

De FG over gebruik algoritmen

Als Functionaris Gegevensbescherming (FG), de onafhankelijke toezichhouder op de naleving van de privacyregels (AVG) voor de gemeente Nissewaard, kom ik af en toe onderwerpen tegen waar ik enthousiast mijn tanden in zet. Ik ga het met u hebben over het gebruik van algoritme/data analyse bij fraudeonderzoek.

Gemeenten zijn verplicht om toe te zien op de naleving van de Participatiewet dus of bijstandsuitkeringen terecht komen bij de mensen die daar recht op hebben. Het recht op een uitkering is afhankelijk van persoonlijke omstandigheden, inkomsten en vermogen.

Tot twee jaar geleden moesten handhavers van de gemeente elk jaar de dossiers van alle uitkeringsgerechtigden (ongeveer 2300 met hun gezinsleden) doorspitten en aan de hand van een grote verzameling gegevens beoordelen of mensen recht hadden op de bijstandsuitkering (Participatiewet) die zij ontvingen. Deze informatie bestond uit:

- de dossiers van betrokkenen
- de ontvangen fraudesignalen (van burgers of anderen)
- de samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau (dit zijn signalen van overlap van een uitkeringsperiode met registratie in een basisregistratie zoals de RDW, BRP, UWV, Belastingdienst etc.)
- gegevens uit basisregistraties.

Dat kostte 3 uur per dossier en was door het aantal cliënten heel arbeidsintensief. Dat moest efficiënter kunnen.

Totta Data Lab (TDL) werd ingeschakeld. Dit is een tech-bedrijf dat data analyseert uit informatiestromen met behulp van algoritmen, en op basis hiervan voorspellingen doet van gedrag. In het geval van Nissewaard gaat het om het aangeven hoe groot het risico is dat een uitkeringsgerechtigde fraudeert of dat zich onrechtmatigheden voordoet. De voorspelling zegt niet dat iemand fraudeert, alleen dat er een grotere kans is op fraude/onrechtmatigheden. Het grote voordeel hiervan is dat handhavers niet langer 2300 dossiers hoeven te onderzoeken maar slechts de 40 dossiers met de hoogste risicoscore.

Handhavers kunnen hierdoor snel en efficiënt hun werk doen zonder handmatig grote hoeveelheden data te moeten analyseren. Dit scheelt veel tijd en geld.

In alle situaties is het zo dat er nooit maatregelen worden genomen zonder dat eerst de handhaver het dossier zorgvuldig heeft onderzocht. Het zal dus nooit voorkomen dat “er een team ambtenaren voor de deur staat die ter toelichting op het huisbezoek verklaart dat het algoritme u verdacht vond”.

Onrust over het gebruik van algoritmen

In februari 2020 heeft de rechter in de zogeheten SyRI-zaak over het gebruik van algoritmen onder meer geoordeeld “dat er op twijfelachtige wijze met algoritmes wordt omgegaan, dat niet duidelijk is waarop nu wordt gelet in de analyse en dat betrokkenen niet of niet tijdig worden geïnformeerd in de zin van de AVG. Daartegenover is aan te voeren dat een analyse met behulp van algoritmen een zeer efficiënte en effectieve methode kan zijn. Wel is van doorslaggevend belang dat deze processen zijn voorzien van voldoende waarborgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van degenen wiens persoonsgegevens worden geanalyseerd.”

Deze uitspraak heeft de gemeente doen beseffen transparanter te moeten zijn over het gebruik van algoritmen bij de beoordeling van het risico op bijstandsfraude. Ook heeft de uitspraak ertoe geleid dat Nissewaard inmiddels in de media is beschuldigd, net als in de SyRI-zaak, bezig te zijn met een “massale surveillance van onschuldige burgers”, met een groot risico op discriminatie en stigmatisering van kwetsbare burgers. De risico analyse zou niet voldoende controleerbaar en inzichtelijk zijn. Ook zou Nissewaard oneigenlijk gebruik maken van verschillende informatiebronnen. Dit alles zou leiden tot een te grote inbreuk op de privacy van haar inwoners. De ontstane ongerustheid en vergelijking met het SyRI-instrument is begrijpelijk, maar is het terecht?

In de eerste plaats iets over de gegevens die gebruikt worden voor analyse en daarna meer over de analyse zelf en het recht op een uitkering.

