

Handreiking Internetonderzoek | Participatiewet



Inhoudsopgave

Inleiding	3
Grondslag internetonderzoek	4
Wanneer een internetonderzoek	5
Wie doet het onderzoek	6
Open bron	7
De registratiebarrière	8
Zorgvuldigheid	9
Beperkingen	10
Concluderend	11
Bijlage I: Factoren bij stelselmatigheid	12

Inleiding

Uw college is op grond van artikel 53a Participatiewet (Pw) bevoegd om een onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de door de belanghebbende verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van bijstand. Naast de meer traditionele onderzoeksmethodes valt ook het zoeken naar informatie in open bronnen op internet onder de reguliere controlebevoegdheid van ambtenaren die zijn belast met het uitvoeren van de Pw.

De Handreiking Internetonderzoek geeft ambtenaren belast met uitvoering Pw houvast om binnen de kaders van de Pw en binnen de bestaande bevoegdheden informatie te verzamelen op internet.

Deze handreiking vervangt het Internetprotocol internetonderzoek door gemeenten (2015, RCF Kenniscentrum handhaving). Het Internetprotocol internetonderzoek door gemeenten (2015, RCF Kenniscentrum handhaving) was gestoeld op de Wet werk en bijstand (WWB) en de Wet bescherming persoonsgegevens. De nieuwe Handreiking Internetonderzoek gaat uit van de huidige wetten Participatiewet (2015), de AVG (2018) en van jurisprudentie vanaf 2015.

Internetonderzoek in het kort

	Artikel 53a, zesde lid Participatiewet
	Steeds Spontaan Adhoc
	Alle ambtenaren belast met uitvoering Participatiewet
	Open bronnen: voor iedereen toegankelijk
	Stelsmatig karakter Technische en geautomatiseerde handelingen Fake accounts Uitlokking
	Proportionaliteit Subsidiariteit

Grondslag internetonderzoek

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en Pw bevatten beiden geen specifieke grondslag voor het doen van onderzoek naar gegevens op het internet. Een dergelijk onderzoek, waarin gegevens uit open bron en observatie worden verwerkt, moet dan ook gestoeld worden op de algemene bevoegdheden. Artikel 3:2 Awb stelt dat het college bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Op grond van artikel 53a, zesde lid, van de Pw is het college bevoegd om onderzoek in te stellen naar de juistheid en volledigheid van de verstrekte gegevens en zo nodig naar andere gegevens die noodzakelijk zijn voor de verlening dan wel de voortzetting van de bijstand.

Europese jurisprudentie over het verwerken van gegevens uit open bron en observatie kwalificeert incidenteel internetonderzoek als een beperkte inmenging in het privéleven¹. Binnen het bestuursrecht is een dergelijk beperkt openbronnenonderzoek dan ook geoorloofd op grond van de algemene bevoegdheden.



Artikel 53a, zesde lid Participatiewet

¹ Zie bijvoorbeeld mr. dr. J.J. Oerlemans & prof. mr. Y.E. Schuurmans 'Internetonderzoek door bestuursorganen' 2019, en ECLI:NL:R-BAMS:2018:4442

Wanneer een internetonderzoek

U kunt de controlebevoegdheid van artikel 53a Pw steeds en spontaan uitoefenen ten aanzien van alle bijstandsgerechtigden. Er is geen daaraan voorafgaand en redengevend feit, signaal, grond of vermoeden vereist². Een openbronnenonderzoek kan dus ook deel uitmaken van het reguliere heronderzoek of het controleren van de door belanghebbende in de aanvraagfase overlegde gegevens³. Enig gegrond vermoeden van fraude of misbruik is niet nodig. De Awb noch de rechtspraak stelt immers een dergelijke eis bij het uitoefenen van de controlebevoegdheden.



