

Met SyRI slaan we een verkeerd Big Data pad in

# De overheid zet de verhouding met haar burgers op scherp

**Overheden experimenteren volop met de grote hoeveelheden persoonsgegevens die ze tot hun beschikking hebben. Profileringsystemen voor allerlei doelen schieten als paddenstoelen uit de grond. De toepassing van het Systeem Risico Indicatie is een lichtend voorbeeld van hoe het niet moet.**

DOOR Ronald Huissen

**E**r zijn tegenwoordig tal van agentschappen van de Staat waaraan het parlement ongetwijfeld om deugdelijke redenen de bevoegdheid heeft gegeven om informatie en documenten van de burger te verkrijgen. Als deze informatie niet aan anderen wordt meegedeeld maar enkel bekend is bij, en gebruikt wordt door het bureau met de wettelijke bevoegdheid, wordt er geen grote schade aangericht. Maar als de informatie die de politie, de Belastingdienst, de bureaus voor sociale zekerheid, de gezondheidszorg en andere instanties hebben verzameld, in één bestand zou worden bijeengebracht, zou de vrijheid van het individu ernstig in gevaar komen.<sup>1</sup>

Bovenstaande uitspraak dateert van lang voor de intrede van grootschalige geautomatiseerde informatiesystemen. De vicevoorzitter van het Engelse hooggerechtshof Baron Browne-Wilkinson toonde zich in 1991 al bewust van het gevaar van gecentraliseerde bureaucratie van overheidsmacht en het belang van vertrouwelijkheid binnen en tussen verschillende overheidsburelen. Het vonnis waar het citaat uit afkomstig is, verbood de eisende partij in een fraudezaak documenten uit een strafrechtelijk dossier te gebruiken als bewijsmateriaal. Deze informatie was

namelijk verkregen voor strafrechtelijke doeleinden. Het feit dat de politie over dit materiaal beschikte, betekende niet dat andere partijen het vrijelijk konden gebruiken.

De reden hiervoor is even fundamenteel als actueel. Iedere opheffing van schotten tussen publieke organen en hun doelstellingen, betekent een uitbreiding van overheidsmacht ten koste van de individuele vrijheden van burgers. Of, in de woorden van Baron Browne-Wilkinson: 'Het dossier met privé-informatie is het embleem van de totalitaire staat. Bij het beschermen tegen de uitoefening van deze bevoegdheden zouden rechters minstens even behoedzaam moeten zijn als bij het beschermen van het publieke belang tegen machtsmisbruik.'

## Totalitair

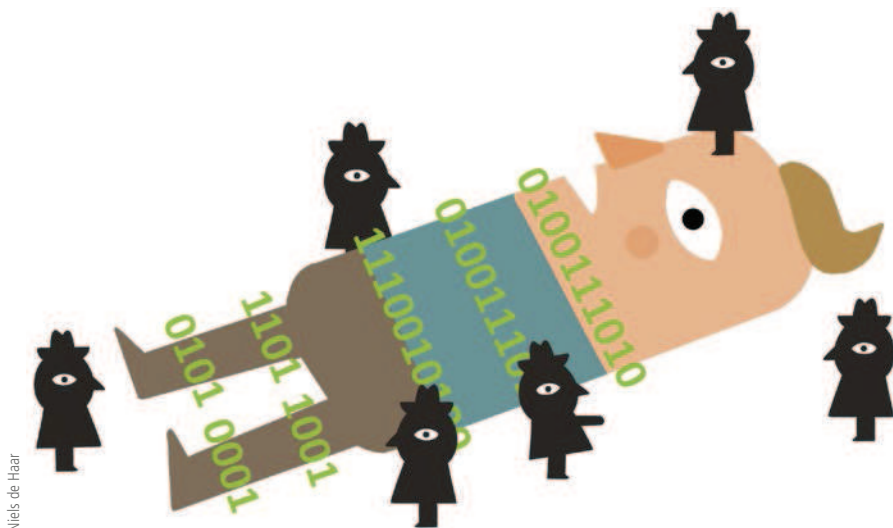
In de hoop dat de Nederlandse rechter anno 2018 het samenvoegen van persoonsbestanden om deze tegen burgers te gebruiken met evenveel scepsis beschouwt, stapte een coalitie van maatschappelijke organisaties, vergezeld door auteurs Tommy Wieringa en Maxim Februari begin dit jaar naar de rechter om het Systeem Risico Indicatie (SyRI, zie kader op p. 8) onrechtmatig te laten verklaren.<sup>1</sup> In juli sloot ook FNV zich aan bij de procedure (zie kader hiernaast). De

eerste zitting zal naar verwachting binnen een half jaar plaatsvinden.

