd, maar niet op alle onderdelen (sectornormeringen).
- De normgetrouwheid binnen de branche wordt begrensd door een ‘doel-heiligt-de-middelen-houding’ bij een deel van de bureaus.
- De informele controle is gering.
- De kans op informele melding is gering.
- De bureaus achten de kans op formele controle gering.
- De kans op detectie wordt klein geacht.
- De sanctiekans en de ernstperceptie van de sanctie zijn hoog, maar wegen door de geringe controlekans niet zwaar.

De spontane naleving door particuliere recherchebureaus zal gezien de T11-analyse niet heel hoog zijn. De niet-naleving wordt versterkt door de geringe controle in de branche. Tegelijkertijd wordt de sanctiekans wel hoog ingeschat en worden de mogelijke sancties als ernstig ervaren. Door de geringe kans op controle hebben deze aspecten, die stimulerend op de naleving kunnen werken, weinig effect op het nalevingsgedrag.

5 CONCLUSIE

5.1 Algemene conclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat er sprake is van een onvolledige naleving van de privacygedragscode.
Dat geldt voor de algemene principes voor de gegevensverwerking die in de privacygedragscode zijn omschreven, de specifieke onderzoeksmethoden die in de privacygedragscode worden onderscheiden, de vorming, de beveiliging en het bewaren van dossiers en de informatieverstrekking aan onderzochte personen.
Er zijn enkele normen die vaker worden overschreden dan dat ze worden nageleefd. Dit is het geval bij de nadrukkelijke afweging van de proportionaliteit en de subsidiariteit van onderzoeksmethoden. Deze afweging wordt bij meer dan de helft van de onderzoeken niet expliciet gemaakt. Het geldt ook voor de norm die bepaalt dat interviews op band moeten worden opgenomen of in aanwezigheid van een tweede onderzoeker moeten worden afgenomen. Andere normen worden minder vaak overschreden.

Met betrekking tot het gebruik van de privacygedragscode zijn er verschillen tussen de bureaus. Er zijn recherchebureaus die de privacygedragscode een herkenbare plaats in de werkprocessen hebben gegeven door een vertaling ervan in handleidingen en checklists. Er zijn bureaus die de privacygedragscode meer intuïtief gebruiken en er zijn bureaus die hem niet of nauwelijks serieus nemen. Hoewel aannemelijk is dat normoverschrijdingen in de laatste categorie vaker voorkomen dan in de eerste, kon dit in het onderzoek niet statistisch significant worden vastgesteld. Dit is toe te schrijven aan het relatief kleine aantal respondenten per categorie in combinatie met de gebruikte statistische techniek.

In het onderzoek heeft een deel van de recherchebureaus knelpunten in de privacygedragscode genoemd. Deze vloeien deels voort uit wettelijke eisen en kunnen niet eenvoudig worden opgelost. Er zijn wel enkele concrete verbeterpunten geformuleerd over het vergroten van de aandacht voor de privacygedragscode in de opleiding van particulier rechercheurs respectievelijk de vastlegging van een minimumbewaartermijn voor dossiers.
Het is niet aannemelijk dat verbeteringen op deze punten invloed zullen hebben op de naleving. Het onderzoek leert namelijk dat de onvolledige naleving niet primair is toe te schrijven aan onbekendheid van de privacygedragscode of aan onvrede met de inhoud ervan. De oorzaak ligt hoofdzakelijk in het ontbreken van prikkels die de (spontane) naleving kunnen bevorderen, of, voor zover dergelijke prikkels er wel zijn, in de zwakte ervan. Binnen het huidige handhavingskader, dat sterk op zelfregulering is geënt, zijn er niet of nauwelijks mogelijkheden om de prikkels tot naleving te versterken. Verderop in dit hoofdstuk wordt hierop nader ingegaan. Eerst worden in

paragraaf 5.2 antwoorden gegeven op de zes vragen die in het onderzoek centraal stonden. De antwoorden op deze vragen vormen, in combinatie met de discussie over verbeterpunten in paragraaf 5.3, de basis voor de algemene conclusie van het onderzoek, die hierboven is geformuleerd.

5.2 De toepassing en naleving van de privacygedragscode

In deze evaluatie zijn zes onderzoeksvragen beantwoord.[1] In deze paragraaf worden de belangrijkste conclusies per onderzoeksvraag weergegeven.

1. *In welke mate voldoen recherchebureaus aan het vaststellen van een privacygedragscode (conform het model) en aan het ter beschikking stellen ervan aan hun medewerkers?*

Per 1 juni 2004 is de door het CBP geaccordeerde VPB-privacygedragscode verplicht gesteld voor alle recherchebureaus. De privacygedragscode is bij de onderzochte bureaus bekend. Alle respondenten weten van het bestaan af en hebben de privacygedragscode ook vaak direct voorhanden. Om het gebruik in de praktijk te stimuleren, heeft de VPB voor haar leden een 'praktijkhandleiding privacygedragscode' ontwikkeld.[2] Ook enkele niet VPB-leden hebben de privacygedragscode vertaald naar een praktijkhandleiding. Voor het overgrote deel van de bureaus is de door de minister vastgestelde privacygedragscode het enige document dat (in meer of mindere mate) wordt gebruikt in de uitvoeringspraktijk.
Dit zegt echter nog niets over het daadwerkelijk gebruik van de privacygedragscode. Daarom is dit onderzoek ook gericht geweest op de mate waarin de privacygedragscode een plaats in de bedrijfsvoering heeft gekregen. Een onderdeel hiervan is het ter beschikking stellen van de privacygedragscode aan medewerkers. Daarbij wordt aangetekend dat een groot deel van de branche uit éénpersoonsbedrijven bestaat. Voor deze bedrijven is het ter beschikking stellen van de privacygedragscode aan medewerkers niet aan de orde.

Afgemeten aan de plaats van de privacygedragscode in de werkprocessen zijn drie categorieën recherchebureaus te onderscheiden:
1. De eerste categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacygedrags-code een expliciete plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven. Onderzoeksopdrachten worden getoetst aan de privacygedragscode. In de keuze van onderzoeksmethoden spelen overwegingen van proportionaliteit

[1] Voor de voorfase van het onderzoek was een afzonderlijke onderzoeksvraag geformuleerd, namelijk: welke meetbare indicatoren zijn geschikt om de uitvoering van de privacygedragscode te onderzoeken, gelet op relevantie, prioriteit en toepasbaarheid in onderzoek? Deze onderzoeksvraag heeft geresulteerd in een vragenlijst die in de uitvoeringsfase is toegepast.

[2] Hierin zijn de normeringen uit de privacygedragscode die betrekking hebben op de uitvoering van onderzoeksopdrachten opgenomen.

en subsidiariteit een rol. Er wordt gestreefd naar naleving van de privacygedragscode door de privacygedragscode bij elke onderzoeksopdracht als toetsingskader te gebruiken. Het gebruik van de privacygedragscode wordt bevorderd door het toerusten van medewerkers (en daarmee het beschikbaar stellen van de privacygedragscode), beschrijvingen van werkprocessen (bijvoorbeeld een checklist voor het uitvoeren van de informatieverplichting), vaste formats voor brieven (waarin bijvoorbeeld standaardzinsneden over de informatieverplichting zijn opgenomen) en duidelijk beleid over de toepassing van de privacy-gedragscode. Dit gebruik van de privacygedragscode garandeert geen volledige naleving, maar maakt de kans op normconform gedrag groter. Ongeveer drie vijfde van de recherchebureaus waar verdiepende interviews zijn gehouden, bevindt zich in deze categorie.

2. De tweede categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacy-gedragscode een minder duidelijke plaats in de uitvoering hebben gegeven, maar die er, op grond van intuïtie of ervaring, op vertrouwen dat zij binnen het normstelsel van de privacygedragscode blijven. Zij gebruiken de privacygedragscode niet actief als toetsingskader. Dit betekent dat de privacygedragscode niet voor elk afzonderlijk onderzoek als richtlijn wordt gebruikt en er geen beschreven werkprocessen of instrumenten zijn waarin de privacygedragscode een plaats heeft gekregen. De intentie van de bureaus in deze categorie is echter wel om in algemene zin volgens de regels te werk te gaan. Ongeveer een kwart van de recherchebureaus waar verdiepende interviews zijn gehouden, bevindt zich in deze categorie.
3. De derde categorie bestaat uit recherchebureaus die de privacy-gedragscode noch een plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven, noch veel waarde aan de strekking van de privacygedragscode toekennen. Zij plaatsen het verwezenlijken van het onderzoeksdoel boven het doel van de privacygedragscode. De privacygedragscode wordt niet geraadpleegd en er wordt ook niet in de geest van de privacygedragscode gehandeld indien dit in strijd is met het onderzoeksdoel. Deze bureaus zijn zich ervan bewust dat zij normeringen in de privacygedragscode overtreden (zoals het verzamelen van meer onderzoeksmateriaal dan noodzakelijk is, een keuze voor een zwaardere onderzoeksmethode dan noodzakelijk of het onrechtmatig verzamelen van gegevens). Ongeveer een op de tien recherchebureaus waar verdiepende interviews zijn gehouden, bevindt zich in deze categorie.

De drie onderscheiden niveaus van borging hebben vooral betrekking op de intentie van het management van de bureaus, dus op de mate waarin het de privacygedragscode wil naleven en op de randvoorwaarden die daarvoor binnen de onderneming zijn gecreëerd. Het ligt in de rede te veronderstellen dat bureaus die voorwaarden hebben geschapen om de privacygedragscode na te leven de normen minder vaak overtreden dan bureaus die de privacygedragscode een hooguit marginale plaats in de bedrijfsvoering hebben gegeven. Ook het hoogste niveau van borging garandeert echter geen

(volledige) naleving. In het onderzoek kon de relatie tussen borging en naleving vanwege methodologische redenen echter niet worden gemeten.[3]

Alle bureaus zijn bekend met de privacygedragscode, maar de plaats in de werkprocessen is verschillend en varieert van belangrijk tot marginaal.

