Gemeente Amsterdam

Retouradres: Postbus 94652, 1090 GR Amsterdam

**Gemeente Amsterdam**
**Commissie Persoonsgegevens**

PER E-mail
Basisinformatie, de heer 5.1, 2, e
Kopie: de heer mr. 5.1, 2, e , privacy coördinator
Kopie: CIO, J. Flippo
Kopie: Stedelijk Directeur Dienstverlening & Informatie, de heer M. Crooymans.

| | |
|---|---|
| Datum | 3 oktober 2016 |
| Ons kenmerk | U16105 |
| Behandeld door | Mw. 5.1, 2, e |
| Doorkiesnummer | 5.1, 2, e |
| Faxnummer | nvt |
| E-mail | 5.1, 2, e @amsterdam.nl |
| Bijlage | 1 |
| Onderwerp | Advies Commissie Persoonsgegevens Amsterdam |

Geachte heer 5.1, 2, e ,

Op de vergadering van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) van 25 augustus 2016 was u aanwezig namens de gemeente Amsterdam. Bij het agendapunt "Fraudeonderzoek" heeft de CPA het navolgende besproken.

Allereerst is het van belang om onderscheid te maken tussen statistisch onderzoek naar fraudepatronen in de basisregistraties en het toepassen van deze fraudepatronen in de praktijk, dat leidt tot besluiten omtrent personen, die te maken hebben met het voorkomen en terugdringen van adresfraude.

Deze pilot heeft betrekking op statistisch onderzoek en niet op de vraag wat er vervolgens met de patronen gedaan wordt en of deze patronen gebruikt mogen worden. Deze afweging zal volgens u nog nader worden gemaakt.

Zowel de Wet BRP is van toepassing -voor zover het gaat om het verstrekken van basisregistraties van personen-, als de Wbp voor zover het gaat om het verwerken van persoonsgegevens ten behoeve van het onderzoek.
De CPA overweegt dat op grond van artikel 3.13 Wet BRP en artikel 44 Besluit BRP gegevens uit de basisregistratie personen, waaronder bijzondere persoonsgegevens zoals nationaliteit, verstrekt mogen worden voor statistisch onderzoek, mits dit onderzoek een algemeen belang dient, de verwerking noodzakelijk is voor het onderzoek en aangetoond is dat de nodige voorzieningen zijn getroffen teneinde te verzekeren dat verdere verwerking

van verstrekte gegevens uitsluitend geschiedt ten behoeve van het onderzoek en door de ontvanger overigens is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig is geschaad. De uitkomsten mogen alleen in geanonimiseerde vorm ter beschikking gesteld worden.

Omdat het besluit spreekt van een onderzoeksafdeling van een overheidsorgaan of een onderzoeksbureau, die verzoekt om gegevens uit de BRP, wijkt de door u gekozen regeling af van de regeling in het Besluit BRP. Het gaat bij deze pilot om een opdracht waarbij de dienst Basisinformatie opdrachtgever is en het onderzoek wordt bij de dienst uitgevoerd door een gecontracteerde bewerker. De basisregistraties verlaten de gemeente Amsterdam niet.

Voor het verwerken van persoonsgegevens voor statistisch onderzoek kent artikel 9 Wbp juncto artikel 23 tweede lid Wbp (bijzondere persoonsgegevens) een wettelijke regeling. Volgens deze regeling wordt een verwerking van de gegevens voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden, niet als onverenigbaar beschouwd, indien de verantwoordelijke (lees: het College) de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de verdere verwerking uitsluitend geschiedt ten behoeve van deze specifieke doeleinden. Het verbod om persoonsgegevens in de zin van artikel 16 Wbp te verwerken ten behoeve van wetenschappelijk of statistisch onderzoek is niet van toepassing, voor zover:
a. het onderzoek en algemeen belang dient;
b. de verwerking voor het betreffende onderzoek of de statistiek noodzakelijk is;
c. het vragen van uitdrukkelijke toestemming niet mogelijk is of een onevenredige inspanning kost;
d. bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad.

De CPA overweegt dat - tegen het licht van de afwegingen voor de Landelijke Aanpak Adreskwaliteit (LAA)- een zwaarwegend maatschappelijk belang is gemoeid met het onderzoek naar fraudepatronen in de basisregistraties.