Steeds, spontaan, adhoc

² Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2017:2284

³ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2016:4605, ECLI:NL:CRVB:2017:246, ECLI:NL:CRVB:2018:1059 en ECLI:NL:CRVB:2021:675

Wie doet het onderzoek

De reguliere controlebevoegdheid zoals deze voortvloeit uit artikel 53a Pw kan worden uitgeoefend door alle ambtenaren die zijn belast met het uitvoeren van de Pw. Nu een onderzoek binnen open bronnen op het internet hier onder valt, zijn er geen bijzondere aanvullende bevoegdheden vereist voor het verrichten van een dergelijk onderzoek. De controlerend ambtenaar hoeft dus niet aangewezen te zijn als toezichthouder in het kader van de Pw (art. 76a Pw jo. Art. 5:11 Awb), of te zijn benoemd als buitengewoon opsporingsambtenaar Domein V (art. 142 Sv. jo. art. 18 Besluit BOA jo. art. 10.1 Beleidsregel BOA).



Alle ambtenaren belast met uitvoering Participatiewet

Open bron

Er kan onduidelijkheid ontstaan over de reikwijdte van het begrip open bron. Het kan namelijk de indruk geven dat het vergaren van gegevens daaruit vrij of onbeperkt is. Hierbij is van belang dat ook publieke informatie binnen de reikwijdte van het recht op een privéleven valt, voor zover u als overheidsorganisatie de informatie systematisch vergaart en opslaat.

Een open bron kenmerkt zich door het feit dat in beginsel iedereen er toegang toe kan krijgen. Hieronder vallen naast het gebruikelijke internet, dat via de bekende zoekmachines te vinden is, ook het gedeelte van het internet dat niet is geïndexeerd door zoekmachines, het deep web, en het gedeelte van het internet dat alleen toegankelijk is via specifieke software, het zogenaamde dark web. Voor zover die toegang gebonden is aan een account, zoals bij de sociale mediadienst Facebook, moet het verkrijgen van een account een (semi)geautomatiseerd proces zijn, waarbij niet bepaalde groepen worden uitgesloten van registratie. Ook betaaldiensten zonder nadere toegangscontrole zoals LexisNexis, de Kamer van Koophandel of integrale bestanden die op de markt tegen betaling beschikbaar zijn, vallen onder het begrip open bron.

Open bronnen staan dus tegenover afgeschermd bronnen, die zich kenmerken doordat een internetgebruiker er uitdrukkelijk voor kiest andere internetgebruikers al dan niet toe te laten tot de bron. Denk aan profielgegevens van een gebruiker van Facebook, waarbij de gebruiker slechts toegang geeft tot de informatie op zijn profiel na het accepteren van een vriendschapsverzoek. Het verzamelen van gegevens via onconventionele methoden, bijvoorbeeld door middel van een technische truc of ingreep, valt niet onder het overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen.



Open bronnen: voor iedereen toegankelijk



*Afgeschermd bronnen
Technische en geautomatiseerde handelingen*



*Internet
Deep web
Dark web
Sociale mediadiensten
Betaaldiensten
Integrale bestanden (betaald/gratis)*

De registratiebarrière

Het komt regelmatig voor dat informatie op het internet geheel of gedeeltelijk achter een registratiebarrière is geplaatst. Om toegang te krijgen tot dergelijke besloten informatie kan men gevraagd worden om een account of profiel aan te maken. Informatie besloten achter een registratiebarrière is nog steeds afkomstig uit open bron zolang het registreren een (semi)geautomatiseerd proces is dat voor iedereen toegankelijk is.

Bij het registreren is het - uit zorgvuldigheidsoverwegingen - van belang dat van een ambtenaar niet verwacht mag worden dat hij zijn eigen privé-account of profiel gebruikt voor het verrichten van onderzoek. De ambtenaar zal zich dan ook op andere wijze dienen te registreren. Dit staat in beginsel op gespannen voet met het feit dat een betrokken burger niet dient te worden misleid door de onderzoekend ambtenaar. Om dergelijke misleiding te voorkomen is van belang dat er op geen enkele manier met de betrokken burger onder een schuilnaam wordt geïnteracteerd. De onderzoekend ambtenaar dient zich dan ook te weerhouden van enige actieve inmenging in het leven van de personen die worden onderzocht. Hierbij kan men denken aan het chatten met personen, het 'vrienden worden' op sociale media, het plaatsen van berichten en het op enige wijze uitlokken van gedrag.

