

## **Besluit inzake de verklaring omtrent de rechtmatigheid van de verwerking Internetonderzoek door gemeenten van het RCF Kenniscentrum Handhaving; z2014-00642.**

### **1 Inleiding: aanleiding voorafgaand onderzoek**

Op 27 augustus 2014 heeft het RCF Kenniscentrum Handhaving (hierna: RCF) – ingevolge artikel 27, van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens. Deze melding is bij het CBP bekend onder meldingsnummer m1572571 onder de naam ‘Internetonderzoek door gemeenten’.

Op grond van de beschikbare informatie concludeert het CBP dat het RCF een protocol heeft opgesteld voor gemeenten die voornemens zijn gegevens vast te leggen op grond van het gericht verzamelen van informatie door middel van eigen onderzoek zonder de betrokkene daarvan op de hoogte te stellen. Ingevolge artikel 31, eerste lid, onder b, Wbp is in een dergelijk geval een voorafgaand onderzoek vereist. Naar aanleiding van uw melding heeft het CBP een voorafgaand onderzoek, zoals bedoeld in artikel 31 Wbp, ingesteld.

In het voorbereidende deel van het voorafgaand onderzoek vormt het CBP zich een algemeen beeld van de rechtmatigheid van de door het RCF beschreven voorgenomen gegevensverwerking tegen de achtergrond van de algemene waarborgen uit de Wbp. In een nader onderzoek worden met name de risicovolle aspecten van de voorgenomen verwerking beoordeeld. Het voorafgaand onderzoek leidt tot een verklaring omtrent de rechtmatigheid als bedoeld in artikel 32 Wbp. Dit betekent dat de voorgenomen verwerking al dan niet rechtmatig wordt verklaard.

### **2 Procedureverloop**

Op 23 september 2014 heeft het CBP aan het RCF per brief medegedeeld dat naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek een nader onderzoek is ingesteld als bedoeld in artikel 32, vierde lid, Wbp. In deze brief zijn ook schriftelijke vragen gesteld met het verzoek om deze vragen binnen een termijn van drie weken schriftelijk te beantwoorden.

Deze brief is op 14 oktober 2014 onbestelbaar retour gekomen, omdat het postbusadres dat in de CBP melding (m1572571) staat niet correct was. Deze brief is op 14 oktober 2014 digitaal (per email) verstuurd en de brief is tevens per reguliere post naar een vervangend adres gestuurd. Bij brief van 15 oktober 2014 heeft het CBP u met ingang van 14 oktober 2014 drie weken uitstel verleend.

Op verzoek van het RCF heeft het CBP bij brief van 5 november 2014 nog twee weken uitstel verleend om op de brief van het CBP van 23 september 2014 te kunnen reageren. Op 18 november 2014 ontving het CBP een aangepast protocol behorende bij de voorgenomen verwerking ‘Internetonderzoek door gemeenten’.

### **3 Feitelijke weergave verwerking**

Vanaf 1 januari 2015 valt het RCF onder de verantwoordelijkheid van de VNG. Het RCF stelt zich als organisatie ten doel om voor de handhaving van sociale zekerheidswetten, advisering en ondersteuning te bieden aan gemeenten. De voorgenomen verwerking ‘Internetonderzoek

door gemeenten' beoogt daaraan bij te dragen doordat in het begeleidende protocol een werkwijze wordt beschreven die houvast biedt bij het naspeuren op internet in het kader van de controle op de naleving van wettelijke regels door uitkeringsgerechtigden.

### **Doeleinde**

Het doeleinde van de verwerking is volgens het protocol informatie en bewijs verzamelen teneinde misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheidsvoorzieningen aan het licht te brengen.