2. *In hoeverre en op welke onderwerpen/normen voldoen recherchebureaus in de praktijk aan de privacygedragscode?*

Het onderzoek was gericht op een aantal algemene normen (het maken van afwegingen over de toepassing van onderzoeksmethoden met het oog op een proportionele en subsidiaire inzet, het verzamelen en bewaren van gegevens in overeenstemming met de wet, het informeren van onderzochte personen) en op een aantal normen die voor specifieke onderzoeksmethoden gelden.

De norm betreffende het maken van een expliciete afweging over het inzetten van de minst ingrijpende onderzoeksmethode waarmee het onderzoeksdoel kan worden bereikt, wordt bij ruim de helft van de onderzoeken (56 procent) overtreden. Een veel genoemde reden is dat rechercheurs op grond van ervaring oordelen dat onderzoeksdoel en -methode logisch bij elkaar aansluiten. Een andere reden is dat rechercheurs geen afweging maken, omdat het belang van het snel bereiken van het onderzoeksdoel (ofwel het belang van de opdrachtgever) centraal staat. Het nalaten van een afweging volgens beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit kan ertoe leiden dat een te zware onderzoeksmethode wordt gekozen of dat een onderzoeksmethode te zwaar wordt ingezet. Te zwaar wil hier zeggen dat er een grotere inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de onderzochte persoon dan noodzakelijk is, gegeven het doel van het onderzoek. Achttien procent van de recherchebureaus is zelf van mening dat, terugkijkend op het laatst afgeronde onderzoek, een disproportionele onderzoeksmethode is ingezet.

Een deel van de bureaus geeft zelf aan dat gegevens niet altijd in overeenstemming met de wet worden vergaard, dat er soms meer informatie aan een opdrachtgever wordt doorgegeven dan is toegestaan, dat gegevens soms te lang worden bewaard, dat gegevens worden bewaard die niet relevant zijn voor het onderzoek en dat het beveiligingsniveau niet altijd in overeenstemming is met de norm.

De norm over het informeren van onderzochte personen over het onderzoek dat naar hen wordt ingesteld, wordt wel vaak, maar niet altijd nageleefd. De

[3] De plaats van de gedragscode in de werkprocessen is vastgesteld in 26 verdiepende interviews met een selectie van bureaus. Deze selectie is geen aselecte steekproef, maar is gekozen, rekening houdend met spreiding over verschillende categorieën (type, omvang, regio, lidmaatschap brancheorganisatie). De verdeling van de verschillende niveaus van borging is daardoor niet meer dan een indicatie, die aangeeft dat de categorieën in de praktijk allemaal gevuld zijn.

recherchebureaus stellen dat de onderzochte personen in 91 procent van de onderzoeken op enig moment zijn geïnformeerd over het onderzoek dat naar hen is verricht. Hierbij geldt wel de relativering dat veel onderzochte personen op de hoogte worden gesteld doordat zij met de resultaten van het onderzoek worden geconfronteerd. Het probleem van geheel niet informeren doet zich vooral voor bij personen naar wie onderzoek is gedaan zonder dat bewijs is gevonden, met als reden dat de bekendmaking van het uitgevoerde onderzoek de arbeids- of persoonlijke relatie tussen opdrachtgever en onderzochte persoon zou kunnen schaden. In het onderzoek is voor zeven onderzoeksmethoden (die in de privacygedragscode expliciet worden genoemd) nagegaan in hoeverre de op deze methoden van toepassing zijnde normen worden nageleefd. De randomized responsmethode maakt het niet mogelijk voor alle onderzoeksmethoden afzonderlijk te constateren wat het nalevingsniveau is. Dit kan alleen voor de (vaak toegepaste) methoden interviewen, observatie en heimelijke cameraobservatie. De minder vaak toegepaste methoden (betreden van niet-openbare plaatsen, onderzoek in geautomatiseerde voorzieningen, vertrouwelijke communicatie en proefaankopen) zijn in de analyse als één categorie beschouwd.
De norm die voorschrijft dat een interview door twee onderzoekers moet worden afgenomen of op band moet worden opgenomen, wordt in bijna twee derde van de gevallen overtreden (65%). Dit is opmerkelijk, niet alleen vanwege het niveau van normoverschrijding. Het is ook opmerkelijk, omdat het interviewen van onderzochte personen geldt als de onderzoeksmethode die het minst ingrijpt in de privacy van de onderzochte persoon; het is geen heimelijke methode. De normering voor deze minst ingrijpende onderzoeksmethode wordt het meest overtreden. Voor de methoden observatie en cameraobservatie geldt dat in ongeveer een derde van de gevallen niet alle voorschriften in acht zijn genomen. In tien tot veertien procent van de gevallen had volgens de geïnterviewden een minder ingrijpende methode kunnen worden ingezet.
Bij alle onderzochte methoden tezamen (met uitzondering van het interviewen) worden bij ruim een kwart (27%) van de toepassingen één of meer normeringen overtreden.

Algemene normeringen uit de privacygedragscode worden onvolledig nageleefd, in het bijzonder de norm met betrekking tot het maken van een expliciete afweging over het inzetten van onderzoeksmethoden die proportioneel en subsidiair zijn,. Dit leidt ertoe dat in bijna een vijfde van de onderzoeken een methode wordt ingezet die in de ogen van de bureaus, achteraf gezien, te zwaar is. Dat wil zeggen: meer inbreuk maakt op de privacy van de onderzochte persoon dan noodzakelijk was voor het doel van het onderzoek. Ook de andere algemene normen over het verzamelen en bewaren van persoonsgegevens worden door een deel van de bureaus overtreden.
Normen over specifieke onderzoeksmethoden worden voor de methode interviewen van personen in meer dan de helft van de onderzoeken niet nageleefd. Voor de overige onderzoeksmethoden geldt dat de normen in ruim een kwart van de onderzoeken niet worden nageleefd.

3. *Wat zijn de ervaringen van de recherchebureaus met de privacy-gedragscode en wat zien zij als de voor- en nadelen en knelpunten?*

Het algemene beeld uit de diepte-interviews met vertegenwoordigers van recherchebureaus is dat ze over het algemeen positief oordelen over het bestaan van de privacygedragscode. Zij schrijven er een aantal functies aan toe. Ten eerste biedt de privacygedragscode helderheid voor de bedrijfsvoering en biedt ze medewerkers houvast in de uitvoering. De privacygedragscode is een concretisering van de meer algemene normen die in de WBP zijn gesteld en wordt benoemd als *toetsingskader* bij de uitvoering van onderzoeksopdrachten, ofwel als een hanteerbare handreiking bij de uitvoering van onderzoeksopdrachten.

Daarnaast is de privacygedragscode goed bruikbaar om bij opdrachtgevers duidelijk te maken waar de grenzen liggen en geeft ze een positief imago aan de branche. De respondenten vinden dat de privacygedragscode voor (potentiële) opdrachtgevers een uiting is van professionaliteit en betrouwbaarheid: de privacygedragscode dient als visitekaartje voor de branche. In dit opzicht wordt ook wel gesproken van de privacygedragscode als een soort *kwaliteitskeurmerk* (hetgeen feitelijk onjuist is, omdat er geen externe partij is die de naleving controleert).

Ten slotte wordt de privacygedragscode door de recherchebureaus ook bestempeld als *handhavingskader*, een instrument dat justitie kan gebruiken om bij extreme overtredingen op te treden: de privacygedragscode is een uitwerking van de wet, bevat meer specifieke en concrete bepalingen en vormt daardoor voor de handhaver een instrument om de grenzen van het toelaatbare te kunnen bewaken. De privacygedragscode schept duidelijkheid over de manier waarop de bureaus bij eventuele handhavingsacties worden beoordeeld.

De onderzochte bureaus ervaren de controle-, pak- en detectiekans echter als laag, waardoor de privacygedragscode in een deel van de branche niet als dwingende regelgeving wordt ervaren. Dat valt onder andere terug te zien in de vrijblijvende omgang met de privacygedragscode door een deel van de recherchebureaus,

De bureaus die de privacygedragscode wel toepassen, noemen enkele knelpunten:

- De privacygedragscode, die voor vijf jaar is vastgesteld, wordt ervaren als een statisch document, waarin (te) weinig rekening wordt gehouden met nieuwe wetgeving en nieuwe onderzoeksmethoden. Dit is onontkoombaar, omdat de geldigheidsduur van (door het CBP goedgekeurde) privacygedragscodes wettelijk is vastgelegd.
- Veel bureaus ervaren de informatieverplichting als knelpunt. Het gaat dan vooral om situaties waarin er geen verwijtbaar gedrag is geconstateerd. Vaak hebben opdrachtgevers er in die situaties belang bij om de

onderzochte persoon niet te informeren, omdat er anders een verstoring van arbeids- of familierelaties kan optreden. De mogelijkheid om bij zwaarwegende bezwaren van het informeren van de onderzochte persoon af te zien is onbekend of biedt in de ogen van deze respondenten te weinig ruimte.