U hebt een bewerkersovereenkomst gesloten met de uitvoerder van het onderzoek, waarbij deze in uw opdracht het onderzoek verricht en waarbij passende organisatorische en technische maatregelen zijn getroffen. Zo wordt het burgerservicenummer en de naam van de betrokkene verwijderd tijdens het onderzoek, zodat onderzoeker geen personen kan identificeren zonder dat dit een nadere inspanning vergt. Desalniettemin gaat het om onderzoek met persoonsgegevens, omdat de gegevens op adresniveau bekend zijn tijdens het onderzoek. De basisregistraties (BRP, BAG, Handelsregister) blijven bij de gemeente en onderzoeker wordt in een beveiligde omgeving van de gemeente Amsterdam in de gelegenheid gesteld een analyse te doen.

Over de toegepaste analysemethode: de zogenoemde 'analytics', merkt de CPA op dat er nog onduidelijkheid bestaat over de zorgvuldigheid en exact gehanteerde methode.

Het lijkt op een 'big data' oplossing waarbij de gegevensanalyse is gebaseerd op het principe van ongerichte gegevensverzameling en secundair gebruik van reeds verzamelde gegevens voor andere doeleinden. Dit kan op het punt van doelbinding en het noodzakelijkheidsprincipe bosten met de wettelijke kaders.
Van belang is daarom dat de doelstelling in het kader van de fraudebestrijding goed omschreven en welbepaald is en duidelijk is welke methode exact door de onderzoeker gehanteerd wordt. Het is daarom van belang dat de onderzoeker deze keuzes en methode inzichtelijk maakt. De data, de gebruikte algoritmen en de wegingsfactoren moeten daarbij deugdelijk zijn.
Daar komt bij dat bij 'opvallende verbanden' er nog geen sprake hoeft te zijn van een fraudepatroon. Een indicatie kan alleen worden vastgesteld als de verbanden worden gecombineerd met wetenschap uit use cases. U hebt gezegd dat deze wetenschap bij de analyse wordt toegepast.

Om deze redenen vraagt de CPA u om de uitkomsten van het onderzoek samen met de door onderzoeker gebruikte analysemethode nader te komen toelichten. Onder vermelding van de genoemde voorwaarden, heeft de CPA geen bezwaar tegen de onderzoeksfase van de pilot.

De CPA adviseert u vervolgens om nog geen aanvang te maken met veldwerk op basis van ontdekte patronen of met het anderszins toepassen van patronen in de praktijk. Dit motiveert de CPA als volgt.

Volgens het rapport over 'Big data in een veilige en vrije samenleving' van de WRR is er bij patroonherkenning sprake van een risico omdat er bij de toepassing van een profiel op een individu altijd sprake van is dat een profiel zowel 'over-als onder-inclusief' is.
Het is daarom van belangrijk om toelaatbare foutmarges te bepalen.

Ook acht de CPA het essentieel dat er voorafgaand aan het toepassen van patronen besluitvorming plaatsvindt over zowel de ethische vraag als juridische vraag; of patronen waarbij bijvoorbeeld herkomst of andere bijzondere persoonsgegevens een factor zijn, toegepast mogen worden en daarover een expliciete afweging te maken.
In die gevallen acht de CPA een stigmatiseringsrisico en het risico van discriminatie en ongelijkheid aanwezig.

De CPA vindt het van belang dat er onafhankelijk toezicht is op de toegepaste analysemethoden en de toepassing in de praktijk, en ook dat de werkwijze transparant en voor burgers toegankelijk is. Een beleidsplan is daarbij nodig waarbij is vastgesteld welke methoden wordt gebruikt, wat de verwachte resultaten zijn en wat de frequentie is van het gebruik van de toepassing en binnen welke tijdsperiode dit plaatsvindt. Een evaluatie mag daarbij niet ontbreken.

Tot slot wijst de CPA er op dat er volgens artikel 42 WBP sprake is van een verbod op geautomatiseerde besluitvorming. Er moeten bij de toepassing van patronen dan ook altijd passende waarborgen zijn zoals menselijke tussenkomst. Als het om etniciteit of herkomst of andere bijzondere persoonsgegevens gaat dan geldt als uitgangspunt een verbod.

Ook in de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming die mei 2018 van toepassing is, volgt uit artikel 22 lid 4 en gerelateerde considerans 71 en artikel 9 sub a en sub 6, dat het gebruik van bijzondere persoonsgegevens bij besluitvorming op basis van profielen niet mag, tenzij in geval van toestemming of bij de aanwezigheid van een zwaarwegend algemeen belang. Lidstaten kunnen echter eigen regels vast stellen voor de verwerking van gevoelige gegevens.

Ook om deze reden adviseert de CPA u om alvorens voor de volgende stap te zetten, de ontwikkelingen op dit gebied in acht te nemen en een ethisch en juridisch sluitend advies in te winnen.

Tot slot treft u treft u een zakelijke samenvatting aan van hetgeen over het agendapunt is besproken.

Ik vertrouw er op u aldus voldoende geïnformeerd te hebben.