Met SyRI dient zich een totalitair doemscenario aan. Het uitgangspunt van het systeem is een vrijwel volledige ontschotting van overheidsorganen en hun persoonsbestanden, met als doel de centraal bijeengebrachte informatie tegen burgers te gebruiken. Die hebben deze informatie vaak afgegeven bij die instanties om aanspraak te kunnen maken op basale voorzieningen op het gebied van bijstand, werk en inkomen, zorg, welzijn en maatschappelijke ondersteuning – de verzorgingsstaat in haar gehele breedte.

## Schaduwadministratie

SyRI mag vijftien ruim geformuleerde categorieën persoonsgegevens, opgeslagen bij verschillende instanties voor vele verschillende wettelijke taken, samenvoegen om zogeheten risico-analyses mee uit te voeren. Uit deze analyses, waarbij een grote groep burgers, vaak op wijkniveau wordt vergeleken met een risicomodel, moet blijken bij wie er een verhoogd risico op verschillende vormen van misbruik, fraude, oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen en andere overtredingen bestaat. Rol je als risicoburger uit de analyse, dan word je opgenomen in het zogeheten Register



Niels de Haar

SyRI behandelt burgers als verdachte, enkel om vast te stellen of ze ergens van verdacht kunnen worden.

Risicomeldingen, inzichtelijk voor overheidsinstanties.

Het gaat hier nadrukkelijk niet om een controle aan de poort, zoals het gebruikelijk is dat de gemeente het BSN bij andere instanties controleert bij het vaststellen van het recht op een uitkering, maar om een indicatie dat er een verhoogde kans op misbruik is die een reden kan vormen om een nader onderzoek in te stellen. SyRI stelt geen misbruik vast, maar claimt daar wel een inschatting over te kunnen doen – een claim die van buitenaf onmogelijk valt te controleren.

Vrijwel alles wat je bij SyRI afvraagt is namelijk geheim, zoals: welke uit de vijftien ruim geformuleerde categorieën persoonsgegevens gaan in het systeem, wat maakt iemand tot een risico, op basis van welke kennis trekt SyRI die conclusie en hoe nauwkeurig is die? Waar ontstaan blinde vlekken in het vizier van SyRI en welke vooroordelen worden juist bevestigd door het gehanteerde algoritme? Hoeveel burgers worden onterecht als risico gemarkeerd en ondervinden daar gevolgen van? De nauwkeurigheid van SyRI is een groot vraagteken. De verhouding tussen door SyRI aangewezen risicoburgers en werkelijke overtreders is onbekend. Hoewel SyRI al sinds 2008 wordt ingezet en er voor de wettelijke vastlegging in 2014 onder de titel 'Black Box' tientallen SyRI-onderzoeken plaatsvonden, zijn de resultaten hiervan niet meer beschikbaar, zo ontdekte de Volkskrant in 2014. Na de wettelijke invoering in 2014 vonden er twee SyRI-onderzoeken plaats in Capelle aan den IJssel en Eindhoven, die

respectievelijk in januari en juni 2017 werden afgerond. Ruim een jaar later zijn er echter nog geen resultaten bekend.

### Opsporingsretoriek

De roergangers achter SyRI vinden het een slecht idee om openheid te geven over de werkwijze van SyRI. Daarbij hanteren ze een retoriek van opsporing en vervolging die kenmerkend is voor de wijze waarop SyRI de grenzen van de rechtsstaat oprekt. Zo stelde toenmalig minister van Sociale Zaken Asscher, die aan de wieg stond van de wettelijke invoering van SyRI, dat het niet wenselijk was om burgers die door SyRI werden doorgelicht, daarvan op de hoogte te stellen: 'Niet alleen zou dit een

onevenredige inspanning vergen van de overheid, maar het zou ook de modus operandi vrijgeven waaraan calculerende burgers hun gedragingen zouden kunnen aanpassen', stelde hij in reactie op het negatieve advies dat privacytoezichthouder Autoriteit Persoonsgegevens uitbracht over SyRI.<sup>2</sup>

In reactie op het Wob-verzoek dat onze coalitie deed naar de tientallen uitgevoerde SyRI-projecten sinds 2008, antwoordde het ministerie van Sociale Zaken begin 2017 dat er geen openheid kon worden gegeven over de gehanteerde risicomodellen.<sup>3</sup>

