
Discussienotitie Verantwoord datagebruik en de rol van de raad

Achtergrond

Data, big data, small data, algoritmes, het zijn termen die veelvuldig terugkomen in het bestuurlijk taalgebruik. Alhoewel het gebruik van gegevens geen nieuw fenomeen is, is het gebruik van gegevens in combinatie met digitale toepassingen (computers, mobiele telefoons, maar ook sensoren voor het verzamelen van gegevens) relatief nieuw en ontwikkelt dit gebruik zich in hoog tempo. Bij het combineren van gegevens en digitale toepassingen die zorgdragen voor de verwerking en opslag van deze gegevens, spreken we van data. De verschillende digitale toepassingen maken het mogelijk om heel veel data, van bijvoorbeeld mensen, te verzamelen, te verwerken en op te slaan. Dit maakt het interessant omdat juist het verwerken van veel data nieuwe analyses mogelijk maakt en context geeft aan andere data. Tevens is het binnen deze toepassingen mogelijk om geautomatiseerde beslis- of rekenregels (algoritmes), te ontwikkelen.

Dit gebruik van data roept ook nieuwe vragen op. In de eerste plaats zijn er vaak zorgen over de veiligheid van de data. Kunnen ze worden ontvreemd en wat betekent dit voor het individu waar de data betrekking op hebben? In de tweede plaats wat zijn de gevolgen van geautomatiseerde beslissingen op basis van data? Het nieuws wordt gedomineerd door berichtgeving over voorbeelden waarin datagebruik, zoals het bewaren en het verwerken, kwetsbaarheden laat zien. Persoonlijke data komen op straat te liggen, mensen worden geautomatiseerd uitgesloten van bepaalde rechten op basis van algemene data-analyses. In de berichtgeving over datagebruik speelt niet zelden de overheid een negatieve rol.

De overheid die data verzamelt, bewaart en gebruikt voor (bestuurlijke) besluitvorming. Hoe verhoudt die overheid zich tot zijn inwoners? Van dezelfde overheid wordt namelijk verwacht dat hij zijn inwoners bescherming biedt, ook tegen misbruik van persoonsgegevens. Aan de andere kant wordt er steeds meer gevraagd van de dienstverlening door dezelfde overheid en het tegengaan van fraude. Hieraan kunnen data een belangrijke bijdrage leveren.

Probleemstelling

Ook in de gemeente 's-Hertogenbosch speelt data een rol in het vormgeven van beleid en in het nemen van (bestuurlijke) beslissingen. De stad 's-Hertogenbosch profileert zich, daarnaast, al enkele jaren als dé toonaangevende datastad. Hierom is het waardevol om te onderzoeken hoe de gemeente het privacy-beleid heeft geïmplementeerd en zorgdraagt voor verantwoord datagebruik.

De rekenkamercommissie heeft in de jaren 2018 en 2019 verkennend onderzoek laten uitvoeren naar privacy en naar datagebruik. Deze onderzoeken tonen aan dat de beveiliging én bescherming van informatie en persoonsgegevens op basis van de wet- en regelgeving op orde zijn. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) is de centrale wet die voorschrijft onder welke voorwaarden gegevens verzameld en verwerkt mogen worden. De lokale regelgeving is hiervan afgeleid en hierop afgestemd.

Het tweede verkennende onderzoek toont aan dat regelgeving op zichzelf niet overal een antwoord op kan geven, elke wetgeving laat ruimte voor interpretatie. Het is juist die ruimte die door de volksvertegenwoordiging kan (zou moeten) worden ingevuld.

Data die voor een ander doel verzameld worden mogen bijvoorbeeld, bij uitzondering, voor statistische en wetenschappelijke doeleinden worden gebruikt. Uiteraard wel onder de voorwaarde dat deze data niet zijn te herleiden naar individuen. Dit betekent ook dat data uiteindelijk gebruikt kunnen worden voor een ander doel dan waarvoor ze zijn verzameld (zogenaamde doelbinding). Vragen die opkomen en waarvoor niet direct een antwoord is te vinden in de AVG of andere wet- en regelgeving, maar die in de ogen van de rekenkamercommissie politiek debat behoeven:

- betekent dit dat op basis van data, verzameld onder voorwaarde dat ze zijn bedoeld voor statistische doeleinden, er ook algoritmes mee kunnen worden ontwikkeld?
- Welke doeleinden vallen onder de noemer *statistische doeleinden* en welke niet?
- Welke voorwaarden willen we verbinden aan het gebruik van algoritmes?

