Datum	4 april 2025
Behandeld door	Ambtelijk secretaris
E-mail	cpa@amsterdam.nl

Onderwerp Onderzoek naar welzijn vluchtelingen

Advies van de Commissie Persoonsgegevens Amsterdam (CPA) over Onderzoek naar welzijn vluchtelingen. Het agendapunt is behandeld op de openbare vergadering van 30 januari 2025.

Geachte heer Reijnen,

Tijdens de vergadering van de CPA van 30 januari 2025 was u aanwezig bij het agendapunt "Onderzoek naar welbevinden van asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders", tezamen met mevrouw 5.1, 2, e mevrouw 5.1, 2, e en mevrouw 5.1, 2, e

Bijgaand treft u aan het advies van de CPA.

A. Samenvatting advies

De Commissie geeft u de volgende **adviezen** ter overweging mee:

- stel een scherper afgebakende onderzoeksvraag op zodat de gemeente een specifiek doel kan formuleren. Uit de onderzoeksvraag moet immers helder naar voren komen waarom het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens noodzakelijk is en waarom het onderzoeksdoel niet met andere dan (bijzondere) persoonsgegevens kan worden bereikt.
- verricht voor het beroep op de grondslag "algemeen belang" nader onderzoek naar de vraag of de gemeente een concrete wettelijke taak heeft om voor het eerdergenoemde specifieke doel persoonsgegevens te verwerken en voorzieningen te treffen, en ga hierbij na of de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne en/of de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers soelaas kunnen bieden;
- geef aan op basis van welke uitzondering in art. 9 lid 2 AVG eventueel te betrekken bijzondere persoonsgegevens kunnen worden verwerkt;
- gebruik grondslag toestemming voor de tweede en derde onderzoeksfase enkel en alleen als het echt niet anders kan: wanneer de Tijdelijke wet en of de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers onvoldoende grondslag biedt/bieden. Als toestemming voor deze fasen wordt gebruikt, zorg er dan voor dat voor elke fase expliciete toestemming wordt verkregen en dat aan alle andere waarborgen van de AVG wordt voldaan;
- voer een DPIA uit om de risico's van de gegevensverwerking in kaart te brengen en passende maatregelen te treffen. Neem eventuele risico's rondom het gebruik van BSN mee in deze toetsing;
- zet AI uitsluitend in voor talen waarvoor is aangetoond dat de vertaalmodule voldoende nauwkeurig en consistent werkt en dus betrouwbaarheid biedt ten aanzien van de vertalingen. Verricht vooraf onderzoek naar de totstandkoming en betrouwbaarheid van het gewenste AI-model.
- verduidelijk en motiveer waarom het onderzoek zich enkel richt op de geselecteerde doelgroepen en overweeg of vergelijkbare groepen ook moeten worden betrokken in het onderzoek.

De Commissie:

- wenst te vernemen op welke wijze de gemeente Amsterdam gevolg heeft gegeven aan haar adviezen.

B. Aanleiding en omschrijving

Er bestaan thans geen of nauwelijks recente en nauwkeurige cijfers over het mentale welzijn van Amsterdamse nieuwkomers, en deze zijn ook nog niet eerder systematisch uitgevraagd. Er bestaat wel behoefte om in kaart te brengen hoe het welzijn van deze populatie Amsterdammers is met als uiteindelijk doel het welzijn van deze personen, indien nodig, te verbeteren. Onderzoek en Statistiek (O&S) gaat daarom in opdracht van Werk, Participatie en Inkomen (WPI) een onderzoek starten naar het mentaal welzijn van verschillende groepen nieuwkomers met een vluchtelingenachtergrond – asielzoekers, statushouders, Oekraïense ontheemden en ongedocumenteerden. Het onderzoek dient een aantal afzonderlijke doelstellingen:

- Het moet diepgaand inzicht bieden in hun mentale gesteldheid en de factoren die hierop van invloed zijn.
- De resultaten kunnen aanknopingspunten voor ondersteunend beleid en eventuele knelpunten in kaart brengen.
- Daarnaast kunnen de data worden gebruikt voor aanvullend onderzoek, zoals voor onderzoek naar het effect van opvanglocaties op mentaal welzijn.
- Het onderzoek dient als nulmeting voor een longitudinaal databestand, wat essentieel is voor toekomstige effectstudies over beleidsinterventies en instrumentaria.