Op sommige websites is het mogelijk om te zien wat de identiteit is van degene die je profiel bezoekt. Om te voorkomen dat de onderzoekend ambtenaar op passieve wijze zijn onderwerpen van onderzoek misleid dan wel alarmeert op het lopende onderzoek, zal hij stappen moeten nemen om zijn account of profiel te verhullen. Doorgaans is de hiervoor aangewezen manier het inschakelen van de zogeheten privémodus of anonieme modus via de accountopties van de desbetreffende website of dienst.



Misleiding, interactie, gebruik schuilnaam, uitlokking



Account instellingen privémodus of anonieme modus

Zorgvuldigheid

Het spreekt voor zich dat bij het uitoefenen van controlebevoegdheden waarbij u zeer afhankelijk bent van de privéinformatie, zoals in het kader van de Pw, u enige mate van terughoudendheid moet betrachten bij het verzamelen en verwerken van gegevens.

Bij het verrichten van een onderzoek in het kader van artikel 53a Pw dient u slechts gegevens te verzamelen die noodzakelijk zijn voor het vaststellen van het recht op bijstand van de betrokken burger. Met het oog op het gebruikte medium dient u in het bijzonder aandacht te besteden aan de volgende punten:

- U dient zich ervan te verzekeren dat de gevonden informatie betrekking heeft op de belanghebbende die het onderwerp van het onderzoek vormt;
- De informatie moet relevant zijn voor het recht op bijstand;
- De informatie moet betrouwbaar zijn. Hierbij speelt een grote rol wat of wie de bron van de informatie is⁴;
- U maakt een bewijskopie van de voor het recht op bijstand relevante informatie;
- Informatie die niet relevant is voor het recht op bijstand van het onderwerp van onderzoek, slaat u niet op en neemt u niet op in het dossier.



Niet relevante informatie verzamelen en verwerken



Informatie heeft betrekking op belanghebbende

Relevant voor recht op bijstand

Betrouwbaar

Bewijskopie

⁴ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CRVB:2021:936, ECLI:NL:CRVB:2021:646, ECLI:NL:CRVB:2016:797, ECLI:NL:CRVB:2019:2224 en ECLI:NL:CRVB:2020:3297

Beperkingen

Het inzetten van een openbronnenonderzoek dient, net als alle controlebevoegdheden, zorgvuldig te gebeuren. De inzet ervan moet dan ook proportioneel zijn aan het belang dat ermee gediend wordt en u moet overwegen of er geen voor de belanghebbende minder ingrijpend middel voorhanden is. Dit zijn de zogenaamde beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Dit betekent in ieder geval dat uw onderzoek plaatsvindt in voor iedereen toegankelijke openbare bronnen. Daarnaast mag u de belanghebbende niet uitlokken door het plaatsen van berichten of het reageren daarop en hem of haar niet benaderen onder een valse naam of hoedanigheid. Ook dient u de relevantie, herkomst en betrouwbaarheid van de aangetroffen gegevens te verifiëren.

Bij het doen van een dergelijk onderzoek waarin u gegevens uit open bron en observatie verwerkt, geldt dat het onderzoek geen stelselmatig karakter mag hebben. Besef daarbij wel dat stelselmatig in een digitale context een andere betekenis heeft dan bijvoorbeeld stelselmatische observatie in de fysieke wereld. De duur van een onderzoek hoeft in een digitale context immers niet verbonden te zijn aan de ingrijpendheid. In korte tijd kunt u onder omstandigheden namelijk een zeer grote hoeveelheid gegevens van de betrokken burger vinden.

