

Waar moet de gemeente Groningen rekening mee houden bij het wel of niet inkopen van locatiegegevens?



De gemeente Groningen heeft de ethische commissie data en technologie advies gevraagd over welke overwegingen relevant zijn bij het wel of niet inkopen van locatiegegevens. De gemeente overweegt de inkoop van dergelijke gegevens om deze in te zetten voor verschillende beleidsdoelen. De gemeente is bijvoorbeeld benieuwd naar het aantal bezoekers van de binnenstad bij evenementen. Dergelijke gegevens kunnen hier een beter beeld bij geven. De gemeente ziet ook dat het kopen van dit soort gegevens vragen oproept. Daarom is de ethische commissie gevraagd om een advies te geven. De commissie is in gesprek gegaan met de gemeente en tot een aantal aanbevelingen gekomen. Deze vindt u in dit document.

Aanleiding en casus

De gemeente Groningen heeft behoefte aan een betere monitoring van drukte in de binnenstad. Hoeveel voetgangers, fietsers en bezoekers hebben we eigenlijk? Een tijd lang hebben op verschillende straten zogenaamde flowcubes gehangen. Dit waren lage resolutie camera's (sensoren) die bewegingen van verkeer in beeld brachten. Dit werd op een privacyvriendelijke manier gedaan: beelden werden direct omgezet in data en daarna verwijderd. Zo kreeg de gemeente inzicht in verkeersstromen, zonder de privacy van voetgangers, fietsers en andere verkeersdeelnemers te schenden. Dergelijke cubes hingen bijvoorbeeld in de A-straat. Dit leverde waardevolle informatie op voor de gemeente. Er bleken bijvoorbeeld veel meer fietsers dagelijks over de A-brug te gaan dan gedacht. De gemeente is gestopt met de inzet van deze flowcubes, onder andere vanwege de relatief hoge kosten.

De behoefte aan meer en beter inzicht in bezoekersstromen is echter gebleven. Daarom is de gemeente op zoek gegaan naar alternatieven. De directie Economische Zaken is geïnteresseerd in meer inzicht in de bezoekersstromen en -aantallen van de binnenstad. Groningen wil graag een bruisende en levendige binnenstad. Om beter te weten of dit lukt en beter te begrijpen wat er gebeurt, denkt de gemeente dat meer data over bezoekersstromen en -aantallen hierbij kan helpen. De gemeente zou bijvoorbeeld beter willen weten wat een evenement als Wintergoud nu precies doet qua bezoekersstromen. Ook voor ondernemers is dit relevante informatie.

Het is mogelijk om data van bezoekers en verkeer in te kopen. Het gaat om zogenaamde 'tracking data', of locatiegegevens die via smartphones verzameld worden. Vrijwel iedereen heeft tegenwoordig een smartphone, waar allerlei apps op staan.

Vaak worden (locatie)gegevens van burgers gedeeld via dergelijke apps. Deze gegevens worden vervolgens verkocht. De gemeente overweegt dit soort data te kopen via een specifieke tussenleverancier, om zo meer inzicht te krijgen in de verkeers- en bezoekersstromen in de gemeente. De gemeente ziet ook dat bij het wel of niet kopen van dergelijke gegevens bepaalde ethische en maatschappelijke overwegingen relevant zijn. Om een weloverwogen besluit te nemen heeft gemeente de ethische commissie Data en Technologie om advies gevraagd.

Aanpak

Om een goed beeld te krijgen van het vraagstuk is de commissie op 21 januari in gesprek gegaan met de betrokken beleidsambtenaar. De commissie heeft een toelichting gekregen op het vraagstuk, de redenen waarom de gemeente dit overweegt, met ruimte voor vragen van de commissie. Daarnaast heeft de commissie zogenaamde “dummy data” gekregen.

Deze “dummy data” is van de leverancier via de gemeente aan de commissie gegeven.