### **Grondslag**

De Wet werk en bijstand (Wwb) vormt volgens het protocol de grondslag voor het doen van rechtmatigheidsonderzoek. In hoeverre een inbreuk gemaakt kan worden op de persoonlijke levenssfeer, is een afweging van de noodzaak tot het instellen van onderzoek en van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bij aanvraag van een uitkering rust op de uitkeringsgerechtigde een strikte inlichtingenplicht. Vervolgens worden gegevens van uitkeringsgerechtigden geverifieerd in zowel landelijke bronnen zoals de RDW, het Kadaster, het energiebedrijf, het Handelsregister e.d. Ook lokale bronnen kunnen geraadpleegd worden waaronder verhuurders van woningen, energiebedrijven en de voormalige werkgever (artikelen 63 en 64 Wwb). Voordat internet onderzoek wordt ingesteld worden deze bronnen altijd geraadpleegd met als doel om bepaalde personen te selecteren van wie op basis van verkregen informatie uit deze bronnen, het recht op uitkering nader moet worden onderzocht. Op het moment dat uit de gegevensuitwisseling op grond van artikel 64 Wwb, indicaties voor fraude aan het licht zijn gekomen, kan nader onderzoek noodzakelijk zijn. In een dergelijke situatie kunnen gegevens op individueel niveau worden onderzocht op internet. Internetonderzoek is dus een vorm van een dergelijk nader onderzoek en heeft als doel om informatie te verzamelen dat kan dienen als bewijs voor misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen. Het benutten van de specifieke wettelijke mogelijkheden voordat wordt overgegaan tot internetonderzoek, vloeit dus voort uit de verschillende doelstellingen van de hierboven genoemde gegevensverwerkingen. Vanuit het oogpunt van proportionaliteit mogen alleen de gegevens worden onderzocht van personen waarvan, als gevolg van de wettelijke mogelijkheden voor de uitwisseling van persoonsgegevens, duidelijke indicaties voor fraude naar voren zijn gekomen.

In het protocol wordt tevens aangegeven dat de inbreuk op de belangen van de betrokkene niet onevenredig mag zijn in verhouding tot het met de verwerking te dienen doel (proportionaliteitsbeginsel). Deze toets speelt een rol wanneer het gaat om de toepassing van een bevoegdheid tot het verkrijgen van persoonsgegevens, waarbij een inbreuk op een grondrecht aan de orde is. Dit vergt een belangenafweging aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval. Het subsidiariteitsbeginsel betekent dat het doel waarvoor persoonsgegevens worden verwerkt in redelijkheid niet op een andere, voor de betrokkene minder nadelige wijze, kan worden bereikt.

Bij het voornemen tot het verzamelen en verifiëren van gegevens over een uitkeringsgerechtigde door middel van internet dienen dus volgens het protocol in beginsel altijd eerst de bronnen geraadpleegd te worden zoals hierboven beschreven, en opgesomd in artikel 63 en 64 Wwb.

Het preventief raadplegen van bronnen op internet, bijvoorbeeld bij het in behandeling nemen van een aanvraag om uitkering, vindt volgens het protocol niet plaats. Als er geen indicatie

voor fraude is zou het gericht zoeken disproportioneel zijn. In het kader van de subsidiariteit dient voorts te worden afgewogen of het doel (het verzamelen van bewijs voor fraude) ook op een andere, voor de betrokkene minder ingrijpende wijze, plaats kan vinden.

Een vermoeden is gegrond als dat redelijkerwijs uit de feiten en omstandigheden voortvloeit. Dit vermoeden kan gebaseerd zijn op fraudemeldingen, eigen waarneming van gedragingen of informatie uit overige bronnen zoals (anonieme) tips. De afwegingen die leiden tot het instellen van internet onderzoek zijn beschreven in het werkproces (bijlage I Stappenplan) en worden daarin gedocumenteerd.