Geen van de duizenden burgers die SyRI doorlicht, wordt verdacht van een strafbaar feit of overtreding. Daarvan is evenmin sprake wanneer men wordt opgenomen in het Register Risicomeldingen. Pas wanneer er daadwerkelijk een strafrechtelijk of bestuursrechtelijk onderzoek wordt ingesteld naar aanleiding van een risicomelding uit SyRI, gelden de waarborgen die de burger rechtsbescherming moeten bieden. In feite behandelt SyRI de duizenden burgers die ze doorlicht als verdachte, enkel om vast te stellen of ze in aanmerking komen om ergens van verdacht te worden.

### Kabinetsbeleid

De schimmigheid rondom de werking van SyRI en andere risicoprofileringsystemen lijkt staand regeringsbeleid als we afgaan op de uitspraken van het kabinet.

## Fundamentele bezwaren tegen SyRI

De bezwaren die de procederende partijen tegen SyRI hebben zijn fundamenteel, en hebben direct te maken met de wijze waarop onze rechtsstaat de machtsverhouding tussen overheid en burger in balans dient te houden.

Zo is SyRI allereerst een **onvoorzienbaar** systeem. Burgers hebben op basis van het voorzienbaarheidsbeginsel het recht om de wetten en regels op basis waarvan de overheid haar macht kan inzetten, te kennen. Dat is geenszins het geval bij SyRI. Door de volstreekte geheimhouding rondom SyRI is het voor een burger die als risico wordt aangemerkt, onmogelijk om erachter te komen waarom dat zo is, laat staan deze registratie aan te kunnen vechten.

Ook schendt SyRI het **doelbindingsbeginsel**, de hoeksteen van het gegevensbeschermingsprivacyrecht. Doordat persoonsgegevens slechts voor het doel mogen worden gebruikt waarvoor ze zijn afgegeven, houden burgers zicht op wat er met hun persoonsgegevens gebeurt en welke gevolgen dat kan hebben. Bij SyRI is dat overzicht zoek. Gegevens die burgers in het verleden voor een welbepaald doel aan de overheid hebben gegeven, worden zonder toestemming of medeweten, op ondoorzichtige wijze tegen die burgers gebruikt.

De twee bovenstaande punten houden eveneens verband met het recht op een **eerlijk proces**, **de onschuldpresumptie** en het recht niet te hoeven meewerken aan je eigen veroordeling, het zogeheten **cautiebeginsel**. Tot slot vindt er geen onafhankelijk toezicht plaats op de heimelijke werkwijze van SyRI, een eis die direct uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens volgt.

In reactie op een artikel in NRC over risicoprofilering door gemeenten, stelde staatssecretaris Van Ark van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind mei dat het aan gemeenten zelf was om te beslissen het gehanteerde algoritme al dan niet vrij te geven. Burgers die bezwaar hadden tegen het gebrek aan transparantie, konden daarover een klacht indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), of een poging doen het algoritme met een beroep op de Wob bij de rechter te openbaren. Het was verder aan de gemeenteraad om toe te zien op het fraudebeleid van gemeenten.<sup>4</sup> Door kwesties over transparantie en door te schuiven naar de gemeenteraad, de AP of de rechter, gaat de staatssecretaris wel heel makkelijk voorbij aan een aantal fundamentele onderliggende vragen. De Kamervragen waarop Van Ark reageerde,

## Het is nog niet te laat om in alle openheid een fundamentele discussie te voeren.

gingen immers zeer terecht óók over aspecten als discriminatie. Algoritmen zijn mensenwerk en bevatten daarom ook alle *biases* die er bij de makers bestaan. Een risicoprofileringsysteem is geen objectieve waarnemer, maar een verlengstuk van onze eigen overtuigingen. Tel daar de fouten in persoonsbestanden bij de overheid nog maar eens bij op. In tijden waarin de overheid breed inzet op 'datagestuurd handhaven' zouden zulke knelpunten centraal moeten staan, maar ondanks aanbevelingen vanuit de WRR is daar vooralsnog geen prioriteit aan gegeven.<sup>5</sup> Het kabinet houdt vooralsnog vast aan geheimhouding. In juni droeg het kabinet bij monde van staatssecretaris Van Ark D66 nog op tot het intrekken van een motie die voor meer transparantie omtrent SyRI moest zorgen. Dit keer vormden niet calculerende fraudeurs de reden tot geheimhouding, maar het procesbelang, aldus Van Ark.<sup>6</sup>