Verwerkingsgrondslag

De gemeente beroept zich voor de verwerking van persoonsgegevens op artikel 6 lid 1 sub e AVG. Dit betreft de uitvoering van een taak van algemeen belang, te weten de zorgplicht voor het mentale welzijn van de te onderzoeken groep.

Verzoek aan de CPA

- Heeft CPA suggesties/aanbevelingen rondom de uitvoering van het onderzoek?
- Ziet de CPA bezwaar tegen het trekken van een steekproef uit de BRP voor het benaderen van respondenten?

C. Advies

De CPA dankt de bij dit adviesverzoek betrokken medewerkers van de gemeente voor hun toelichting en de aangeleverde stukken.

Advies bij het opstellen van de onderzoeksvraag

Er is een projectvoorstel gemaakt om te onderzoeken hoe het staat met het welzijn van statushouders, asielzoekers en ongedocumenteerden in Amsterdam en welke instrumenten nodig zijn om het welzijn van deze groep te bevorderen. In het onderzoek wordt niet alleen gekeken naar hun mentale gesteldheid, maar ook naar hun sociale inbedding. De CPA adviseert om een scherper afgebakende onderzoeksvraag op te stellen, zodat de gemeente een specifiek doel kan formuleren. Uit de onderzoeksvraag moet immers helder naar voren komen waarom het verwerken van (bijzondere) persoonsgegevens noodzakelijk is en waarom het onderzoeksdoel niet met andere dan (bijzondere) persoonsgegevens kan worden bereikt. Ook moet de onderzoeksvraag concreet en specifiek zijn om te voorkomen dat onnodige gegevens worden verzameld en dat waar dat voor de onderzoeksdoeleinden kan, wordt gewerkt met geanonimiseerde gegevens.

Voor de verwerking van persoonsgegevens wordt nu gewezen op art. 6 lid 1 sub e AVG. Omdat de gemeente waarschijnlijk ook bijzondere persoonsgegevens zoals genoemd in art. 9 lid 1 AVG zal verwerken, dient zij daarnaast een uitzonderingsgrond uit art. 9 lid 2 AVG aan te wijzen voor het verwerken van deze bijzondere persoonsgegevens.

Verwerkingsgrondslag

De gemeente kan de gegevensverwerking niet rechtstreeks baseren op de AVG. De CPA adviseert daarom om voor het beroep op de grondslag algemeen belang ex art. 6 lid 1 sub e AVG nader onderzoek te doen naar de vraag of de gemeente daadwerkelijk een concrete wettelijke taak heeft om in dit kader persoonsgegevens te verwerken en voorzieningen te treffen. Dit kan de gemeente bereiken door de genoemde zorgplicht voor het mentale welzijn van asielzoekers concreet te koppelen aan taken die in de wet zijn vastgelegd en te motiveren waarom de verwerking van de genoemde (bijzondere) persoonsgegevens noodzakelijk is om deze taken goed te vervullen. Een dergelijke taak kan mogelijk worden gevonden in de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne en/of in de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers

In art. 2 lid 1 Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne is geregeld dat het college zorgt voor materiële en immateriële opvang van ontheemden. Art. 6 lid 1 van dezelfde wet bepaalt voor dat voor dat doel ook bijzondere persoonsgegevens verwerkt mogen worden. Art. 3 lid 1 sub a van de Wet centraal orgaan opvang asielzoekers regelt dat het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) is belast met de materiële en immateriële opvang van ontheemden; art. 3 b lid 1 van deze wet regelt dat COA met het college overeen kan komen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening. De CPA adviseert de gemeente te onderzoek of het voorgenomen onderzoek binnen de reikwijdte van deze wet(ten) kan worden gebracht. Wanneer dit inderdaad binnen de reikwijdte van de wet(ten) valt, kan de doelgroep op basis van de grondslag in de Tijdelijke wet voor de eerste fase van het onderzoek benaderd worden.
Wanneer de doelgroep vervolgens op basis van de Tijdelijke wet benaderd is en leden van de doelgroep reageren omdat zij informatie aanleveren of mondelingen vragen beantwoorden, stemmen de betrokkenen in met de verwerking van hun gegevens. Bij de benadering van de doelgroep is nadrukkelijk van belang dat de gemeente richting de doelgroep aandacht besteedt aan transparantievereisten uit de AVG over het onderzoek en de verwerking van de (bijzondere) persoonsgegevens. Ook moet helder zijn voor de betrokkenen dat medewerking aan het onderzoek vrijwillig is en dat aan het niet meewerken aan het onderzoek geen consequenties zitten (bij voorbeeld stopzetting financiële of andere ondersteuning). Ontheemden kunnen zich immers al snel verplicht voelen om mee te werken, terwijl van een verplichting bij een onderzoek geen sprake kan zijn.