- Verschillende bureaus geven aan moeite te hebben met het open karakter van normeringen, die deels geformuleerd zijn in termen van ‘redelijkheid’, ‘niet meer/langer dan nodig’ en ‘gerechtvaardigd belang’. De ruimte voor interpretatieverschillen zorgt ervoor dat de privacygedragscode naar de opvatting van sommige respondenten te weinig houvast biedt voor de beoordeling van wat wel en niet is toegestaan. Leden van de VPB kunnen gebruik maken van handleidingen en checklists, maar deze zijn voor ongeorganiseerde bureaus niet beschikbaar.
- Er wordt een strijdigheid ervaren tussen de methoden ‘proefaankopen’ en ‘het betreden van niet-openbare plaatsen’. Steeds meer worden goederen via internet aangeboden. Indien een particulier rechercheur een afspraak maakt met de aanbieder vindt de ontmoeting vaak plaats op een niet-openbare plaats, zoals de woning van de aanbieder. Om deze te mogen betreden, moet de rechercheur zijn identiteit kenbaar maken. Dit belemmert de doelbereiking van de proefaankoop.

Over het algemeen oordelen de onderzochte particuliere rechercheburaus positief over het bestaan van een privacygedragscode. De privacygedragscode wordt vooral gezien als visitekaartje, toetsingskader en handhavingskader. Vanwege de laag gepercipieerde controle-, pak-, en detectiekans wordt de privacygedragscode door een deel van de bureaus in de praktijk niet als dwingende regelgeving ervaren.
Als knelpunten worden het statische karakter van de privacygedragscode, de informatieverplichting, het open karakter van de normen en de strijdigheid van normen bij proefaankopen genoemd.

4. *Wat zijn de ervaringen van onderzochte personen met de bescherming van hun privacy door recherchebureaus?*

De ervaringen van onderzochte personen konden in het onderzoek niet rechtstreeks worden geïnventariseerd, omdat het onmogelijk bleek om een steekproefkader voor deze groep te vormen. De ervaringen zijn daarom alleen indirect gemeten, via de recherchebureaus, via klachtenregelingen en via rechtshulpverleners. Onderzochte personen maken niet of nauwelijks gebruik van de mogelijkheid om bij recherchebureaus na te gaan hoe en welke persoonsgegevens worden verwerkt en vragen eveneens nauwelijks om correctie of verwijdering van gegevens. Er worden zeer weinig klachten ingediend bij de recherchebureaus of andere organisaties, zoals de VPB, het CBP en rechtshulpverleners. De geënquêteerde recherchebureaus geven zelf aan dat bij ruim een kwart van de toegepaste onderzoeksmethoden een norm is overtreden. Dit houdt in dat er door deze bureaus in de afgelopen drie jaar ten minste 4.500 en ten hoogste 13.500 onderzoeken zijn uitgevoerd waarin

ten minste één norm is overtreden.[4] Toch hebben de bureaus niet meer dan tachtig klachten van onderzochte personen ontvangen. Dat wil zeggen: in ten hoogste 1,7 procent van de gevallen waarin daar aanleiding toe is.
Het beperkte aantal klachten kan worden veroorzaakt door het feit dat de onderzochte personen niet op de hoogte zijn van het onderzoek dat naar hen is verricht. Uiteindelijk kan dit slechts voor een kleine minderheid (negen procent) van de onderzochte personen het geval zijn. De rest wordt immers geïnformeerd. Een tweede mogelijke verklaring is dat onderzochte personen weinig tot geen klachten hebben. Ten slotte is het ook mogelijk dat onderzochte personen niet op de hoogte zijn van de normen waaraan recherchebureaus zich moeten houden.
De geïnterviewde vertegenwoordigers van recherchebureaus wijzen vooral op de tweede verklaring. Zij veronderstellen dat onderzochte personen veelal gericht zijn op het beperken van de persoonlijke schade: zij kiezen ervoor om schuld te bekennen of om zich te verzetten tegen de beschuldiging of aanklacht en zijn er niet bijzonder op gespitst om de juridisch correcte toepassing van onderzoeksmethoden ter discussie te stellen – als zij hier al van op de hoogte zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat een deel van de respondenten de ervaring heeft dat de uitvoering van het onderzoek ook in een civiele vervolgprocedure nauwelijks bestreden wordt en derhalve vrijwel geen rol speelt.

Onderzochte personen gaan bij recherchebureaus nauwelijks na of en op welke wijze gegevens over hen zijn verzameld en vastgelegd. Ze dienen ook nauwelijks klachten in.

5. *Voldoet de privacygedragscode aan zijn doelen op de onderwerpen die in het onderzoek zijn geselecteerd?*

Het is een voor de hand liggende gedachte om de bevordering van de naleving van de privacywetgeving als hoofddoel van de privacygedragscode te beschouwen. Eerder is al aangegeven dat de privacygedragscode zeker niet volledig aan dit doel voldoet. Er is onvolledige naleving, er zijn recherchebureaus die de privacygedragscode alleen intuïtief als richtsnoer voor handelen gebruiken en er zijn bureaus die de privacygedragscode feitelijk negeren als hen dat uitkomt. Het hoofddoel van de bevordering van de naleving van de privacygedragscode is echter niet expliciet geformuleerd. In de privacygedragscode zelf zijn vier stellingen neergelegd, die expliciet als doelen worden benoemd. Bij nadere beschouwing zijn het eerder uitgangspunten of ideaalbeelden dan doelen.

[4] De bureaus voerden in de afgelopen drie jaar 50.000 onderzoeken uit. In de enquête is gevraagd naar de naleving van normen voor maximaal drie onderzoeksmethoden per onderzoek. Het is mogelijk dat in één onderzoek drie normen worden overtreden. In dat geval bedraagt het aantal onderzoeken waarin een norm is overschreden 4.500. Dit is de ondergrens voor het aantal onderzoeken met normoverschrijdingen. Als het aantal normoverschrijdingen per onderzoek één bedraagt, is het aantal onderzoeken met normoverschrijdingen 13.500.

Het gaat om de volgende vier uitgangspunten. Steeds wordt aangegeven op welke manier de privacygedragscode er aan voldoet.

'De gedragscode is bindend voor advies-, recherche- en schadeonderzoeksbureaus die vergunningplichtig zijn op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus. De gedragscode bevat richtlijnen hoe in juridische zin moet worden omgegaan met persoonsgegevens die in het kader van de dienstverlening aan opdrachtgevers verwerkt worden.'

Formeel is de privacygedragscode in de bestuursrechtelijke verhouding met de Minister van Justitie bindend voor alle vergunningplichtige particuliere recherchebureaus. De bureaus moeten zich eraan houden. Voor de VPB-leden onder hen is de privacygedragscode bovendien bindend in een privaatrechtelijke verhouding (met de bijbehorende privaatrechtelijke sanctiemogelijkheden): zij hebben verklaard dat de privacygedragscode voor hen geldt.
Feitelijk is de situatie anders. Voor een deel van de sector speelt de privacygedragscode geen belangrijke rol in de uitvoering van de recherchewerkzaamheden en achten recherchebureaus zich er niet aan gebonden. Andere bureaus achten zich er wel aan gebonden, maar handelen er niet altijd naar. De wettelijk verankerde privacygedragscode fungeert in de praktijk niet als bindende regelgeving, maar heeft het karakter van *soft law*: regelgeving met een onvolledige naleving zonder dat de doelgroep zich veel van handhaving aantrekt.[5]
Het uitgangspunt dat de privacygedragscode richtlijnen bevat over de verwerking van persoonsgegevens wordt in de praktijk waargemaakt. De privacygedragscode wordt gezien als concretisering van meer algemene achterliggende regels uit de WBP en als toetsingskader voor de uitvoering van onderzoeksopdrachten. De uitwerking van de richtlijnen wordt in algemene zin positief gewaardeerd, ook al zijn er recherchebureaus die vinden dat er nog steeds te veel sprake is van open normen.

'De gedragscode draagt bij aan de doorzichtigheid van door de sector particuliere onderzoeksbureaus gehanteerde onderzoeksmethoden en in te zetten onderzoeksmiddelen.'

Doorzichtigheid kan op twee wijzen worden opgevat. Enerzijds kan de privacygedragscode doorzichtigheid bieden in de wijze waarop de branche opereert in meer algemene zin en welke methoden mogen worden toegepast. De privacygedragscode voldoet aan dit doel door normeringen te stellen die duidelijk maken wat wel en niet is toegestaan. Doordat de privacygedragscode

[5] Casteren, J. van & P. Ippel (1994) Privacy & Registratie: kwartaaluitgave van de stichting waakzaamheid persoonsregistratie 19, nr. 2-3, 10-15 (Themanummer zelfregulering en de wet persoonsregistraties); Serrière, V.P.G. de (1998) Veranderend toezicht: déconfiture van de regelgeving? TVVS, maandblad voor ondernemingsrecht en rechtspersonen 41, 5, 136-139.

het karakter van *soft law* heeft, garandeert de privacygedragscode echter niet dat recherchebureaus onderzoeken volgens de gestelde normeringen uitvoeren. In die zin zorgt de privacygedragscode er niet voor dat duidelijk wordt hoe de ondernemingen in de branche feitelijk opereren. De privacygedragscode, die voor alle vergunningplichtige recherchebureaus geldt, maakt het verder niet mogelijk Een onderscheid te maken tussen ondernemingen die haar wel naleven en ondernemingen die dat niet doen. Dit wordt veroorzaakt door het ontbreken van een vorm van externe controle, hetgeen door een aantal ondernemingen wordt betreurd.

Anderzijds heeft doorzichtigheid betrekking op de transparantie van de werkwijzen van de afzonderlijke bureaus. Hiervoor heeft de privacy-gedragscode richtlijnen opgenomen over dossiervorming. Goede dossiervorming is een noodzakelijke voorwaarde voor transparantie over het uitgevoerde onderzoek.
Over het algemeen hebben recherchebureaus belang bij een goede dossier-vorming, omdat zij de opdrachtgevers op basis van een dossier kunnen informeren over het onderzoek.
Goede dossiervorming is echter geen voldoende voorwaarde voor transparantie. Verschillende respondenten geven aan dat zij gegevens uit het dossier verwijderen als zij geen nut (meer) hebben voor het onderzoek of de onderbouwing van de conclusies. Als ook het gebruik van de gegevens wordt verzwegen, is het dossier niet langer een goede weergave van het onderzoek. Met andere woorden: het dossier zorgt uitsluitend voor transparantie in gevallen waarin het bureau de privacygedragscode naleeft of de privacy-gedragscode onbewust overtreedt. Als de privacygedragscode bewust wordt overtreden, zal het dossier hierop gemakkelijk kunnen worden aangepast.