Het internet onderzoek vindt plaats onder de volgende voorwaarden:

- Er is altijd een gegrond vermoeden van misbruik/fraude (noodzakelijkheidseis). Internet onderzoek wordt niet preventief, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een uitkering, ingezet;
- Allereerst wordt bij internetonderzoek de subsidiariteitstoets toegepast: er is geen minder ingrijpend middel voor handen om de vermoedens van misbruik te onderzoeken;
- Er vindt een belangenafweging plaats waarbij getoetst wordt of internet onderzoek proportioneel is. Daarbij wordt rekening gehouden met de verwachting van de betrokkene ten aanzien van zijn privacy ('reasonable expectation of privacy'). Er vindt geen uitlokking plaats. De onderzoeker benaderd de uitkeringsgerechtigde niet onder een valse naam of hoedanigheid;
- Het onderzoek vindt plaats in voor iedereen rechtstreeks toegankelijke openbare bronnen;
- De duur van de waarnemingen op internet is incidenteel en kortstondig en wordt, afhankelijk van de feiten, binnen een vooraf afgebakende periode van 3 tot 6 weken uitgevoerd en kan binnen die periode eventueel herhaald worden (proportionaliteit);

Het internetonderzoek wordt volgens het protocol ingezet als er een gegrond vermoeden van sociale zekerheidsfraude is, in de vorm van objectiveerbare feiten die aanleiding geven de bevoegdheden toe te passen. Deze afweging wordt volgens het protocol in elk individueel, concreet geval gemaakt en verantwoord in het onderzoeksdossier.

### **Bewaartermijnen**

Ten aanzien van de bewaartermijnen is in het protocol de volgende passage opgenomen: Alle keuzes die de betrokken ambtenaren na het internetonderzoek nemen, waaronder ook de vaststelling dat uit onderzoek niet gebleken is dat misbruik is gemaakt, worden in het dossier opgenomen (zie bijlage Stappenplan).

De informatie die via internet onderzoek is verkregen en waar fraude of misbruik uit blijkt, wordt drie jaar nadat het onderzoek is afgerond vernietigd. Alleen een aantekening van het resultaat, dat fraude is gepleegd, wordt 20 jaar bewaard. Deze termijn hangt samen met het recht op inzage en de verplichte bewaartermijnen: alle afgesloten dossiers van sociale zaken dienen twintig jaar na beëindiging van de uitkering bewaard te blijven. De bewaartermijn betreft informatie over materiële bijstand, immateriële bijstand en inkomstenopgaven en is een wettelijke verplichting die voort vloeit uit de Archiefwet.

Wanneer een burger ten onrechte bijstand heeft ontvangen, kan dit tot maximaal twintig jaar later nog teruggevorderd worden. De datum waarop de termijn van terugvordering ingaat wordt bepaald door het tijdstip waarop alle gegevens over de teveel ontvangen bijstand bekend zijn. Aan de hand van deze gegevens moet de sociale dienst binnen vijf jaar besluiten of ze tot terugvordering overgaat. Als men ten onrechte bijstand heeft ontvangen door een fout van de sociale dienst, is de termijn voor terugvordering twee jaar.

Als uit onderzoek géén misbruik, oneigenlijk gebruik of fraude blijkt dan worden de onderzoeksresultaten drie maanden na afronding van het onderzoek vernietigd. In alle gevallen worden onderzoeksresultaten niet verwijderd zonder dat de betrokkene is geïnformeerd.

#### **Juist, nauwkeurig en niet bovenmatig**

Bij het verzamelen van informatie uit bronnen op internet speelt de juistheid van de gegevens een grote rol.

- In de eerste plaats moet de onderzoeker zich ervan verzekeren dat de informatie die gevonden wordt, betrekking heeft op de uitkeringsgerechtigde(n) die onderwerp van onderzoek vormt. De identiteit wordt vastgesteld aan de hand van de informatie zoals die bij de gemeente bekend is in de basisregistratie personen.
- In de tweede plaats moet de informatie betrouwbaar zijn, juist en nauwkeurig. Informatie die op internet wordt gevonden wordt op juistheid gecontroleerd in de bronnen die al beschikbaar zijn (zie artikelen 63 en 64 Wwb) en bij de belanghebbende zelf. Zachte informatie die niet te verifiëren is, wordt niet gebruikt maar verwijderd. Informatie mag niet verouderd zijn (> 1 jaar).
- In de derde plaats moet de informatie relevant zijn en niet bovenmatig. De informatie moet relevant zijn voor de vaststelling van het recht op en de hoogte van de uitkering.