De transparantie, die in het democratische besluitvormingsproces een belangrijke rol speelt is vaak niet aanwezig bij het gebruik van algoritmes. Hoe controleert een volksvertegenwoordiger of de gebruikte algoritmes wel voldoen aan de gestelde voorwaarden van goed bestuur? Vaak zijn het zeer complexe en geheel geautomatiseerde processen geworden die voor de meerderheid van de raad als een black box zullen worden ervaren.

Voorbeelden 's-Hertogenbosch

De gemeente 's-Hertogenbosch gebruikt algoritmes om het toekomstig beroep op de Wmo of de jeugdhulp te kunnen voorspellen. Hier is de data niet terug te leiden tot individuen. Tegelijkertijd is er in het onderzoek naar de *Leefbaarheid en Veiligheid van de Gestelse Buurt* een onderzoek geweest naar de mogelijke relatie tussen financiële situatie en crimineel gedrag. Het onderzoek toont een verband aan tussen financiële problematiek en de kans dat iemand verdacht wordt van een criminele activiteit. Een nuttig onderzoek dat oorzaken voor een onveilige buurt kan blootleggen, maar ook de basis kan (maar niet is) zijn voor een aantal geautomatiseerde beslisregels op basis waarvan de kans wordt bepaald dat iemand verdacht wordt van criminele activiteiten. Immers in het onderzoek wordt een keuzeboom weergegeven die je aan de hand van enkele kenmerken van een individu (vrouw/man, oud/jong, financiële problemen/ geen financiële problemen) laat zien of het individu onderdeel uitmaakt van een groep (met genoemde specifieke kenmerken) die relatief veel verdachten van een criminele handeling kent.

In het tweede verkennende onderzoek dat de rekenkamercommissie heeft laten uitvoeren is ook specifiek gekeken naar de wijze waarop datagebruik plaatsvindt in het sociaal domein. Een conclusie die in dit werkveld kan worden getrokken is dat er ten behoeve van een goede dienstverlening veel waarde wordt gehecht aan het integraal werken. Zogenaamde één gezin, één plan, één regisseur-methodieken vragen om meer informatie-uitwisseling. Er gaan echter tegelijkertijd tegengestelde krachten werken. De politiek die, ten behoeve van een goede dienstverlening en het gewenste maatwerk, vraagt om ontschotting van de hulpverlening en de AVG die vanwege privacy-overwegingen en de bescherming van persoonsgegevens opnieuw schotten opwerpt. De overheid vraagt van de (hulpvragende) burger om maximale transparantie, maar moet die zelfde burger tegen de overheid in bescherming nemen waar het betreft de verzameling en verwerking van teveel persoonlijke data.

Wat weegt zwaarder?

De beide verkennende onderzoeken die de rekenkamercommissie heeft laten uitvoeren maken duidelijk dat er voor de gemeenteraad van 's-Hertogenbosch een verantwoordelijkheid ligt om kaders te stellen voor het gebruik van data door de gemeente.