Het ligt vanwege de afhankelijkheid richting de overheid en de kwetsbaarheid van de doelgroep niet voor de hand te werken op basis van toestemming van de betrokkenen voor het onderzoek. Van vrijwillige gegevensdeling is in de verhouding tussen individu en de overheid in de regel geen sprake. Echter, als de eerdergenoemde wettelijke taakgenoemde wet(ten) onvoldoende ruimte biedt/bieden voor de tweede en derde fase van het onderzoek, en de betrokkenen eerder hebben ingestemd omdat zij al gegevens hebben gedeeld, kan de gemeente overwegen te verwerken op basis van de grondslag toestemming ex art. 6 lid 1 sub a AVG. Het verwerken op basis van een wettelijke grondslag verdient gelet op de genoemde kwetsbaarheid de voorkeur.

- Ook bij toestemming gelden uitdrukkelijk de transparantievereisten uit de AVG: informeer de betrokkenen over de verwerking en de bedoeling ervan in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm, in duidelijke en eenvoudige taal;
- verstrek alle informatie die artikel 13 AVG voorschrijft;
- maak expliciet dat betrokkenen op elk moment hun toestemming kunnen intrekken, en maak die intrekking zo eenvoudig mogelijk;
- wijs betrokkenen in duidelijke taal op hun rechten, onder meer op het recht op inzage in de verwerking van hun persoonsgegevens en op wissing van de gegevens;
- wanneer bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt, moet de betrokkene gevraagd worden om expliciete toestemming voor deze verwerking.

Communicatie met de betrokkenen

Asielzoekers en ontheemden zijn de Nederlandse taal vaak niet machtig, waardoor de toestemming mogelijk *niet geïnformeerd* kan worden gegeven. De gemeente moet indachtig haar eerdergenoemde transparantieverplichting een passende oplossing bedenken om deze taalbarrière te voorkomen, zoals het beschikbaar stellen van passende vertalingen en tolken in alle relevante talen.

Tot slot merkt de CPA op dat het projectvoorstel op p. 7 beschrijft dat respondenten met het invullen van de vragenlijst expliciet toestemming geven voor het verwerken van hun gegevens. Deze werkwijze voldoet niet aan de toestemmingsvereisten uit de AVG, want een expliciete, actieve handeling ontbreekt.

DPIA-verplichting

De CPA merkt op dat nog geen DPIA is uitgevoerd voor onderhavig onderzoek naar het welzijn van vluchtelingen. Volgens de CPA is de omvang van de verwerking van persoonsgegevens in het onderzoek groot en worden bijzondere persoonsgegevens verwerkt en geldt daarmee ex art. 35 lid 3 sub b AVG de plicht om voorafgaand een DPIA uit te voeren, omdat sprake is van een grootschalige verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. De CPA adviseert om de risico's van de gegevensverwerking in kaart te brengen en waar nodig passende maatregelen om geïdentificeerde risico's te mitigeren.

Ook adviseert de CPA om eventuele risico's rondom de verwerking van het BSN mee te nemen in de DPIA. BSN die via de BRP worden verkregen, worden omgezet in een versleuteld, uniek attribuut. Dit betekent dat pseudonimisering wordt toegepast als beveiligingsmaatregel, hetgeen inhoudt dat de gemeente nog steeds persoonsgegevens verwerkt. De CPA-flap vermeldt daarentegen dat er geen sprake is van verwerking van persoonsgegevens (het versleutelde BSN). Dit is niet juist. De gemeente dient dan ook te beargumenteren dat het gebruik van BSN noodzakelijk is voor de uitvoering van haar

publieke taak (art. 6 lid 1 sub e AVG jo. art. 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer).