‘De privacygedragscode geeft aan wanneer de onderzochte persoon op de hoogte gesteld wordt van het feit dat tegen hem/haar een onderzoek is/wordt ingesteld en wat aan de onderzochte persoon wordt medegedeeld.’

De privacygedragscode schrijft voor dat onderzochte personen, behoudens uitzonderingen vanwege zwaarder wegende belangen, moeten worden geïnformeerd over het onderzoek dat naar hen is ingesteld. Deze regel wordt door een deel van de branche als knellend ervaren. Vooral indien er geen sprake is van verwijtbaar gedrag kan de informatieverplichting in de ogen van de respondenten of hun opdrachtgevers leiden tot verstoorde arbeids- of familierelaties. De enquêteresultaten geven aan dat de onderzochte persoon in 91 procent van de onderzoeken wordt geïnformeerd, maar onduidelijk blijft of dat altijd tijdig is. In gevallen waarin het gedrag dat aanleiding was tot het onderzoek wordt bewezen, wordt de persoon immers altijd geïnformeerd door confrontatie met het bewijsmateriaal dat door het onderzoek is verzameld. Dit is achteraf, terwijl in sommige gevallen wellicht eerdere informatieverstrekking mogelijk was geweest. In de praktijk bestaat er daarnaast vooral een probleem bij het informeren van personen als het onderzoek geen bewijs oplevert van het gedrag dat aanleiding was tot het onderzoek.

Ondanks de normeringen in de privacygedragscode over de informatie-verplichting, blijkt uit het onderzoek dat de regels voor particuliere recherchebureaus soms lastig te hanteren zijn. Dit heeft ook te maken met de soms gebrekkige kennis over onderdelen van de privacygedragscode, met name in termen van het maken van afwegingen rond zwaarwegende belangen waarbij de informatieverstrekking achterwege kan blijven.

'De gedragscode biedt aanknopingspunten voor het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) om te beoordelen of de verwerking van de persoonsgegevens door de sector particuliere onderzoeksbureaus volgens de geldende wet- en regelgeving geschiedt.'

De operationalisering van de meer abstracte privacyregels in de privacygedragscode heeft meer duidelijkheid geschapen. Dit komt ook tot uiting in het feit dat de geïnterviewde particuliere rechercheurs de privacygedragscode ervaren als handhavingskader en dat ze de handhaver volgens hen een instrument biedt om de grenzen van het toelaatbare te kunnen bewaken. Het onderzoek is er niet op gericht geweest om dit ook te toetsen bij het CBP zelf.

Geconcludeerd kan worden dat de privacygedragscode slechts in beperkte mate aan de gestelde doelen voldoet. De privacygedragscode biedt een duidelijk juridisch kader voor uitvoering, toetsing en handhaving. Er is echter sprake van onvolledige naleving, waardoor de doelen van transparantie en informatie niet goed tot hun recht komen.

6. *Zijn er verbeterpunten te identificeren, zowel in de praktijk van de recherchebureaus als in de inhoud van de privacygedragscode?*

Er zijn verschillende verbeterpunten geïdentificeerd in het onderzoek. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 5.3, eerst op verbeterpunten met betrekking tot de inhoud van de privacygedragscode, vervolgens op mogelijke verbeteringen in de naleving.

5.3 Verbeterpunten

De inhoud van de privacygedragscode
De privacygedragscode is in dit onderzoek gekwalificeerd als een vorm van gecodificeerde geconditioneerde zelfregulering. Zelfregulering houdt in dat ondernemingen het initiatief nemen om gedragsnormen te formuleren en daarbij de verantwoordelijkheid op zich nemen om zich aan de normen te houden. Het is een alternatief voor overheidsregulering, met als groot voordeel dat regels die door adressaten zelf worden opgesteld over het algemeen beter bij de ondernemingen passen dan regels die door de overheid worden gesteld. Dit sterke punt van zelfregulering, het opstellen van normen door de branche zelf, vertaalt zich in de inhoud van de privacygedragscode voor de particuliere recherche. Weliswaar zal niet elke individuele onderneming eigen eisen en

wensen in een privacygedragscode terugzien, maar het onderhandelingsproces op brancheniveau, dat zich in het geval van de particuliere recherche vooral binnen de VPB als representatieve brancheorganisatie heeft afgespeeld, heeft tot een privacygedragscode geleid die geaccepteerd wordt en waartegen vanuit de branche geen fundamentele bezwaren worden ingebracht.
Echter, er is ook het element van de conditionering. De recherchebureaus zijn niet volledig vrij geweest om te bepalen wat zij in de privacygedragscode wilden vastleggen. De WBP stelt regels, die adequaat in de privacy-gedragscode moeten terugkomen. Er worden dus vanuit de wetgeving condities aan de zelfregulering gesteld. Dit valt terug te zien in de norm die het meest frequent wordt overschreden, de expliciete afweging van proportionaliteit en subsidiariteit over de inzet van onderzoeksmethoden. Dit is een normering die uit de wet is afgeleid en die waarschijnlijk niet op deze wijze door de recherchebureaus zelf zou worden geformuleerd. De gebrekkige naleving is in dit licht bezien niet verrassend. Ook de informatieverplichting vloeit voort uit de WBP. Het is een normering die onontkoombaar is, maar die voor veel recherchebureaus blijft wringen, met een moeizame naleving als gevolg. Een derde element dat uit de WBP voortvloeit, is de geldigheidsduur van vijf jaar. Deze is door verschillende respondenten als een zwak punt gekwalificeerd, omdat er zich binnen een termijn van vijf jaar technologische en institutionele ontwikkelingen voordoen die effect hebben op het werk van particulier rechercheurs, maar die door de relatief lange geldigheidsduur pas laat in een nieuwe versie kunnen worden verwerkt.

Als we kijken naar de inhoud van de privacyprivacygedragscode, zijn er weinig verbeterpunten te identificeren. Tegen de inhoud worden geen fundamentele bezwaren ingebracht. De meeste onderwerpen die door respondenten als knelpunt worden benoemd, vloeien voort uit Europese of nationale wet- en regelgeving en kunnen daarom niet worden aangepast. Wel geldt dat het maken van afwegingen met betrekking tot proportionaliteit en subsidiariteit, dat moeilijk wordt geacht, kan worden bevorderd door de vaardigheden van particuliere rechercheurs te verbeteren. De meest logische manier hiervoor is het inruimen van meer aandacht in hun opleiding.
InkaderenVerbeterpunt: verbetering van vaardigheden bij het maken van afwegingen over proportionaliteit en subsidiariteit in opleidingsprogramma’s voor particulier rechercheur.

Een tweede verbeterpunt met betrekking tot de inhoud van de privacy-gedragscode is de vaststelling van de bewaartermijnen van persoons-gegevens in dossiers. Omwille van de bescherming van de privacy van onderzochte personen is er aan de bewaartermijn een maximum gesteld van vijf jaar. Er is echter geen minimum gesteld, hetgeen betekent dat de transparantie in het geding is. Als het dossier onmiddellijk of kort na het onderzoek wordt vernietigd, is er geen mogelijkheid meer om de uitvoering van het onderzoek te toetsen aan de privacygedragscode.

InkaderenVerbeterpunt: vaststelling van een minimumbewaartermijn van persoonsgegevens in dossiers in aanvulling op de bestaande maximum-bewaartermijn.

De naleving van de privacygedragscode

In een stelsel van zelfregulering komen regels vanuit de branche zelf. Daardoor is de acceptatie groter dan bij regels die door de overheid worden geformuleerd, hetgeen de naleving in beginsel bevordert. De overheid heeft niets met deze regels te maken en heeft geen taak in de handhaving. De ondernemingen die bij het opstellen van de regels waren betrokken, doorgaans als leden van een brancheorganisatie, kiezen ervoor zich aan de regels te binden en dragen zelf de verantwoordelijkheid voor de naleving.
Een privacygedragscode is, in termen van handhaving, een lichte vorm van zelfregulering. Het is aan de individuele ondernemingen om de regels na te leven, terwijl er geen vorm van onafhankelijke externe controle is (zoals die wel bestaat in de zwaardere vorm van zelfregulering, certificering, waar een onafhankelijke instantie periodiek controleert of ondernemingen zich aan de regels houden).
De brancheorganisatie heeft er belang bij dat de leden-ondernemingen de privacygedragscode naleven, zodat de privacygedragscode kan worden gebruik om het kaf van het koren te scheiden en de leden zich kunnen profileren als professionele bedrijven die expliciet gemaakte normen respecteren en zich onderscheiden van ondernemingen die dat niet doen. De instrumenten om de leden bij de les te houden, zijn echter beperkt en voornamelijk reactief. Zoals hierboven is aangegeven, voorziet een privacygedragscode niet in een actieve vorm van handhaving, zoals audits door de brancheorganisatie. De VPB heeft wel instrumenten ontwikkeld waarmee recherchebureaus een zelfevaluatie kunnen uitvoeren, maar het wordt aan de bureaus overgelaten om ze te gebruiken.
Het belangrijkste (en feitelijk vrijwel het enige) instrument waarmee signalen over normschendingen vanuit de buitenwereld kunnen worden opgevangen en verwerkt, is de klachtenprocedure. Binnen het stelsel van zelfregulering is dit in potentie het belangrijkste disciplinerende instrument.
Onderzochte personen kunnen klachten indienen bij een recherchebureau en vervolgens, indien zij niet tevreden zijn met de afhandeling, in beroep gaan. De beroepsprocedure brengt de klacht op het hogere niveau van de VPB (voor klachten tegen VPB-leden) of het CBP (voor niet-leden).