Hiervoor is geschetst dat er, ondanks bestaande wet- en regelgeving, nog altijd vragen over blijven die door de politiek beantwoord zouden moeten worden. Regelgeving bepaalt in grote lijnen niet hoeveel data je als gemeentebestuur wilt toepassen, wanneer je die wilt toepassen en bovenal waarvoor je die wilt toepassen. Niet alleen de twee verkennende onderzoeken van de rekenkamercommissie wijzen die kant op, maar in vele andere publicaties van bijvoorbeeld de [algemene rekenkamer](#) (begin dit jaar gekomen met een toetsingskader voor het gebruik van algoritmes), de [Raad voor het Openbaar Bestuur](#) en het [Rathenau Instituut](#) zien we veel dezelfde conclusies terugkomen.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat het op dit moment voor een raadslid sowieso moeilijk is om inzicht te krijgen in de verschillende vormen waarin door de gemeente gebruik wordt gemaakt van data. Het is dus moeilijk om te beoordelen welke datatoepassing van de gemeente valt onder de reguliere data-projecten 'oude stijl', zoals het afnemen en verwerken van een enquête, en welke datatoepassingen vallen onder de data-gestuurde projecten 'nieuwe stijl'. Hierbij gaat het om data die zijn verwerkt in algoritmes, waarbij vaak meerdere databronnen worden gebruikt en waarbij uitkomsten uit de geautomatiseerde analyse gebruikt wordt als input voor beleid. De vraag is of een dergelijke onderverdeling, tussen oud en nieuw ook wordt toegepast in 's-Hertogenbosch? Welke gewicht wordt er bestuurlijke gegeven aan de uitkomsten van datatoepassingen? Welke rol speelt data in de uiteindelijke bestuurlijke besluitvorming? Vindt er regelmatig een toetsing plaats van de gebruikte algoritmes? Wie neemt de beslissing om gebruik te maken van data in de uitvoering en de ontwikkeling van beleid en aan welke eisen wordt deze beslissing getoetst?

De rekenkamercommissie concludeert dat de ambities van de gemeente 's-Hertogenbosch als dé Datastad zichtbaar zijn en dat er in uitvoerende zin ook uitvoering aan wordt gegeven. Het gevaar bestaat dat er achteraf ook nog even een door de gemeenteraad vastgesteld kader moet komen terwijl de praktijk in figuurlijk zin jaren vooruitloopt.

U treft als bijlage bij deze discussienotitie de samenvatting van de twee verkennende onderzoeken aan onder titel *Privacy, verantwoord datagebruik, en de rol van de raad: Een verkenning van beleid en uitvoering*. U leest hierin ook meer over de mogelijke uitgangspunten voor het debat over data. Gezien het toenemend belang van het onderwerp van deze discussienotitie in de komende jaren, wil de rekenkamercommissie de raad een eerste handvat bieden. De rekenkamercommissie heeft hiervoor de DataWijzer voor de gemeenteraad 's-Hertogenbosch laten ontwikkelen. Het doel van deze **DataWijzer**, een **doorklikbaar** hulpmiddel, is raads- en commissieleden te helpen om in het reguliere besluitvormingsproces tot een afgewogen en onderbouwd besluit te komen bij raadsvoorstellen waarbij data worden ingezet. De DataWijzer bestaat uit drie fases: de beeldvormende fase, de oordeelsvormende fase en de besluitvormende fase. Bij elke fase geeft de DataWijzer suggesties voor vragen die u als raads- commissielid zou kunnen stellen. Bovendien kunnen de opgeworpen vragen in de DataWijzer helpen bij de eventuele ontwikkeling van kaders door het gemeentelijk datagebruik. De wijze waarop u als raads- commissielid de DataWijzer in uw werkzaamheden zou kunnen gebruiken is ook in een **kort animatiefilmpje** toegelicht.

Vragen aan de raadscommissie

De volgende vragen leggen wij de commissie bedrijvigheid ter bespreking voor:

1. Onder welke condities vindt u het acceptabel dat er voor de uitvoering en ontwikkeling van beleid gebruik wordt gemaakt van data? Wat vindt u echt niet acceptabel en wat wel?
2. Bent u het met ons eens dat er op dit moment een door de raad vastgesteld kader ontbreekt voor het gebruik van data door de gemeente. Meer specifiek, dat er kaders ontbreken op basis waarvan het college tot gedragen beslissingen kan komen waar het betreft de toepassing van data in de realisatie van beleidsdoelstellingen?
3. Vindt u, met ons, dat u voor de invulling van uw kaderstellende en controlerende taken, op dit onderwerp, inzicht nodig heeft in:
 - a. Welke gemeentelijke data-projecten lopen er en zijn dit data-projecten 'oude stijl' of 'nieuwe stijl'?
 - b. Waarom deze projecten lopen (wat is de initiële doelstellingen en waarom wordt hiervoor gebruik gemaakt dan data?)?
 - c. Welke data er precies gebruikt wordt in deze projecten?
4. Het onderwerp 'privacy en verantwoord datagebruik' zal verdere verdieping vragen en is het meest gebaat bij een actieve betrokkenheid vanuit de raad, bent u het daarmee eens?