De onderzoeker beschrijft in het onderzoeksrapport welke maatregelen hij heeft genomen om de juistheid van de gegevens te onderzoeken. Informatie die bij het onderzoek ter kennis komt van de onderzoeksambtenaar maar niet relevant is voor de vaststelling van het recht op uitkering, wordt genegeerd, niet in het dossier opgenomen en direct vernietigd. In het onderzoeksdossier wordt vastgelegd uit welke bron de informatie afkomstig is en er wordt een kopie gemaakt (bewijs) van de informatie die voor het vaststellen van het recht op uitkering relevant is.

De informatie die wordt verzameld via internet vindt doelgericht plaats en heeft betrekking op:

- de identiteit van de belanghebbende;
- de leefvorm;
- het inkomen;
- het vermogen;
- de inzet van de belanghebbende naar arbeidstoeleiding.

#### **Informatieplicht bij internet onderzoek**

Bij internet onderzoek is sprake van controleactiviteiten in het kader van het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften. Het controlebelang rechtvaardigt volgens het protocol in eerste instantie het niet actief informeren van de betrokkenen. In de loop van een onderzoek kan het internetonderzoek leiden tot daadwerkelijke persoonscontroles. Deze controles vinden plaats binnen de daarvoor toegekende wettelijke bevoegdheden en waarborgen. Dit betekent dat de betrokken ambtenaar zich legitimeert en de controleresultaten bekend maakt volgens de daarvoor gebruikelijke procedures.

Wanneer een (tijdelijk) beroep gedaan wordt op artikel 43 Wbp om de betrokkene niet te informeren in het belang van het onderzoek, zijn compenserende waarborgen van belang. Deze waarborgen zijn vastgelegd in de bijlage Stappenplan. Onder meer is daarin opgenomen dat betrokkene altijd geïnformeerd wordt: zowel in de situatie dat gebleken is dat er sprake is van fraude, als in de situatie waarin geen fraude wordt geconstateerd. In alle gevallen wordt de betrokkene binnen drie maanden na afloop van het onderzoek op de hoogte gesteld van de

onderzoeksactiviteiten en de overwegingen die hebben geleid tot het verrichten van het internet onderzoek.

Na controle van de fraudesignalen wordt een besluit genomen zoals het wel of niet intrekken of terugvorderen van de uitkering of het opleggen van een boete. Voor zover ten gevolge van de waarneming wijziging van rechten of plichten plaatsvindt, staat voor de belanghebbende de rechtsbescherming open o.g.v. de Algemene wet bestuursrecht.

#### **Rechten van betrokkene**

Als een betrokkene om inzage in het dossier verzoekt, wordt volgens het protocol aan dit verzoek binnen vier weken voldaan en op verzoek wordt een kopie of afschrift verstrekt. Bepaalde informatie in het dossier kan afgeschermd worden van het recht op inzage, bijvoorbeeld als in het dossier informatie van derden is opgenomen die afscherming verdienen, denk hierbij aan derden die een fraude signaal hebben afgegeven. Als na inzage blijkt dat gegevens feitelijk onjuist, voor het doel onvolledig of niet ter zake dienend zijn opgenomen, heeft de betrokkene het recht om correctie of verwijdering te verzoeken. Aan dit verzoek wordt binnen vier weken voldaan.

De verantwoordelijke is verplicht om, in het geval persoonsgegevens zijn verbeterd, aangevuld, verwijderd of afgeschermd, de ontvangers aan wie gegevens zijn verstrekt van de wijziging in kennis te stellen. Bijvoorbeeld als het dossier ondertussen is overgedragen aan een andere gemeente bij verhuizing van de uitkeringsgerechtigde.

Er wordt een overzicht bijgehouden van de verstrekkingen aan andere partijen voor de duur van drie jaar na de datum van verstrekking.