De commissie van beroep van de VPB kan sancties aan de leden opleggen: een berisping, een boete van maximaal 5.000 euro ten gunste van de VPB, schorsing als lid van de VPB (al dan niet voorwaardelijk, tot ten hoogste zes maanden, eventueel onder oplegging van het verbod op enigerlei wijze te vermelden dat het bureau lid is van de VPB), ontzegging uit het lidmaatschap van de VPB en openbaarmaking van de opgelegde maatregelen zonder bewaring van de anonimiteit van degenen aan wie de maatregel is opgelegd op een door de commissie aan te geven wijze. Het CBP kan een bestuurlijke boete opleggen.

De klachtenprocedure komt echter niet of nauwelijks uit de verf. Er zijn zeer weinig klachten, waardoor recherchebureaus niet of nauwelijks worden geconfronteerd met de gevolgen van normschendingen. Ook de beroepsmogelijkheden bij de VPB en het CBP worden nauwelijks gebruikt. Dit betekent dat het belangrijkste instrument voor disciplinering binnen de context van zelfregulering op dit moment niet effectief is. De mogelijke oorzaken van het geringe aantal klachten van onderzochte personen zijn: onderzochte personen hebben een gebrek aan kennis over het onderzoek; onderzochte personen hebben een gebrek aan kennis over de regels waaraan recherchebureaus zich moeten houden, en onderzochte personen zijn niet geïnteresseerd om een klacht in te dienen.

Omdat de klachtenprocedure zo'n cruciaal instrument is, is het belangrijk de vraag te stellen of het mogelijk is het aantal klachten van onderzochte personen te vergroten. Voor zover kennistekorten een oorzaak zijn, zou een oplossing kunnen worden gezocht in informatieverstrekking aan onderzochte personen. Volgens de analyse van de respondenten in het onderzoek is de voornaamste oorzaak echter het gebrek aan interesse om klachten in te dienen. Dit wordt veroorzaakt door de positie van de onderzochte personen in het geschil dat aan het onderzoek ten grondslag ligt. Veel onderzochte personen hebben er meer belang bij om de schade van de positie waarin ze verkeren te beperken dan om het proces van informatieverzameling formeel aan de kaak te stellen. Het valt te betwijfelen of deze houding gemakkelijk kan worden doorbroken.
Een alternatieve manier om het aantal klachten te vergroten, is het verbreden van de kring van partijen die een klacht kunnen indienen met collega-recherchebureaus of opdrachtgevers. Of hiervan een effect mag worden verwacht, is geen onderwerp van onderzoek geweest. Dat recherchebureaus en opdrachtgevers bereid zouden zijn in voorkomende gevallen een formele klacht in te dienen (anders dan een signaal), moet echter worden betwijfeld.

De verschillende mogelijkheden overziend zijn er niet of nauwelijks richtingen om de effectiviteit van de klachtenprocedure via een vergroting van het aantal klachten te verbeteren. Het enige instrument dat in theorie via externe signalen disciplinerend zou kunnen werken binnen het stelsel van zelfregulering, is daarmee vleugellam. Hier kan geen verbeterpunt worden geformuleerd.

Een opvallend aspect van de beroepsprocedures, de tweede trap in de klachtenprocedure, is dat uitspraken niet openbaar zijn dan wel dat het recherchebureau in kwestie niet wordt genoemd. Dit beperkt de ernst van sancties, omdat het element van imagoschade als gevolg van normschendingen in de praktijk nauwelijks een rol speelt. Wat de beroepsprocedure bij de VPB betreft, bestaat wel de mogelijkheid dat sancties openbaar worden gemaakt, maar dit is in de praktijk nog niet gebeurd. Het CBP kan uitspraken in beroepsprocedures openbaar maken, maar zal dat

doorgaans geanonimiseerd doen en het bureau in kwestie niet noemen.
Ook hier is het, omdat de klachtenprocedure zo'n cruciaal instrument is, belangrijk de vraag te stellen of de effectiviteit van de klachtenprocedure kan worden verbeterd door uitspraken in beroep openbaar te maken. Hierdoor zou de afschrikkende werking kunnen worden vergroot. Wat de beroepsprocedures bij het CBP betreft, is het niet waarschijnlijk dat dit beleid wordt, met name vanwege juridische overwegingen. De VPB zou een keuze voor grotere openbaarheid kunnen maken. Bij een incidentele lichtere normschending zal openbaarmaking echter al snel als disproportioneel worden gezien. Bij zwaardere normschendingen is openbaarmaking nu ook al mogelijk. Denkbaar is dat herhaalde (kleinere) normschendingen een aanleiding voor openbaarheid vormen. Om deze te kunnen constateren, is vooral een toename van het aantal klachten nodig. Zoals hierboven is beredeneerd, is de kans klein dat deze kan worden gerealiseerd.
Met betrekking tot de openbaarheid van beroepsprocedures kan daarom geen verbeterpunt worden geformuleerd.

Als een vergroting van de discipline bij de naleving van de privacy-gedragscode niet vanuit het instrument van de klachtenprocedure kan komen, rijst de vraag of er nog andere invloeden zijn. Dan komt de markt, het geheel van opdrachtgevers, in beeld. Het plausibele beeld dat de geïnterviewde vertegenwoordigers van recherchebureaus schetsen, biedt echter weinig hoop op een effectieve invloed van opdrachtgevers op de naleving van de privacy-gedragscode. Met uitzondering van grote, institutionele opdrachtgevers (grote ondernemingen, banken, verzekeraars) zijn opdrachtgevers niet voldoende op de hoogte van de normen van de privacygedragscode om zich een oordeel te vormen over de normgetrouwheid van een recherchebureau. Zij varen op het kompas van het recherchebureau. De privacygedragscode maakt hierbij geen verschil: ze is immers bindend voor alle vergunde particuliere recherche-bureaus.
Met betrekking tot de invloed van opdrachtgevers kan geen verbeterpunt worden geformuleerd.

Al met al ontstaat geen optimistisch beeld van de mogelijkheden om de naleving van de privacygedragscode binnen de grenzen van het huidige sturingsconcept van zelfregulering te vergroten. Er zijn geen krachtige prikkels in de gewenste richting.

Codificering: overheid en zelfregulering
De mechanismen die de naleving van de privacygedragscode binnen de context van zelfregulering moeten bevorderen, zijn zwak. Ze komen neer op zelfdiscipline, aangevuld met een klachtenprocedure die, door de precaire positie van de onderzochte personen van wie het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer door de privacygedragscode wordt beschermd, nauwelijks invulling krijgt.
De overheid heeft desondanks gekozen voor codificering en de privacygedragscode voor alle recherchebureaus bindend verklaard. Daarbij

heeft de overheid, ook voor de ongeorganiseerde bureaus, klaarblijkelijk vertrouwd op prikkels tot spontane naleving die ook in de georganiseerde sector al weinig ontwikkeld zijn. Zelfregulering levert nauwelijks een bijdrage aan de naleving. In de praktijk vrezen recherchebureaus vooral voor sancties buiten het stelsel van zelfregulering, namelijk de publiekrechtelijke sanctie van het intrekken van de vergunning. Tegelijkertijd zijn ze hier niet bang voor, omdat zij de kans op controle zeer klein achten.
De effectiviteit van zelfregulering heeft dus grenzen (net als de effectiviteit van overheidsregulering overigens) en de vraag is gerechtvaardigd of het publieke belang van de bescherming van de onderzochte personen voldoende met het private instrument van zelfregulering kan worden bereikt. Nu er zo weinig sprake is van opsporing en vervolging, is de gecodificeerde privacygedrags-code vooral een vorm van *soft law*, waaraan de bureaus zich te gemakkelijk kunnen onttrekken.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Methodeverantwoording

Aanpak

Het onderzoek bestond uit twee fasen: de voorfase en de uitvoeringsfase. Het doel van de voorfase was het verkrijgen van inzicht in de werking van en de omgang met de privacygedragscode en het verzamelen van informatie ten behoeve van de methodologie en de uitvoering (het opstellen van vragenlijsten, de registratie van de dienst Justis en de wijze van bevraging van onderzochte personen en opdrachtgevers). Ten behoeve hiervan is documentatie bestudeerd, is contact gelegd met de dienst Justis en hebben interviews plaatsgevonden met het CBP en drie particuliere recherchebureaus. Op basis van de resultaten van de voorfase heeft de opdrachtgever besloten tot de uitvoering van het hoofdonderzoek. Het hoofdonderzoek bestond uit vijf onderdelen:

a. Enquête recherchebureaus
b. Verdiepende interviews recherchebureaus
c. Dossieronderzoek
d. Klachteninventarisatie
e. Interviewen van opdrachtgevers

Het veldwerk is uitgevoerd in de periode april tot en met juni 2007.

Enquête recherchebureaus

Randomized responsemethode
Om de nadelen van traditioneel zelfrapportageonderzoek, registratieonderzoek en dossieronderzoek te vermijden, is de methode van de randomized responsemethode ontwikkeld. Dit type enquêteonderzoek vermijdt het rechtstreeks vragen naar niet-naleving en verkleint de kans op sociaal wenselijke antwoorden.