Hoogachtend,

5.1, 2, e

5.1, 2, e Mr. E.F. van Hasselt
Plv. Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

**Commissie Persoonsgegevens Amsterdam**
**Uittreksel van het verslag van de openbare vergadering op donderdag 25 augustus 2016**

**5. Fraudeonderzoek (Basisinformatie (BI), OIS en SAS)**
De voorzitter verschoont zich vanwege zijn betrokkenheid bij het Burgerinitiatief 1-Overheid en zijn betrokkenheid vanuit Landelijke Aanpak Adreskwaliteit bij dit onderwerp. Mw. Van Hasselt neemt het voorzitterschap tijdens het agendapunt waar.

De vice voorzitter zegt dat het gaat om een pilot om te komen tot een analysemodel voor fraudecontrole in de basisregistratie personen (BRP). Zij vraagt de heer5.1, 2, e om een toelichting.

De heer5.1, 2, e schetst de context en achtergrond van de pilot.
Als er iets niet klopt in de BRP zijn er drie oorzaken: of de burger registreert iets per ongeluk niet , of de burger doet iets expres niet (fraude) of er wordt een ambtelijke fout gemaakt en/of er gaat iets mis met een systeem. Om daar wat aan te doen moeten er twee dingen gebeuren: 1) er wordt opgespoord wat niet klopt en 2) voorkomen moet worden dat er fouten worden gemaakt. Deze twee zaken probeert BI vormt te geven. Het gaat nu om het voorkomen van moedwillig verkeerde handelingen van de burger. De idee is om bij een verhuizing of inschrijving een signaal te krijgen: let op: hier klopt misschien iets niet. Dit gebeurt op twee manieren. Op basis van expert kennis ('business rules') herkennen we merkwaardige situaties. Bijvoorbeeld er zijn 50 mensen ingeschreven in een woning van 50 m2. Dan moet er een belletje gaan rinkelen in de BRP of bij de balie van het Stadsloket, zodat gehandeld wordt. Er wordt bijvoorbeeld doorgevraagd of iemand gaat kijken.

De andere methode is op basis van analytics. Dat betekent dat gezocht wordt naar verbanden, die niet worden verwacht. Deze verbanden zijn er wel maar zijn niet bekend. Deze analyse wordt verricht door het vergelijken van databestanden of "big data"-acties. De data spreken dan zelf. Hoe meer data worden vergeleken, hoe meer kans er is op verbanden. Als er meer casus zijn uit het verleden, bijvoorbeeld deze fraudeur is op die manier te werk gegaan, dan kunnen nieuwe verbanden worden gelegd. Het voorstel is om op grond van analytics verbanden te onderzoeken op basis waarvan een mogelijk verband met fraude gelegd kan worden. SAS Enterprise maakt de software en is marktleider van analytics software en zal deze verbanden gaan leggen. De pilot is nog niet uitgevoerd. Er is een bewerkersovereenkomst tussen de gemeente en SAS van februari dit jaar waarin staat onder welke condities het onderzoek moet gaan plaatsvinden. Dit zal aanstonds gebeuren. Het is een pilot omdat nog niet duidelijk is wat het resultaat is en of dit resultaat gebruikt mag worden. Data uit de BRP en de BAG en het handelsregister worden onderzocht. De uitkomsten kunnen in de CPA worden besproken.

De CPA zegt dat de bewerkersovereenkomst verwijst naar een onderzoek uit 2015. Heeft dit wel plaatsgevonden?

De heer5.1, 2, e antwoord bevestigend. Het was een bescheiden onderzoek. Het doel was om bestuurders te interesseren voor deze methode.

De CPA vraagt of er ook al gedacht wordt aan implementatie.

De heer5.1, 2, e zegt dat dit nog niet aan de orde is.
Er is een verwachting. Er zouden verbanden ontdekt kunnen worden die nieuw zijn, maar dit is nog niet bekend. Het is daarom te vroeg om plannen te maken voor implementatie. Er is ook een pilot op basis van business rules. Deze regels kunnen al worden getest in een beveiligde omgeving.

De CPA vraagt of de ethische vraag gesteld is; willen we dit wel, is dit acceptabel..

De heer5.1, 2, e antwoordt bevestigend. De ethische vraag gaat over risicoprofielen op basis van kennis of analytics en is al eerder beantwoord. Voor beide situaties geldt dezelfde vraag: willen we signalen genereren door middel van onderzoek.

De CPA vraagt naar de voorwaarden die als gevolg van deze ethische vraagstelling worden toegepast.