De gegevens

TDL verwerkt dezelfde persoonsgegevens (maar dan in gepseudonimiseerde vorm), zoals de handhavers dat doen bij hun controlewerkzaamheden, met uitzondering van de gegevens uit de basisregistraties zoals RDW, BRP, UWV, Belastingdienst etc.

TDL gebruikt de volgende gegevens voor analyse:

- gegevens uit de eigen uitkeringsadministratie van de gemeente;
- de samenloopsignalen van het Inlichtingenbureau;
- de overige ontvangen (mogelijke) fraudesignalen.

TDL ontvangt van de gemeente geen persoonsgegevens op grond waarvan betrokkenen gediscrimineerd of gestigmatiseerd kunnen worden. Dus geen informatie over nationaliteit, etniciteit, godsdienst, lid van een vakbond, gezondheidsgegevens etc.

De analyse zelf ofwel de algoritmen

Wat zijn algoritmen en wat onderzoeken zij eigenlijk? Hoe vindt een risicoscore plaats? Is er wel een eerlijke risicobeoordeling en is er geen sprake van oneerlijke, bevoordeelde of zelfs discriminatoire uitkomsten? Wordt er niet te veel inbreuk gemaakt op de privacy van betrokkenen? Wordt er voldoende 'bijgestuurd' als blijkt dat het algoritme tot verkeerde/onjuiste conclusies komt?

Algoritmen zijn een reeks instructies om vanaf een beginpunt een bepaald doel te bereiken, te vergelijken met recepten of stappenplannen. De door TDL gebruikte algoritmen zijn gebaseerd op een reeks door de gemeente gegeven instructies, op basis van eerdere fraudegevallen, om te komen tot een frauderisicobeoordeling. Er worden 500 beslisbomen gebruikt op basis van gedragingen en wijzigingen in gedrag die in het verleden hebben geleid tot fraude. In elke beslisboom worden verschillende combinaties van gegevens getoetst, die op een mogelijkheid van fraude of onrechtmatigheid kan wijzen of juist op het tegendeel. Het aantal verschillende combinaties van gedragingen is zelfs nog groter, meer dan een miljard. Elk kwartaal vindt overleg met de gemeente plaats over verbetering van de instructies. Het aantal (categorieën) persoonsgegevens blijft daarbij gelijk maar combinaties van gegevens veranderen als dat nodig is. Sommigen blijken niet meer nodig en worden vervangen door andere.

Recht op een uitkering

Het recht op een uitkering is afhankelijk van 3 factoren: persoonlijke omstandigheden, inkomsten en vermogen.

Persoonlijke omstandigheden.

Woonplaats, alleenstaand of gezin, aantal kinderen etc. .

Inkomsten

Loon uit arbeid, of andere inkomsten?

Vermogen

Eigen huis, spaartegoeden?

Hoe werkt nu een algoritme?

Er zijn talloze combinaties van omstandigheden die maken dat een data-analyse leidt tot een hogere risicoscore. De volgende ervaringsgegevens zijn voorbeelden van input voor het algoritme:

Leeftijden

Mensen met een hogere leeftijd hebben een lagere kans op bewust of onbewust onrechtmatig handelen. Dit kan verklaard worden, doordat er over het algemeen bij jongere uitkeringsgerechtigden meer wijzigingen in hun levenssituatie voorkomen, bijvoorbeeld bij de leefvorm. Als deze wijzigingen niet aan de gemeente worden doorgegeven kan er sprake zijn van onrechtmatigheden.

Aantal kinderen

Bij mensen met meer kinderen zien we een hogere kans op onrechtmatigheden. Dit kan verklaard worden door het feit dat het aantal kinderen invloed kan hebben op het aantal wijzigingen in de uitkering. Als deze wijzigingen niet goed doorgegeven worden kan dit leiden tot onrechtmatigheden of fraude.

Als voorbeeld van een gedragspatroon waar het algoritme een hogere risicoscore aan toekent: Stel, iemand is jonger dan 51 jaar, waarbij de uitkering is gestart toen de persoon ouder was dan 29, en een aantal keren zonder reden niet op een afspraak met de bijstandsconsulent is verschenen en meer dan 3 keer een signaal van voertuigbezit heeft. Dat kan bijvoorbeeld duiden op handel in voertuigen (zwart werk) of teveel vermogen voor de bijstand (vermogensfraude, want hij kan kennelijk 3 voertuigen kopen). De hoge score op zich is nog geen reden om bij iemand op huisbezoek te gaan, maar wel voor de fraudecontroleur om een regulier onderzoek uit te voeren.