Onderstaande box geeft een sterk vereenvoudigd voorbeeld van de methode, waarmee duidelijk wordt dat met de uitkomsten kan worden gerekend, zonder dat er ondoorzichtige en niet-begrijpelijke processen aan te pas komen. Er zij op gewezen dat het voorbeeld een principe aangeeft, dat talrijke varianten kent en waarbij rekening moet worden gehouden met verschillende vormen van statistische kansverdelingen.

Vereenvoudigd voorbeeld randomized response

De onderzoeksvraag is: hoeveel mensen waren gisteren dronken?, ervan uitgaande dat dronkenschap sociaal onwenselijk is en door respondenten niet gemakkelijk wordt toegegeven. Respondenten gooien met één dobbelsteen en krijgen vervolgens als opdracht om bij de (afgeschermde) worp '1' het antwoord 'ja' te geven, ongeacht of zij gisteren dronken waren of niet. Bij elke andere worp geven zij het werkelijke antwoord: 'ja' als zij gisteren dronken waren, 'nee' als dat niet het geval was. De interviewer weet nu niet of een respondent het antwoord 'ja' heeft gegeven omdat hij/zij gisteren dronken was of omdat hij/zij een '1' heeft gegooid.
De vraag wordt aan 100 personen gesteld. Neem aan dat 30 personen het antwoord 'ja' geven. Gemiddeld hebben 17 personen (een zesde van de steekproef) het antwoord 'ja' gegeven omdat zij een '1' hebben gegooid (een zesde van de worpen). Er zijn er dus 13 die het antwoord 'ja' hebben gegeven omdat zij werkelijk dronken waren. We laten de 17 afgedwongen antwoorden buiten beschouwing (het zijn immers geen echte antwoorden) en houden 83 respondenten over, waarvan er 13 het antwoord 'ja' hebben gegeven en werkelijk dronken waren. Dit is 16 procent.
Er wordt nu geconcludeerd dat 16 procent van de respondenten gisteren dronken was, terwijl van geen enkele van de personen die 'ja' hebben geantwoord bekend is of hij of zij werkelijk dronken was, of alleen maar 'ja' heeft gezegd omdat de worp van de dobbelsteen dat voorschreef.

Er zijn verschillende varianten, waarbij het unrelated question design en het forced response design het meest worden toegepast. In dit onderzoek is gekozen voor de foced responsemethode. Een groot voordeel van de forced responsemethode is de grotere efficiëntie in vergelijking met andere randomized responsetechnieken. De steekproef hoeft minder groot te zijn dan bij het unrelated question design.[1]

Randomized response in het onderzoek naar de naleving van de privacygedragscode

De respondent wordt gevraagd met twee dobbelstenen te gooien (achter een schermpje). Afhankelijk van de worp moet de respondent 'ja' of 'nee' zeggen, of de vraag eerlijk beantwoorden. Aangezien de onderzoeker niet weet hoeveel ogen de respondent heeft gegooid, weet hij/zij ook niet of de vraag eerlijk is beantwoord of dat de respondent verplicht 'ja' of 'nee' moest zeggen. Daarbij geldt de volgende instructie.

- De respondent gooit met de dobbelstenen.
- Indien hij of zij 2,3,4 heeft gegooid, antwoordt hij of zij altijd ja op de vraag of een bepaalde norm wordt overtreden;
- Indien hij of zij 11, 12 heeft gegooid, antwoord hij of zij altijd nee;
- Indien hij of zij 5,6,7,8,9,10 heeft gegooid, geeft hij of zij altijd eerlijk antwoord met ja of nee.
- Dan volgt de vraag (bijvoorbeeld: heeft u zich bij het interviewen van onderzochte personen gehouden aan de regels van de privacygedragscode?).

[1] Universiteit Utrecht, Capaciteitsgroep Methodenleer en Statistiek (2003). Handleiding dataverzameling met behulp van de randomized response.

Aangetoond is dat deze methode goede resultaten oplevert.[2] Meta-evaluaties laten zien dat randomized responsemethoden betere resultaten opleveren dan directe bevraging, schriftelijke vragenlijsten en computerondersteunende bevraging. Daarbij geldt dat hoe gevoeliger het onderwerp, hoe groter de meerwaarde van de methode.[3]

Toepassing
Het aantal particuliere recherchebureaus in de populatie maakte het mogelijk om tot een integrale benadering te komen met face-to-faceafname. In een face-to-facecontext kan gemakkelijk uitleg worden gegeven aan de hand van enkele oefenvragen. Bovendien is er controle op het gebruik van de dobbelstenen, hetgeen bij afstandelijke methoden (telefonisch, web) niet goed mogelijk is.

Voor het afnemen van de randomized responsemethode is een vragenlijst ontwikkeld en getest. Voor het afnemen van de vragenlijsten zijn acht interviewers getraind. Dit zijn studenten sociale wetenschappen, die in hun opleiding al interviewtraining hebben gehad en geïnteresseerd zijn in sociale vraagstukken.

Vervolgens is een brief van het WODC gestuurd aan alle vergunde recherchebureaus waarin het onderzoek kort is toegelicht en om medewerking is gevraagd. De interviewers hebben de respondenten opgebeld voor het maken van afspraken voor het afnemen van de vragenlijsten. De interviewers hebben de bureaus benaderd totdat zij 1) medewerking hebben verkregen, 2) een definitieve weigering hebben moeten noteren of 3) het onmogelijk bleek om de beoogde respondent te pakken te krijgen. Voor het laatste geval hebben de interviewers minimaal zeven pogingen gedaan op verschillende dagen, dagdelen en tijdstippen. De interviews zijn uitgevoerd in de periode april tot juni 2007.

Nadelen
Er zijn ook nadelen verbonden aan de randomized responsemethode (in dit geval de forced responsemethode). Met de methode is het allereerst niet mogelijk om op randomized responsevragen voort te borduren: het is immers niet bekend hoe de voorgaande vraag is beantwoord. Verder vereist de methode een hoge nettorespons in verband met de statistische analyse. Vanwege het beperkte aantal particuliere recherchebureaus en het feit dat niet alle onderzoeksbureaus alle onderzoeksmethoden toepassen, heeft de ondervraging van een aantal onderzoeksmethoden in de vragenlijst een te beperkte steekproefomvang opgeleverd om analyses op deze afzonderlijke

[2] Van der Heijden, P.G.M., G van Gils, J. Bouts en J. Box (2000) A comparison of randomized response, SASAQ, and direct questioning; eliciting sensitive information in the context of welfare and unemployment benefit. Sociol. Methods Res. 28: 505-537.

[3] Lensvelt, G.J.L.M., J.J. Hox en PG.M. van der Heijden (2004) Meta-analysis of randomized response research: 35 years of validation.

methoden uit te kunnen voeren.[4] Alleen voor de methoden ‘interviewen’, ‘observeren van onderzochte personen’ en ‘(heimelijke) observatie door camera’s’ is de steekproef van voldoende omvang. Om toch uitspraken te kunnen doen over de andere onderzoeksmethoden, is ervoor gekozen de antwoorden van alle onderzoeksmethoden samen te nemen. Dit was mogelijk voor alle onderzoeksmethoden, exclusief ‘interviewen’ en ‘antecedent-nderzoek’, omdat de opbouw en aard van de vragen per onderzoeksmethode in de vragenlijst gelijk was. Door het samennemen van de onderzoeks-methoden ontstond een databestand dat groot genoeg was om uitsplitsingen in subgroepen te maken. Er is gekeken naar de uitsplitsing naar grootte-klasses (klein, middel en groot), naar het wel of niet aangesloten zijn bij een brancheverenigingen naar het wel of niet hebben van particuliere opdracht-gevers. De grote betrouwbaarheidsmarges (zie hieronder) hebben er toe geleid dat er geen verschillen zijn gevonden tussen deze subgroepen.

Verder resulteert de methode in ruimere betrouwbaarheidsintervallen. Er is namelijk niet alleen een kans dat het nalevingsgedrag in de populatie anders is dan in de steekproef, maar er is ook een kans dat de respondenten niet exact volgens verwachting zijn verdeeld over de verplichte ‘ja’- en ‘nee’-antwoorden. Indien in het rapport (hoofdstuk 3) resultaten zijn weergegeven die zijn gebaseerd op de randomized responsemethode, gelden de betrouwbaarheidsintervallen die in de volgende tabel zijn opgenomen.[5]

[4] Overigens is in de vragenlijst ook een beperking van maximaal drie te ondervragen onderzoeksmethoden opgenomen om de lengte van de vragenlijst te beperken.

[5] Bij de uitvoering van de eindigheidscorrectie is uitgegaan van een populatie van 278 recherchebureaus. De bureaus waarvan duidelijk was dat ze geen recherche-werkzaamheden (meer) uitvoeren, zijn hierin dus niet meegenomen. Bij de analyses op basis van de samengenomen onderzoeksmethode is geen eindigheidscorrectie uitgevoerd, omdat bij het samennemen respondenten meerdere keren in het bestand waren vertegenwoordigd (indien ze meerdere onderzoeksmethoden hadden toegepast).

Tabel B1-1 Overzicht betrouwbaarheidsmarges

Percentage op pagina:	Marge
Pagina 9:	
• 30%	±10%
Pagina 13:	
• 56%	±10%
• 18%	±9%
Pagina 16:	
• 27%	±9%
Pagina 17:	
• 65%	±13%
Pagina 18:	
• 31%	±10%
• 23%	±12%
• 14%	±12%
Pagina 19:	
• 36%	±15%
• 65%	±16%
• 10%	±14%
Pagina 20:	
• 29%	±19%
• 44%	±21%
• 14%	±19%
Pagina 21:	
• 20%	±9%

Een ander nadeel van de forced responsemethode is dat respondenten in 25 procent van de gevallen worden gedwongen een bepaald antwoord te geven (indien ze 2, 3, 4, 11 of 12 gooien). Dit levert niet zoveel problemen op als een respondent verplicht moet antwoorden dat hij of zij de regels naleeft, terwijl dit in de praktijk niet het geval is. Lastiger is het wanneer een respondent moet antwoorden dat hij of zij de regels niet naleeft, terwijl hij of zij in de praktijk netjes volgens de gedragscode werkt. Dit geeft een gevoel van onrechtvaardigheid. Alvorens de resultaten te interpreteren, is het daarom belangrijk te achterhalen of het databestand zogenaamde spelbrekers bevat (respondenten die zich vanwege bovenstaande bezwaren niet aan de randomized responsemethode hebben gehouden).