De heer5.1, 2, e antwoordt bevestigend. Er zijn additionele voorwaarden gesteld: bij het genereren van profielen op basis van analytics is bepaald dat alleen gemeentelijke databronnen worden gecombineerd. Deze data hebben de status dat deze op grond van de publieke gemeentelijke taken gebruikt mogen worden.

De CPA vraagt of daar gevoelige data bij zitten, zoals ras of herkomst.

De heer5.1, 2, e antwoordt dat alle gegevens in de BRP zijn betrokken waaronder nationaliteit.

De CPA vraagt naar de betrokkenheid van SAS Enterprise.

De heer5.1, 2, e zegt dat een medewerker van SAS bij de gemeente in een beveiligde ruimte op een aparte server gegevens worden geïnstalleerd. De data verlaten de gemeente niet.

De CPA uit zorg over het gebruik van gevoelige gegevens bij het onderzoek. Big data onderzoek met gevoelige persoonsgegevens is in de regel niet toegestaan.

De heer5.1, 2, e heeft dit niet juridisch laten toetsen. De gemeente gebruikt gevoelige gegevens bijvoorbeeld ook bij adresonderzoeken. De gegevens over de persoon zoals: naam en burgerservicenummer zijn niet zichtbaar tijdens het onderzoek. De onderzoekers weten niet met wie zij van doen hebben. De onderzoekers kunnen wel verbanden leggen. Het gaat niet om het opsporen van fraudeurs. De verbanden kunnen wel relatie hebben tot gegevens die tot de categorie gevoelige gegevens, zoals achtergrond behoren. De vraag die daarna gesteld zou kunnen worden is vervolgens of iets met deze verbanden gedaan zou mogen worden.

De CPA vindt het van belang dat het gaat om een onderzoeksfase waarbij patronen worden onderzocht en dat er nog geen sprake is van handhaving op deze patronen.
De CPA vindt het wel belangrijk dat vooraf wordt onderzocht of dit onderzoek met gevoelige persoonsgegevens mag.
Gevraagd wordt wanneer aan verband op basis van analytics gerelateerd kan worden aan fraude.

De heer5.1, 2, e zegt dat dit op basis van fraudezaken uit het verleden kan worden vastgesteld. Het gaat nu alleen om opvallende verbanden. Over het gebruik van een mogelijk verband wordt vervolgens opnieuw een overweging gemaakt.

De CPA zegt dat er zoals betoogd is drie typen fouten zijn. Data analytics kan geen onderscheid maken tussen deze categorieën. De CPA vindt dat er voorzichtig omgegaan moet worden met deze statistische verbanden. Het gaat om een statistische kans om ergens bij betrokken te zijn.
Het is een gevaarlijk instrument om op een oordelende manier naar de statistieken te kijken.
Gevraagd wordt of er ook veldonderzoek wordt gedaan.

De heer5.1, 2, e zegt dat als vervolgstap overwogen kan worden om ergens te gaan kijken omdat dit de beste manier is om de situatie feitelijk te beoordelen. Het gaat bijvoorbeeld om het ontdekken van verbanden als: mensen die dubbele hypotheekrente aftrekken, toeslagen waar geen recht op is krijgen, studiefinanciering ontvangen waar zij geen recht op hebben, en boete van het CJIB willen ontlopen.
Adresgerelateerde fraude is maatschappelijk een ernstig fenomeen. Om dit te kunnen opsporen moet eerst adresfraude worden aangepakt. Dit heeft een hoge prioriteit en het vermoeden is er ook dat in de gemeente Amsterdam een hoge kans is op adresgerelateerde fraude vanwege de woningmarkt.

De heer5.1, 2, e vraagt naar het rendement dat verwacht wordt.

De heer5.1, 2, e zegt dat op basis van de business rules 40-45% van de signalen ook daadwerkelijk koppen. De ambitie is om de kwaliteit van de verbanden te verhogen naar 75%. Dit onderzoek helpt daarbij. Daarbij wordt zorgvuldig overwogen welke data worden betrokken.

<u>Actiepunten</u>
Het is belangrijk om in het proces stappen te onderscheiden. Het gaat hier om een haalbaarheidsstudie. Het is niet zo dat de data van iedereen worden bekeken en bezoeken worden afgelegd. De CPA constateert dat het een lastig onderwerp is. De CPA geeft per brief randvoorwaarden mee. Of wel via de schriftelijke weg of via een plenaire bespreking zal het verder vervolg aan de orde komen, ook tegen het licht van de landelijke initiatieven.
Onderdeel daarvan is dat juridisch getoetst wordt of bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden bij onderzoek. Ook moet de ethische vraag vooraf gesteld zijn: wat wil de gemeente met deze verbanden doen.
Het belang van de fraudeaanpak wordt onderschreven.