### Transparantieparadox

Dit alles typeert de paradoxale wereld waarin de overheid burgers verplicht transparant te zijn, en waarin diezelfde overheid een onbeperkte bevoegdheid heeft persoonsgegevens te gebruiken,

## Het Systeem Risico Indicatie

Het Systeem Risico Indicatie, kortweg SyRI, is een risicoprofileringsysteem dat een groot aantal databases van overheidsinstanties aan elkaar mag koppelen in zogeheten samenwerkingsverbanden. Aan de hand van risicomodellen identificeert SyRI burgers bij wie een verhoogd risico bestaat op een breed scala aan overtredingen. De Wet-SUWI, waarin SyRI is opgenomen, noemt als doel 'de voorkoming en bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheids gelden en overheidsvoorzieningen op het terrein van de sociale zekerheid en de inkomensafhankelijke regelingen, de voorkoming en bestrijding van belasting- en premiefraude en het niet naleven van de arbeidswetten.' Als mogelijke deelnemers noemt de wet gemeenten, UWV, SVB en de Belastingdienst, maar ook andere bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak, of personen met een toezichhoudende taak.

zonder daarbij enige openheid van zaken te geven. Een *carte blanche* verpakt in een zwarte doos, waarmee onze overheid de verhouding met haar burgers op scherp zet. Of zoals mede-eiser Maxim Februari tijdens de lancering van de rechtszaak tegen SyRI stelde: 'Als je niet langer

krijgen, maar ook op hoe we gezien worden. Algoritmen worden slimmer, complexer en ingrijpender. Op dit moment is er een nog grootschaligere SyRI-wet op komst, waarbij ook databases van private partijen kunnen worden gekoppeld. Het is nog niet te laat om in alle openheid een fundamentele discussie over de inzet van deze middelen te voeren. Maar het is wel de hoogste tijd. ■

**Ronald Huissen** is secretaris en redacteur van het Platform Bescherming Burgerrechten. [ronaldhuissen@platformburgerrechten.nl](mailto:ronaldhuissen@platformburgerrechten.nl)

wordt beoordeeld op basis van een kenbare norm, maar op basis van geheime risicoprofielen, is de angst voor repercussies aanwezig in ieder contact met de overheid.'

De enorme reikwijdte van het systeem, gecombineerd met de ingrijpende beslissingen die de bij SyRI betrokken overheidsinstanties kunnen nemen over burgers die worden doorgelicht, vormt een regelrechte ondermijning van een open communicatie tussen burger en overheid. Een slechter voorbeeld van wat er met de mogelijkheden van Big Data kan worden gerealiseerd, valt nauwelijks te bedenken.

De werkwijze van systemen als SyRI vereist toezicht, controle en verantwoording. Hoe bouwen we procedures en waarborgen in deze systemen? Hoe voorkomen we dat slimme algoritmen zichzelf verkeerde dingen aanleren? Deze vragen worden in het geval van SyRI al tien jaar genegeerd, en dreigen ook onbeantwoord te blijven bij de inzet van vele andere profileringsinstrumenten die op verschillende overheidsniveaus worden toegepast.<sup>7</sup>

Van Facebook tot de sociale dienst, overal worden algoritmen omarmd en hebben ze invloed op wat we te zien

### Noten

- 1 Zie [www.bijvoorbautverdacht.nl](http://www.bijvoorbautverdacht.nl) voor de voorlichtingscampagne rondom de rechtszaak.
- 2 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33579/kst-33579-3>
- 3 <https://bijvoorbautverdacht.nl/wob-verzoek/>
- 4 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/ah-tk-20172018-2239.html>
- 5 <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/04/28/big-data-in-een-vrije-en-veilige-samenleving>
- 6 <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/32761/kst-32761-122.html>
- 7 Voorbeelden van hoe algoritmen op dit moment worden ingezet zijn 1) het voorspellen van huiselijk geweld, zie <https://www.gemeente.nu/sociaal/transitie/huiselijk-geweld-bestrijden-met-big-data/> 2) het voorspellen van jeugdcriminaliteit, zie <https://tweakers.net/nieuws/111205/apeldoorn-wil-kans-op-jeugdcriminaliteit-voorspellen-door-gegevens-te-combineren.html> 3) het voorspellen van schooluitval, zie <https://www.ad.nl/dordrecht/waarom-ga-jij-niet-naar-school-a77669ff/>

Lees ook 'Uitspraak onder de loep', op p. 62.