Aangezien niet bekend is wie zich wel of niet aan de spelregels houdt (door de anonimiteitsgarantie), kunnen deze respondenten niet worden getraceerd. Wel kan de omvang van deze groep worden geschat.[6] Deze berekening wees uit dat er weinig spelbrekers in het bestand zaten. Voor de weinige spelbrekers die er wel in zaten is gecorrigeerd, wat betekent dat de steekproefomvang iets kleiner werd en de betrouwbaarheidsmarges iets groter werden. Ondanks deze gevolgen is toch gekozen voor het toepassen van een correctie, omdat ervan uitgegaan is dat het probleem van grotere betrouwbaarheidsmarges

[6] In de vragenlijst is een controlevraag gesteld. Respondenten zijn gevraagd naar het percentage bureaus in de branche dat zich vermoedelijk wel aan de regels houdt. Op basis daarvan is uitgerekend hoeveel respondenten worden verwacht sociaal wenselijk te antwoorden. Dit is afgezet tegen het werkelijk aantal sociaal wenselijke antwoorden.

ondergeschikt is aan het probleem van de spelbrekers. Oftewel dat het belangrijker is om voor de spelbrekers te corrigeren (de validiteit te verbeteren) in plaats van met kleinere marges te werken, terwijl de schatting door spelbrekers is vervuild.

Directe bevraging
Een groot voordeel van het gebruik van de randomized responsemethode in een face-to-facesetting is dat er controle is op het gebruik van de dobbelstenen. Indien de methode door respondenten niet werd begrepen of indien de respondenten grote weerstand hadden bij de methode, is ervoor gekozen de vragenlijst af te nemen met de methode van directe bevraging. In totaal zijn 25 interviews op deze wijze afgenomen. Er is bewust gekozen voor de randomized responsemethode om sociaalwenselijke antwoorden tegen te gaan, waarop een grotere kans is bij directe bevraging. Een analyse van de uitkomsten wijst inderdaad uit dat de methode van directe bevraging lagere overtredingsspercentages oplevert. De randomized responsevragen uit de vragenlijsten die met directe bevraging zijn afgenomen zijn niet in het onderzoek meegenomen. Wel zijn de antwoorden op de overige vragen in de analyses betrokken.

Verdiepende interviews recherchebureaus

Bij een steekproef van recherchebureaus (op basis van geografische spreiding en grootteklasse) is de enquête aangevuld met verdiepende interviews. In deze interviews is ook het randomized responsegedeelte van de vragenlijst afgenomen. Hiervoor is gekozen om een zo groot mogelijke steekproefomvang te bewerkstelligen voor de analyses. Daarnaast bestonden de verdiepende interviews uit een kwalitatief deel, waarin is ingegaan op de werkwijze bij en ervaringen met de omgang met persoonsgegevens, de privacygedragscode, de voor- en nadelen en de knelpunten bij de toepassing. De interviews hadden een semigestructureerd karakter.

In de interviews was vaak te weinig tijd om de gehele itemlijst af te nemen, te meer ook omdat de randomized responsevragenlijst en het dossieronderzoek (zie hieronder) moesten worden uitgevoerd. Daarom is ervoor gekozen de te bespreken items te verdelen over de interviews. Indien bepaalde aspecten in een interview niet voldoende aan de orde konden komen, werden deze extra bevraagd in een ander interview.

Dossieronderzoek

In de verdiepende interviews zijn de respondenten gevraagd of het mogelijk was één of meer dossiers in te zien. Dit dossieronderzoek had tot doel inzicht te verkrijgen in de wijze waarop onderzoeken worden gedocumenteerd. Er zijn bureaus die wilden meewerken aan het dossieronderzoek, maar er zijn ook bureaus die daar bezwaar tegen hebben of waarbij praktische bezwaren golden, zoals het niet op de interviewlocatie aanwezig zijn van de dossiers. De dossieronderzoeken zijn uitgevoerd aan de hand van een korte checklist.

Klachteninventarisatie

Bij vijf instanties is nagegaan of er klachten zijn ontvangen van onderzochte personen over particuliere recherchebureaus, namelijk het CBP, de VPB, het FNV en twee rechtsbijstandverzekeraars (ARAG en DAS).

Het CBP heeft vanaf 2003 tien klachten ontvangen die betrekking hebben op de niet-naleving van de WBP/de privacygedragscode. Het CBP is gevraagd of het mogelijk is dat zij een brief zouden versturen naar de tien personen die een klacht hebben ingediend. In die brief kon worden gevraagd of de personen er bezwaar tegen hadden dat Regioplan ze zou benaderen voor een interview. Het CBP heeft daarop gereageerd met de mededeling dat zij vindt dat het aanschrijven van oud-klagers niet de juiste rol is voor het CBP als toezichthouder. Ten eerste werden de persoonsgegevens niet voor dit doel verkregen. Ten tweede bestaat de mogelijkheid dat de naw-gegevens verouderd zijn. Het CBP kan niet instaan voor de eventueel nadelige gevolgen wanneer een dergelijke brief in andere handen valt dan oorspronkelijk bedoeld.

VPB heeft een eigen klachtenregeling opgesteld. Er wordt echter geen registratie bijgehouden, waardoor de VPB geen zicht heeft op het aantal klagende onderzochte personen. Het aantal beroepszaken bij de VPB wordt evenmin geregistreerd. De VPB schat dat het gaat om twee tot drie zaken per jaar. Ter illustratie zijn twee zaken ingezien.

Interviewen van opdrachtgevers

Een serie interviews met opdrachtgevers van particuliere recherchebureaus had tot doel inzicht te geven in de kennis van opdrachtgevers met de informatieverplichting en de wijze waarop zij hiermee omgaan en meer algemeen, de ervaringen met de particuliere recherchebranche.

De respondenten die geïnterviewd zijn in de verdiepende interviews, zijn gevraagd of één of meer van zijn of haar opdrachtgevers benaderd konden worden voor een kort telefonisch interview. In de praktijk heeft dit weinig

respondenten opgeleverd, waardoor we gedurende het onderzoek naar een alternatieve methode hebben gezocht. In overleg met de begeleidings-commissie van het onderzoek is één van de leden gevraagd een lijst met potentiële opdrachtgevers voor particuliere recherchebureaus. Hij heeft de contactgegevens van personen binnen zestien organisaties doorgegeven. De respondenten zijn telefonisch benaderd met een korte gesloten vragenlijst.

SUMMARY

Privacy code and evaluation

A number of years ago, the Association of Private Security and Investigative Agencies (Vereniging van Particuliere Beveiligingsorganisaties, VPB) took the initiative to formulate a code of privacy. The privacy code consists of standards to ensure that personal information used in researches is treated with care. It can be considered as an industry specific translation of the Personal Data Protection Act (Wet bescherming persoonsgegevens, WBP). Since 1 June 2004, Dutch organisations subject to licensing under the Private Security and Investigative Agencies Act (Wet op de particuliere beveiliging en recherche-bureaus, WPBR) have been required by ministerial order to observe the code of privacy. The Minister of Justice promised Parliament that use of the code would be evaluated.

The aim of the evaluation is to reveal how the privacy code is applied in practice by private investigative and detective agencies, in order to determine whether it is meeting its objectives and whether any improvements to its content or use are required.

The private investigation industry

Commercial investigative or detective agencies operate on behalf of third parties, their clients. The most common types of research are investigations of employee impropriety and fraud cases. Acting as an ‘extension’ of the client, the agency is able to use all the investigative options open to that client. With regard to private investigative or detective agencies a licensing requirement under the WPBR applies. Licences are issued by the Minister of Justice for a maximum of five years. Apart from the private investigate or detective agencies, there are also private research firms which do not need a licence. Moreover, there are some organisations which should hold a license but do not. This study, however, covers only licensed investigative agencies.

The industry is characterised by small scale firms: nearly half of the agencies are one-man businesses, slightly over a tenth of the agencies employ more than six investigators. More than a third of the agencies have been established in the past four years (2004-2007). At the Dienst Justis of the Ministry of Justice 338 license-holders are registered.

The Association of Private Security and Investigative Agencies (VPB) is the most important industry organisation for companies covered by the WPBR. The VPB formulated the privacy code. Most of the agencies are not members of an industry organisation.

The study
The evaluation study into the application of the privacy code by private investigative agencies consists of the following parts:

- a questionnaire-based survey of agencies;
- in-depth interviews at agencies;
- desk research;
- a complaints audit;
- interviews with clients.

139 private investigative agencies participated in the study.

Structure privacy code
The code of privacy is divided into sections, each of which is a practical translation of an article in the WBP and contains one or more industry standards. There are general rules of conduct on the following matters:

- general principles for data processing.
- the disclosure of information to persons under investigation.
- the rights of persons under investigation.
- the exchange of data with countries outside the European Union.

In addition to this, specific rules of conduct associated with particular methods of investigation are defined. The methods in question are:

- entry to non-public places.
- interviewing of persons under investigation.
- human surveillance of persons under investigation.
- camera surveillance, clandestine or otherwise.
- investigation of computers and IT.
- confidential communications.
- trial purchases.