TDL geeft risicoscores bij elke uitkeringsgerechtigde aan de hand van door de gemeente aangegeven factoren die van invloed kunnen zijn op het recht op een bijstandsuitkering. Per kwartaal worden

uitsluitend de tien dossiers met de hoogste risicoscore door de handhavers onderzocht en niet, zoals voorheen, alle dossiers van alle bijstandsgerechtigden.

De vergelijking met de SyRI zaak

De directe vergelijking met de SyRI zaak over het gebruik van algoritmes door TDL gaat niet op.

1. In de eerste plaats vindt geen risicobeoordeling plaats op een groot aantal mogelijke onrechtmatigheden met uitkeringen van alle mensen die in een bepaalde wijk wonen, maar uitsluitend van mensen met een bijstandsuitkering. Het zijn dus geen 'fishing expeditions' met behulp van big data, maar gerichte controle op een beperkte groep mensen met een beperkte hoeveelheid, uitsluitend noodzakelijke, persoonsgegevens.
2. In de tweede plaats worden er veel minder persoonsgegevens verwerkt dan bij SyRI. TDL verwerkt dezelfde (maar dan gepseudonimiseerde) persoonsgegevens als de handhavers verwerken bij hun toezichtswerkzaamheden, met uitzondering van de informatie uit de basisregistraties. Wel maakt TDL gebruik van de samenloopgegevens die afkomstig zijn van het Inlichtingenbureau. Dit is een taak van het Inlichtingenbureau op grond van de Wet SUWI ter ondersteuning van alle gemeenten bij fraudecontrole. Verder maakt TDL gebruik van gegevens uit de eigen administratie van de gemeente en de overige ontvangen (mogelijke) fraudesignalen. Ook worden er veel minder dossiers onderzocht door de inzet van TDL: handhavers onderzoeken per kwartaal alleen de tien dossiers met de hoogste risicoscore.
3. Ten derde worden geen persoonsgegevens verwerkt op grond waarvan betrokkenen gediscrimineerd of gestigmatiseerd kunnen worden.
4. Tot slot werkt TDL uitsluitend met gepseudonimiseerde gegevens dus is de privacygevoeligheid ook minder dan bij SyRI.

Risicobeoordeling

Om de privacyrisico's voor betrokkenen (en de gemeente) te onderzoeken zodat kan worden beoordeeld welke passende maatregelen nodig zijn om de risico's tot een aanvaardbaar niveau te beperken, heeft de gemeente een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (ofwel een Data Protection Impact Assessment (DPIA)) uitgevoerd op de data-analyse door TDL. In de DPIA is verder onderzocht welke gegevens worden gebruikt, of deze gegevens noodzakelijk zijn voor de frauderisicobeoordeling en of er een eerlijke beoordeling plaatsvindt.

De DPIA bevat geen volledige opsomming van alle beslisbomen, dus van alle patronen waarop wordt gezocht. En dat mag, op grond van artikel 41 van de Uitvoeringswet AVG, omdat het hier gaat om onderzoek naar mogelijke fraude. Een complete opsomming van analysekenmerken, zou immers mogelijkheden bieden om nog slimmere wegen te vinden voor eventueel misbruik of fraude in het kader van de Participatiewet.

Ethisch oordeel van de Utrecht Data School

Uw gemeente vindt het belangrijk om de onrust weg te nemen over het gebruik van algoritmen en heeft om die reden de Utrecht Data School verzocht een zogenaamde DEDA (De Ethische Data Assistent) uit te voeren op de algoritmen. De uitkomst hiervan is dat de inzet van algoritmen voor fraudebestrijding op ethische wijze gebeurt. De data-analyse door Nissewaard kreeg als eerste van de meer dan 30 onderzochte gemeenten en andere overheidsorganisaties geen aansluitend advies voor aanpassingen.

Conclusie

Alles overwegend heb ik op basis van hetgeen mij op dit moment bekend is, geconcludeerd dat de gemeente Nissewaard voldoet aan de eisen die worden gesteld aan het gebruik van algoritmen. Er worden geen gegevens gebruikt die kunnen leiden tot onbehoorlijke of oneerlijke uitkomsten voor specifieke groepen of individuen. Er wordt een relatief beperkt aantal (strikt noodzakelijke) gegevens verwerkt. Er kan worden uitgelegd wat er met de gegevens gebeurt en Nissewaard is daar transparant over.

5 augustus 2020

Marjolein Hoff

Functionaris Gegevensbescherming

Gemeente Nissewaard