De Commissie Koops⁵ formuleert de factoren die van invloed zijn op het al dan niet stelselmatig zijn van het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen:

- de hoeveelheid gegevens (is het noodzakelijk alle gegevens op te slaan?);
- de aard van de gegevens (zijn het bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens?);
- de diversiteit van gegevens (hoe relevant zijn de gegevens?);
- de geavanceerdheid van het gebruikte technisch hulpmiddel (handmatig zoeken met een klassieke zoekmachine, of geautomatiseerd zoeken en combineren van gegevens via bijvoorbeeld algoritmen, of geautomatiseerde veredeling van gegevens);
- het doel van de zoekactie (gericht op vastlegging van enkele simpele feiten die relevant zijn voor het recht op bijstand, of breder);
- de manier van zoeken (persoonsgericht en beperkt, of niet gericht op specifieke personen en beperkt; tegenover: persoonsgericht en diep; niet gericht op specifieke personen maar diep).

Het is belangrijk om hierbij te beseffen dat het overnemen van gegevens uit publiek toegankelijke bronnen niet snel gezien zal worden als stelselmatig of als een ontoelaatbare inmenging in het privéleven. Controle van en toezicht op de Pw wordt in het algemeen noodzakelijk geacht vanwege het economische welzijn van Nederland, waar het tegengaan en bestrijden van misbruik en oneigenlijk gebruik onderdeel van uitmaakt. Het doel is daarmee gerechtvaardigd en proportioneel.



Stelselmatig karakter
Technische en geautomatiseerde handelingen



Proportionaliteit
Subsidiariteit

⁵ Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, s.l. 2018.

Concluderend

Hoewel het internet vragen oproept en ons vaak waakzaam maakt voor privacy-inmengingen, is het niet bij voorbaat zo dat de inmenging ingrijpender is dan met de meer traditionele onderzoeksmiddelen. Zet u het openbronnenonderzoek af tegen het opvragen van gegevens bij derden, het huisbezoek of het buurtonderzoek, dan vormt het openbronnenonderzoek geen bijzonder ingrijpende manier van informatievergaring. De privacy-inbreuk bij het doorzoeken van bijvoorbeeld de advertenties op verkoopsites, zal doorgaans minder ingrijpend zijn dan het opvragen van allerlei rekeningschriften⁶.

Ook het registreren van een account of profiel in het kader van het te verrichten onderzoek leidt in beginsel niet tot een bijzondere inbreuk op het privéleven. Hierbij dient wel rekening gehouden te worden met het feit dat de onderwerpen van onderzoek niet worden misleid. Het zich weerhouden van enige mate van interactie en het online bewegen in privémodus of anonieme modus vormen daarbij de grootste punten van aandacht.

Ook de rechtspraak heeft tot op heden weinig bijzondere aandacht besteed aan het openbronnenonderzoek op internet. De rechterlijke toetsing heeft volstaan met het toetsen aan de gebruikelijke kaders en beginselen. Hierbij is openbronnenonderzoek tot nu toe niet als een onrechtmatige onderzoeksmethode aangemerkt en op deze wijze verzamelde gegevens zijn nog niet uitgesloten als bewijsmateriaal.

De bijzonderheden van een internetonderzoek lijken meer verbonden te zijn met de aard van het medium dan met de regels die van toepassing zijn. Zolang u het zorgvuldig en met de nodige terughoudendheid inzet, blijft het voor de nabije toekomst een efficiënt en onmisbaar onderdeel van de controlemiddelen op de naleving van de Participatiewet.

6 Mr. dr. J.J. Oerlemans, 'Beschouwing rapport Commissie-Koops: strafvordering in het digitale tijdperk', Platform Modernisering Strafvordering november 2018

Bijlage I: Factoren bij stelselmatigheid

De Commissie Koops⁷ formuleert de factoren die van invloed zijn op de het al dan niet stelselmatig zijn van het overnemen van persoonsgegevens uit publiek toegankelijke bronnen als volgt:

- de hoeveelheid gegevens;
- de aard van de gegevens;
- de diversiteit van gegevens;
- de geavanceerdheid van het gebruikte technisch hulpmiddel (handmatig zoeken met een klassieke zoekmachine, of geautomatiseerd zoeken en combineren van gegevens, of geautomatiseerde veredeling van gegevens?);
- het doel van de zoekactie (gericht op vastlegging van enkele simpele feiten, of breder);
- de manier van zoeken (persoonsgericht en beperkt, of niet gericht op specifieke personen en beperkt; tegenover: persoonsgericht en diep; niet gericht op specifieke personen maar diep).