#### **4 Beoordeling verwerking**

Deze beoordeling is gebaseerd op de aan de verwerking ten grondslag liggende melding, de gevoerde correspondentie en overige informatie die door de verantwoordelijke is verstrekt, zoals het protocol 'Internetonderzoek door gemeenten'.

#### **Doelbinding**

Artikel 7 Wbp vereist dat persoonsgegevens alleen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld mogen worden. Het doeleinde van de verwerking is volgens het protocol informatie en bewijs verzamelen teneinde misbruik en oneigenlijk gebruik van sociale zekerheidsvoorzieningen aan het licht te brengen. Het doeleinde van de verwerking is hiermee welbepaald en uitdrukkelijk omschreven. Hierdoor is de formulering van het doeleinde conform artikel 7 Wbp.

#### **Grondslag**

Artikel 8 Wbp vereist dat persoonsgegevens slechts verwerkt mogen worden op basis van één van de grondslagen genoemd onder a tot en met f van dit artikel. Artikel 8, onder e, Wbp maakt gegevensverwerking mogelijk voor zover deze noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak door het betreffende bestuursorgaan. De Wwb ( artikel 53a, zevende lid) vormt de grondslag voor het doen van een rechtmatigheidsonderzoek. In hoeverre een inbreuk gemaakt kan worden op de persoonlijke levenssfeer, is een afweging van de noodzaak tot het instellen van onderzoek en van proportionaliteit en subsidiariteit.

In het protocol staat aangegeven dat internetonderzoek alleen mag plaatsvinden op basis van een geground vermoeden. Een geground vermoeden kan gebaseerd zijn op fraudemeldingen, eigen waarneming van gedragingen of informatie uit overige bronnen zoals (anonieme) tips.

De afwegingen die leiden tot het instellen van internet onderzoek zijn beschreven in het werkproces (bijlage I Stappenplan) en worden daarin gedocumenteerd.

Voorts wordt ten aanzien van de proportionaliteit en subsidiariteit in het protocol een opsomming gegeven van de vereisten die gelden bij het uitvoeren van een internetonderzoek. Hiermee wordt voldoende invulling gegeven aan de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit omdat de gegevensverwerking wordt begrensd en toegespitst. Ook bevat het protocol een afweging waarbij de inbreuk op de belangen van de bij de verwerking van persoonsgegevens betrokkene wordt afgezet tegen het met de verwerking te dienen doel (reasonable expectation of privacy).

### **Bewaartermijnen**

Het protocol bevat zowel bewaartermijnen voor de gevallen waarbij sprake is van fraude als voor de gevallen waarbij geen sprake is van fraude. Het CBP concludeert dat deze bewaartermijnen voldoende invulling geven aan artikel 10 Wbp.

### **Juist, nauwkeurig en niet bovenmatig**

Het protocol bevat een aantal controlemaatregelen die ervoor moeten zorgen dat de persoonsgegevens juist en nauwkeurig zijn. Alleen de gegevens die relevant zijn voor het recht op uitkering mogen worden verwerkt. Informatie die niet ter zake dienend is wordt direct vernietigd.

Het CBP concludeert dat het protocol in beginsel voldoende maatregelen bevat die garanderen dat persoonsgegevens conform artikel 11 Wbp worden verwerkt door verantwoordelijken.

### **Informatieplicht**

In het protocol wordt aangegeven dat de verantwoordelijke in alle gevallen (zowel in de situatie dat gebleken is dat er sprake is van fraude, als in de situatie waarin geen fraude wordt geconstateerd) de betrokkene binnen drie maanden na afloop van het onderzoek op de hoogte stelt van de onderzoeksactiviteiten en de overwegingen die hebben geleid tot het verrichten van het internetonderzoek. Er wordt aantekening gemaakt van het feit dat de betrokkene geïnformeerd is, of er wordt een kopie van de brief waarin de betrokkene geïnformeerd wordt over het internetonderzoek, bewaard.