Incorporation of privacy code into management procedures
The agencies surveyed are acquainted with the privacy code. All the respondents know of the existence of the code and often it is directly available to them. In order to stimulate that the code is applied in practice, the VPB developed a document with ‘practical directions for using the privacy code’ for its members. A number of non-VPB-members have also translated the privacy code into practical directions.
In general the private investigative agencies surveyed judge the existence of the privacy code positively. The privacy code is mainly seen as a frontpiece, a testing framework and an enforcement framework. The most important bottlenecks are the static nature of the privacy code, the information obligation, the open character of the standards and the conflicting standards with regard to trial purchases.

Starting from the extent to which the privacy code is incorporated into management procedures, three categories of agencies can be distinguished:

1. The first category consists of investigative agencies which have explicitly incorporated the privacy code into their management procedures. Investigation requests are tested for compatibility with the privacy code. With regard to the choice of methods of investigation considerations of proportionality and subsidiarity play a part. The aim to comply with the privacy code becomes evident by the fact that the privacy code is used as a testing framework in every investigation request. The use of the privacy code is stimulated by providing relevant knowledge to employees (and thereby making the privacy code available), descriptions of work processes (e.g. a checklist for carrying out the information obligation), standard letter formats (e.g. including standard phrases on the information obligation) and clear policies on the application of the privacy code. This way of incorporating the privacy code does not guarantee full compliance, however, it increases the chance of behaviour that is in conformity with the standards.
2. The second category consists of investigative agencies which incorporated the privacy code less explicitly in their management procedures, but which, on the basis of intuition or experience, trust that they operate within the norm system of the privacy code. The do not use the privacy code actively as a testing framework. This means that the privacy code is not used as a guideline in every separate investigation and that there are no descriptions of work processes or instruments in which the privacy code is incorporated. However, it is the intention of the agencies in this category to comply with the rules in a general sense.
3. The third category consists of investigative agencies which have neither incorporated the privacy code in their management procedures, nor attach much value to the tenor of the code. They put the realisation of the investigation objective above the aim of the privacy code. The privacy code is not consulted and in cases in which the investigation objective is incompatible with the privacy code, the investigation is not carried out in the spirit of the code. These agencies are aware of the fact that they violate the standards of the privacy code (e.g. collecting more information than is necessary, choosing a more thorough method of investigation than is necessary or illegal data collection).

The extent to which the privacy code is incorporated into the management procedures has been determined in in-depth interviews with representatives of 26 agencies. This selection is not a random sample survey, but was made by taking into account distribution over various categories (type, scope, region, membership industry organisation). Three fifth of the agencies in this selection are in the first category, a quarter is in the second category, and one out of ten is in the third category. This division is only an indication, which shows that in practice the categories are all filled.

It is reasonable to assume that the agencies which have set up conditions in order to comply with the privacy code, violate the standards less often than agencies which at the most have only assigned a marginal role to the privacy code in management procedures. Even the highest level of securing does not guarantee (full) compliance. In this study, however, the relation between securing and compliance could not be measured due to methodological reasons.

Compliance with the privacy code
The focus of this study was on a number of general standards (considering the methods of investigation to be applied with a view to a proportionality and subsidiarity, collecting and retaining data in accordance with the law, informing persons under investigation) and on a number of standards that apply to specific methods of investigation.

The standard regarding explicitly considering to apply the least intrusive method of investigation with which to achieve the investigation objective, is violated in more than half of the investigations (56 per cent). A reason which is often mentioned is that investigators on the basis of their experience state that specific investigation objectives and particular methods are logically compatible. Another reason why investigators do not take the privacy code into consideration when choosing a method is that priority is given to the quickness with which the investigation objective is achieved (in other words the interest of the client). Refraining from considering which method to choose according to the principles of proportionality and subsidiarity may lead to choosing a too intrusive method or to applying the method too severely. Too intrusive and severe here means that the invasion of the private life of the person under investigation is more intrusive than is necessary in view of the objective of the investigation. Eighteen per cent of the investigative agencies hold the opinion that, looking back on the most current completed investigation, a disproportionate investigation method has been applied.
A number of agencies state that data are not always collected in accordance with the law, that sometimes more information is passed to the client than is allowed, that data are sometimes retained too long, that data irrelevant to the investigation in question are retained too long and that the security level is not always consistent with the standard.
The standard stipulating that persons under investigation should be informed of the investigation is often, but not always, observed. The agencies state that the persons under investigation have been informed of the investigation at some point in the process in 91 per cent of the investigations. However, with regard to this a comment must be made: many persons under investigation are informed only when they are confronted with the results. The problem that people are not always informed mainly occurs in cases where no evidence could be found. The reason for not informing these people is that revealing the conducted research may damage the personal or labour relation between the client and the person under investigation.

In this study, which is on seven methods of investigation (that are explicitly mentioned in the privacy code), the extent to which the standards that apply to these methods are observed, is verified.
The standard requiring that interviews should be conducted by two investigators or recorded on tape, is violated in nearly two third of the cases. With regard to the methods human surveillance and camera surveillance in approximately a third of the cases not all the directions are observed. According to the interviewees in ten to fourteen per cent of the cases a less intrusive method could have been applied.
With regard to all the methods together (with the exception of interviewing) in more than a quarter of the applications one or more standards are violated.

Experiences of persons under investigation
The experiences of persons under investigation have only been measured in this study by way of the investigative agencies, complaints regulations and legal aid workers. Persons under investigation hardly ever – if at all – use the opportunity to verify how and which personal information is processed by the investigative agencies and neither are they inclined to request that information is rectified or erased. Only very few complaints are lodged with the investigative agencies or other organisations such as the VPB, the Dutch Data Protection Authority (College Bescherming Persoonsgegevens, CBP) and legal aid workers.
The small number of complaints may be caused by the fact that the persons under investigation have not been informed of the investigation that is conducted. However, this can only be the case with regard to a small minority of people (9%). After all, the rest of the persons under investigation are informed. A second possible explanation may be that persons under investigation do not have a lot of complaints. In conclusion, it is also possible that persons under investigation are not aware of the standards investigative agencies have to comply with.
The interviewed representatives of investigative agencies mainly point out the second explanation. They suppose that persons under investigation usually aim at reducing personal damage: they choose to confess their guilt, or to resist the accusation or charge and are not very eager to bring up for discussion the proper application of investigative methods, if in fact they are even aware of this. With regard to this, it should be noted that a number of respondents have the experience that the way the investigations have been carried out is hardly ever disputed in continued civil proceedings either and therefore does not play a significant part.

Conclusion
The main conclusion of the study is that the privacy code is not fully complied with. Only to a small extent does the privacy code meet the set objectives. It does offer a clear legal framework for the execution, testing and enforcement of the privacy code. However, due to insufficient compliance no justice is done to the objectives of transparency and information.
With regard to a number of standards the privacy code is insufficiently

complied with: standards concerning the general principles of data processing as described in the privacy code, specific methods of investigation as distinguished in the privacy code, the way files come about, are protected and are retained, and the way persons under investigation are informed of the investigation.
A few standards are violated more often than they are complied with. This is the case with regard to explicitly considering the proportionality and subsidiarity of the methods of investigation. This consideration does not occur in more than half of the investigations. The same goes for the standard which stipulates that interviews should be recorded on tape or should be conducted in the presence of a second investigator.
Other standards are violated less often.
An analysis by means of the Table of Eleven model shows that the incentive to spontaneously comply with the code is weak. The agencies surveyed consider the chance of being caught small, as a result of which the privacy code is not regarded as a compulsory regulation by a part of the industry. This also becomes clear in the noncommittal way the privacy code is dealt with by a part of the investigative agencies.

Improvement points
With regard to the content of the privacy code only few improvement points can be discerned. No fundamental objections are raised to the contents. Most of the issues that are regarded as bottlenecks by the respondents stem from European or national legislation and regulation and can therefore not be adapted. The inclination to explicitly consider the proportionality and subsidiarity of methods of investigation, which is considered a difficult task, can be positively influenced by improving the skills of private investigators. The most logical way to do this is by increasing the attention that is paid to this in education programs.
A second improvement point concerning the contents of the privacy code is to specify how long personal information can be retained in files. For the sake of the privacy protection of persons under investigation the retention period is limited to a maximum of five years. However, no minimum period has been specified, which means that transparency is at issue. If the file is destroyed immediately or shortly after the investigation, it is no longer possible to test the execution of the investigation against the privacy code.

The most important issue with regard to which improvements are necessary, is compliance. A privacy code is essentially a self-regulating instrument. However, the mechanisms which should stimulate compliance with the privacy code within the context of self-regulation, are only weak. It boils down to self-discipline, complemented with a complaints procedure which is seldom used, due to the precarious position of the persons under investigation whose right to protection of private life is protected by the privacy code.
Nevertheless, the government chose codification and the privacy code was declared binding for all investigative agencies. It seems that with regard to unorganised agencies, the government trusted on incentives to spontaneous

compliance, even though these are not well-developed in the organised industry. Self-regulation hardly contributes to compliance. In practice investigative agencies mainly fear sanctions outside the system of self-regulation, namely the statutory sanction of suspending the licence. At the same time they are not afraid of this, because they estimate the chance of being checked very small.
The effectiveness of self-regulation has its limits (just as the effectiveness of government regulation for that matter) and the question is justified whether the public interest of protecting persons under investigation can be sufficiently achieved by means of the public instrument of self-regulation. Currently detection and prosecution occur so rarely that the codified privacy code is mainly a form of *soft law* agencies can too easily back out of.

Regioplan Beleidsonderzoek

Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
T 020 531 531 5
F 020 626 519 9
E regioplan@regioplan.nl
I www.regioplan.nl

Regioplan Beleidsonderzoek
maakt deel uit van Ernst & Young