Dit is een nuttige lijst die veel relevante factoren bevat. Volgens de commissie kan deze lijst echter nog worden uitgebreid, verfijnd en duidelijker geclusterd. De volgende clusters factoren zijn relevant:

1. Omvang en type van de (over te nemen) gegevens:
 - de hoeveelheid gegevens;
 - de aard van de gegevens;
 - de diversiteit van gegevens;
 - deze factoren hangen mede samen met de mate waarin vooraf bekend is hoeveel en hoe de persoon zich manifesteert in publiek toegankelijke bronnen (in de praktijk: op het internet).
2. Aard van de bron:
 - de aard van de locatie waarop de gegevens te vinden zijn; sommige bronnen zijn naar hun aard zeer openbaar (de krant), andere helemaal niet (de inhoud van privé-opslagruimte die toevallig niet beveiligd was);
 - de menselijke bron van de gegevens (heeft de betrokkene die zelf op internet geplaatst, of hebben anderen dat gedaan?);
 - het doel waarmee de gegevens in eerste instantie zijn vergaard of gepubliceerd; is bijvoorbeeld expliciet of, gezien de context, impliciet duidelijk dat de gegevens op internet zijn geplaatst met het oog op brede verspreiding, of juist niet met het oog op kennisneming door een brede of onbeperkte kring;
 - de plaats van de gegevens (welke privacy verwachting bestaat bij de locatie van de gegevens: staan ze direct zichtbaar op een platform met een breed publiek, of op een obscure webpagina?);
 - de feitelijke bekendheid van de gegevens (zijn de gegevens in een brede groep verspreid? Als het gevoelige gegevens betreft, is dit de eerste openbaarmaking? Of zijn er (inmiddels) vele bronnen die er mededeling over hebben gedaan?)
3. Wijze van zoeken:
 - de geavanceerdheid van het gebruikte technisch hulpmiddel (handmatig zoeken met een klassieke zoekmachine, of geautomatiseerd zoeken en combineren van gegevens, of geautomatiseerde veredeling van gegevens?);
 - het doel van de zoekactie (gericht op het overnemen van enkele simpele gegevens, of breder);
 - de manier van zoeken (persoonsgericht en beperkt, of niet gericht op specifieke personen en beperkt; tegenover: persoonsgericht en diep; niet gericht op specifieke personen maar diep);
 - de specificiteit van de zoekvraag (wordt een algemene of heel specifieke vraag gesteld, wordt de zoekvraag op voorhand toegespitst aan de hand van reeds in een onderzoek bekende gegevens, en gaat het om 'gesloten vragen' of om 'open vragen'? Dit hangt samen met de manier van zoeken, maar is niet hetzelfde);
 - de samenhang tussen de zoekvraag en het onderhavige strafbare feit (is de zoekvraag direct en specifiek gericht op dit feit, of breder?).

⁷ Commissie modernisering opsporingsonderzoek in het digitale tijdperk, Regulering van opsporingsbevoegdheden in een digitale omgeving, s.l. 2018.

4. Het gebruik van gegevens en de mogelijke impact op de persoon:

- de mate waarin (door een crawler of opsporingsambtenaar onderzochte) gegevens worden overgenomen en de selectiviteit die daarbij wordt gehanteerd (worden gegevens alleen beperkt en gericht overgenomen in systemen, of is er juist sprake van een brede en weinig selectieve overneming van wat is aangetroffen?);
- de in het onderzoek reeds bekende informatie (hoeveel steentjes zal de zoekactie toevoegen aan het reeds bestaande beeld?);
- de combinatie van gegevens uit verschillende bronnen (bijvoorbeeld het combineren van internetzoekresultaten met op de markt ingekochte bestanden met persoonsgegevens).

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juli 2021

vng.nl/naleving