Vertaling door gebruik van AI

De gemeente wenst AI in te zetten voor de vertalingen van vragen uit de vragenlijst, ten behoeve van een aantal talen. Bij wetenschappelijk onderzoek is het essentieel dat deelnemers precies begrijpen wat bedoeld wordt met de vragen in de vragenlijst, zodat de vragen door de betrokkenen ook worden geïnterpreteerd zoals ze bedoeld zijn. De betrouwbaarheid van AI-vertalingen is hierbij een aandachtspunt. Het is namelijk onduidelijk of AI-taalmodellen voldoende nauwkeurigheid bieden voor vertalingen. De CPA adviseert om AI uitsluitend in te zetten voor talen waarvoor aangetoond is dat de vertaalmodules nauwkeurig en consistent werken en dus betrouwbaarheid biedt ten aanzien van de vertalingen. Ook dient de gemeente onderzoek te verrichten naar de totstandkoming en betrouwbaarheid van het gewenste AI-model. De totstandkoming en trainingsdata van AI-taalmodellen zijn niet altijd transparant, wat kan leiden tot onnauwkeurigheden in vertalingen. Voor andere talen waar AI ongeschikt is, moet de gemeente overwegen bijvoorbeeld gecertificeerde tolken of vertalers in te zetten.

Risico op selectiebias

Het onderzoek richt zich expliciet op het welbevinden van asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders. Hierdoor bestaat een risico op selectiebias, wat betekent dat bepaalde andere groepen onbedoeld kunnen worden buitengesloten of ondervertegenwoordigd raken in het onderzoek. Dit kan leiden tot een vertekend beeld van het welzijn van de populatie, en mogelijk onbedoelde discriminatie van groepen die hierdoor worden gemist. De gemeente moet verduidelijken en motiveren waarom het onderzoek zich enkel richt op bovengenoemde groepen, en overwegen of vergelijkbare groepen (zoals Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers – AMA's) ook moeten worden betrokken. Daarom dient de gemeente te analyseren of bepaalde groepen onbewust worden uitgesloten en of dit leidt tot een onvolledig beeld van de doelgroep.

Tot slot

Als laatste punt brengt de Commissie in herinnering dat de rol van de CPA adviserend is, en niet instemmend. Het verzoek aan de Commissie om 'in te stemmen' of 'positief te adviseren' over het voornemen past niet bij de rol en taak van de CPA als adviesorgaan.

Verder verwijst de CPA u naar bijgevoegde notulen van de vergadering over het betreffende agendapunt (zie hieronder bijgevoegd).

Hoogachtend,

Mevrouw H. Janssen
Voorzitter Commissie Persoonsgegevens Amsterdam

Uittreksel van het verslag van het agendapunt "Onderzoek naar welbevinden van asielzoekers, Oekraïense ontheemden en statushouders" van de vergadering op 30 januari 2025

Op verzoek van WPI is een projectvoorstel gemaakt om te achterhalen hoe het staat met het welzijn van statushouders, asielzoekers en ongedocumenteerden in Amsterdam en welke instrumenten voor die groepen nodig zijn om hun welzijn te bevorderen. Het gaat niet alleen om hun mentale gesteldheid, maar ook om hun sociale inbedding. Het project wordt in drie fasen uitgevoerd. Eerst wordt een literatuuronderzoek uitgevoerd om te bepalen welke vragen gesteld moeten worden. Daarna wordt een vragenlijst gemaakt die wordt uitgezet onder deze nieuwkomers in Amsterdam. Vervolgens is het de bedoeling een aantal diepte-interviews af te nemen. Men is nu hier bij de CPA vanwege de tweede fase. Het is de bedoeling de hele groep aan te schrijven en daarnaast ook bij opvanglocaties langs te gaan om niet-geregistreerde nieuwkomers te benaderen.

De CPA merkt op dat er een scherpere onderzoeksvraag nodig is om een gedegen grondslag voor het verwerken van bijzondere persoonsgegevens te krijgen. Verder is het nodig goed na te denken over de vraag of er bij deze kwetsbare groepen sprake kan zijn van vrijwillige toestemming voor de verwerking van hun gegevens. De groep verkeert in een afhankelijke positie en spreekt over het algemeen geen Nederlands. Het is dus lastig uit te leggen wat het onderzoek voor hen kan betekenen. Er is dus een dubbele toetsing nodig om een stevige grondslag te krijgen voor ontheffing van het verwerkingsverbod. De vraag is of de gemeente hier een wettelijke taak heeft om bepaalde voorzieningen te treffen waarvoor deze gegevensverwerking noodzakelijk is. Bovendien is het nog de vraag of een toestemming voor de tweede fase ook geldig is voor de derde fase of dat dan opnieuw toestemming gegeven moet worden.

Volgens de gemeente staat het iedereen vrij medewerking aan het onderzoek te weigeren. De onderzoekers gaan ook te rade bij instanties die ervaring hebben met onderzoek onder deze groepen.