Het CBP concludeert dat het protocol voldoende inhoudelijke waarborgen bevat om in de situaties waarbij ten aanzien van de informatieplicht van artikel 34 Wbp een tijdelijk beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingsgronden van artikel 43 Wbp, behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerkingen aannemelijk te maken.

### **Rechten betrokkenen**

Hoofdstuk 6 van de Wbp bevat de rechten van de betrokkene. Artikel 35 Wbp betreft het recht van de betrokkene op inzage in de op hem betreffende persoonsgegevens. Indien een betrokkene op basis van artikel 35 Wbp om inzage verzoekt, en de verantwoordelijke zodanige gegevens verwerkt, verstrekt de verantwoordelijke in begrijpelijke vorm, een volledig overzicht daarvan aan de betrokkene, inclusief een omschrijving van het doel of de doeleinden van de verwerking, de categorieën van gegevens waarop de verwerking betrekking heeft en de ontvangers of categorieën van ontvangers, alsmede de beschikbare informatie over de herkomst van de gegevens. Artikel 36 Wbp betreft het recht op correctie, aanvulling, verwijdering en afscherming indien deze feitelijk onjuist zijn, voor het doel of de doeleinden van de verwerking onvolledig of niet ter zake dienend zijn dan wel anderszins in strijd met een wettelijk voorschrift worden verwerkt.

In het protocol worden het recht op inzage (artikel 35 Wbp) en het recht op correctie (artikel 36 Wbp) voor zover noodzakelijk uitgewerkt, ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk. Het protocol bevat volgens het CBP in dit kader voldoende uitwerking van de rechten die betrokkenen hebben op grond van de Wbp.

## 5 Conclusie

RCF heeft Internetonderzoek door gemeenten in het leven geroepen dat beoogt om fraude in de sociale zekerheid op te sporen. Artikel 53a, zevende lid, Wwb vormt de grondslag voor de verwerking.

Het protocol Internetonderzoek door gemeenten geeft een adequate uitwerking van de inhoudelijke waarborgen die een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerkingen aannemelijk maken. Daarnaast voorziet het protocol in organisatorische waarborgen die een juiste en zorgvuldige gegevensverwerking aannemelijk maken. Het protocol kent verder een uitwerking van de rechten van betrokkenen die voor de noodzakelijke balans en correctiemogelijkheden zorgen. Ten slotte zijn tevens voldoende aanvullende passende en specifieke waarborgen getroffen voor de bijzondere risicovolle aspecten van de verwerking.

Op grond van het voorgaande concludeert het CBP dat de door de melder beschreven voorgenomen verwerking Internetonderzoek door gemeenten voldoende waarborgen bevat, zodat het CBP de beschreven voorgenomen verwerking rechtmatig verklaart.

## 6 Afsluiting en rechtsmiddel

Op het voorafgaand onderzoek is de 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de zakelijke inhoud van het besluit in de Staatscourant wordt gepubliceerd en gedurende zes weken ter inzage zal worden gelegd bij het CBP ingevolge artikel 3:11 Awb.

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na publicatie van dit besluit om de beschreven verwerking rechtmatig te verklaren beroep instellen tegen dit besluit bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Bij het indienen van beroep is het van belang dat - ingevolge artikel 6:13 Awb - geen beroep kan worden ingesteld bij de rechter door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijze (als bedoeld in artikel 3:15 Awb) naar voren heeft gebracht. Alleen een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend, kan beroep in stellen en dan nog uitsluitend voor zover het de onderdelen van het besluit betreft waartegen zijn zienswijze zich richtte. Die beperking geldt niet voor zover in het definitieve besluit wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ter inzage gelegde ontwerpbesluit.

Het indienen van een beroepschrift schort de werking van dit besluit niet op. Indien onverwijld spoed – gelet op de betrokken belangen – dat vereist kan de voorzieningenrechter van de rechtbank worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

's Gravenhage, 8 april 2015

Hoogachtend,  
Het College bescherming persoonsgegevens,  
Voor het College,

Mr. W.B.M. Tomesen  
Lid van het College