De CPA is benieuwd hoe groot de uitvraag is en tekent daarbij aan dat die waarschijnlijk groot genoeg is om een DPIA verplicht te maken. Verder wil de CPA weten hoe wordt omgegaan met BSN-nummers, voor zover aanwezig.

Er moet nog een DPIA uitgevoerd worden. Veel statrushouders en asielzoekers hebben een B SN in bezit of in aanvraag. Een medewerker die verder niet bij het onderzoek betrokken is, zal alle BSN's die via de BRP verkregen worden, omzetten in een onherleidbaar ander uniek attribuut en in het onderzoek zal verder niet gewerkt worden met BSN.

De CPA is benieuwd of te term mentaal welzijn een wetenschappelijk erkende categorie is of dat die keuze gemaakt is om complicaties rond klinische gegevens te omzeilen.

De onderzoekers stellen dat het een aanvaarde parapluterm is voor hoe men het leven ervaart. Klinische aspecten vormen er een onderdeel van, maar in het onderzoek wil men zich niet primair richten op problematische zaken. Er kunnen uit het onderzoek wel problemen naar voren komen die zorg verdienen, maar dan is het aan de beleidsafdeling om daar iets mee te doen, collectief of individueel.

De CPA vraagt hoe de onherleidbaarheid naar individuele personen wordt gewaarborgd.

De persoonsgegevens doorlopen twee schiftingen in afzonderlijke teams, voordat de onderzoekers de beschikking krijgen over lijsten met te interviewen personen. De onderzoekers hebben zelf geen toegang tot die gegevens.

De CPA merkt op dat de vragenlijsten in beginsel online en dus digitaal worden uitgezet bij de te onderzoeken groep. Te verwachten valt dat niet iedereen in staat is om te gaan met digitale middelen en de vraag is of er dan een papieren versie beschikbaar is.

De onderzoekersgaan daar nog naar kijken. In beginsel is een papieren versie op aanvraag beschikbaar. Bij de opvanglocaties zullen papieren versies beschikbaar zijn.

De CPA merkt op dat men AI wil inzetten voor vertalingen van vragen uit de vragenlijst (niet van de gegeven antwoorden) in een aantal talen. Bij wetenschappelijk onderzoek is het echter nodig precies te weten wat er bedoeld wordt. De vraag is dan of AI daar voldoende uitkomst kan bieden. Bovendien lijkt het ook raadzaam goed te kijken naar de totstandkoming van het betreffende AI-taalmodel.

De onderzoekers stellen dat de inzet van AI alleen gebeurt bij talen waarvan is aangetoond dat de vertaalmodules betrouwbare vertalingen opleveren. Voor andere talen gaan men werken met fysieke tolk-vertalers.

De CPA vraagt hoe men ongedocumenteerden wil gaan achterhalen.

Door vragenlijsten neer te leggen bij bekende opvangplekken hoopt men een groot deel van deze groep te bewegen om mee te doen met het onderzoek.

De CPA vraagt of Amsterdam een aparte ethische toetsingscommissie heeft voor het beoordelen van onderzoeksvoorstellen. Er lijkt behoefte aan een uitgebreide DPIA met een onderzoeksprotocol. Het lijkt onvermijdelijk dat er sprake zal zijn van een zekere selectiebias. Het is belangrijk te bekijken of er bepaalde groepen buitengesloten worden of niet meedoen waardoor er sluipenderwijs sprake is van onbedoelde discriminatie. Men moet duidelijk maken waarom zit gericht is op bepaalde groepen of anders zorgen dat er ook middelen beschikbaar zijn om vergelijkbare groepen te bereiken, bijvoorbeeld AMA's. Aan de andere kant is het ook zo dat de gemeente een keuze mag maken voor onderzoek onder specifieke groepen en dan is er geen sprake van ongelijke behandeling.

De CPA vraagt waarom de grens voor rapportage gelegd is bij een groepsgrootte van minimaal tien personen.

Dat laatste is in navolging van het CBS dat die grens hanteert om te voorkomen dat zaken herleidbaar zijn tot de enkele personen die de groep vormen. Er zijn geen eerder gegevens op dit gebied beschikbaar zodat het lastig is vast te stellen of met deze aanpak bepaalde groepen uit het vizier raken. De bewaartermijn voor de onderzoeksdata is 1,5 jaar. De kwestie van de DPIA zal aan WPI voorgelegd worden.

De voorzitter bedankt de indieners voor hun toelichtingen. Er komt een advies van de CPA.