Hierdoor kon de commissie een beter beeld vormen van wat voor soort data het gaat. Daarna is de commissie, in een tweede bijeenkomst op 18 februari, bij elkaar gekomen om de casus te bespreken. Dit is gedaan aan de hand van het waardenkader van de gemeente Groningen. De commissie is erg te spreken over de werkwijze: de commissie kreeg heldere en duidelijke informatie over de werkwijze van de leverancier en de wensen van de gemeente. Er is zo een goed beeld gekregen van de casus. Het advies is tot stand gekomen op basis van deze twee bijeenkomsten. Een aantal leden heeft hun overwegingen via mail aangeleverd omdat ze niet bij (één van deze) bijeenkomsten aanwezig kon zijn. Deze zijn besproken en verwerkt in dit advies. Er zijn geen inwoners direct betrokken geweest bij deze casus. Het advies is op 10 april mondeling toegelicht door twee leden van de ethische commissie aan de betrokken beleidsambtenaar..

Beantwoording van de vraag

Welke overwegingen wil de ethische commissie meegeven aan de gemeente Groningen in de afweging om al dan niet over te gaan tot inkoop van ‘tracking data’ om beleid mee te onderbouwen en effectiviteit van beleid mee te toetsen? De commissie heeft het waardenkader van de gemeente Groningen gebruikt als vertrekpunt bij het beantwoorden van deze vraag. Hieronder hebben wij onze belangrijkste aandachtspunten genoteerd.

- **De herkomst en samenstelling van de data is onduidelijk. Daardoor kan de gemeente niet goed genoeg bepalen of de data geschikt genoeg is voor het doel.**

De commissie ziet dat de data mogelijk waardevol kan zijn voor een aantal (beleids) doelstellingen van de gemeente. Maar het is niet voldoende duidelijk waar de data vandaan komt en hoe deze verwerkt wordt voordat deze aan de gemeente aangeleverd wordt.

De leverancier koopt deze data weer van allerlei appaanbieders. Het kan in theorie zo zijn dat de leverancier alles netjes op orde heeft, maar dat er al zaken misgaan bij de bron (de appmakers die hun data verkopen). De commissie vindt dit een black box.

De gemeente moet er op kunnen vertrouwen dat wat ze krijgt ook klopt. Maar het lijkt nu niet mogelijk te zijn om dit te controleren. De gemeente weet dus niet goed waar de data vandaan komt en kan daarom ook niet goed bepalen wat de kwaliteit ervan is. Dit staat haaks op de waarde dat de gemeente grip op technologie moet hebben. Dit geldt als uitgangspunt ook voor de data. Daarnaast vindt de commissie dat een gemeente moet kunnen aantonen op welke gegevens beleid en besluiten worden gebaseerd.

Als beleid en besluiten op gegevens worden gebaseerd, dan moet de gemeente ook kunnen aantonen dat de gebruikte gegevens van voldoende kwaliteit zijn om dit soort besluiten op te baseren. Volgens ons kan dit nu te weinig: het is bijvoorbeeld niet bekend met welke apps de gegevens worden verzameld. Ook de methode waarop deze data vervolgens worden gecombineerd en verrijkt tot de informatie die aan de gemeente wordt geleverd is niet gevalideerd. Het is onduidelijk hoe representatief de data is: welke groepen zitten in de data en welke zijn daarvan over- en ondervertegenwoordigd? We moeten aannemen dat er een groep inwoners is die cookies en het verzamelen van locatiegegevens bewust afwijst, en een groep die wel "gewoon" accepteert. We weten echter niet wat de vertegenwoordiging is van deze groepen en op welke manier dit de data (eventueel) vertekent. De gemeente kan dit nu niet beoordelen.

De commissie is positief over de wens van de gemeente haar beleid te baseren op feitelijke informatie en gegevens. Maar het is niet duidelijk of dat in dit geval ook echt zo is. Het risico bestaat dat de gemeente ten onrechte denkt dat ze objectieve en betrouwbare gegevens gebruikt, terwijl deze gegevens misschien geen betrouwbaar beeld geven van de werkelijkheid. Doordat de herkomst van de data onduidelijk is, kan de gemeente niet goed genoeg inschatten of dit zo is.

- **Welke rol wil de gemeente spelen als het gaat om de privacy van inwoners en bezoekers?**
De gemeente krijgt als afnemer van deze data een nieuw belang: namelijk dat bezoekers en bewoners hun data delen en zich zo laten volgen. Stelliger gezegd: de gemeente heeft dan een zeker eigen belang bij het door burgers weggeven van data en de daarmee gepaard gaande schending van de privacy. De gemeente zou dat belang kunnen verdedigen. Maar dan zou het aan de andere kant vreemd zijn als de gemeente tegelijkertijd bijvoorbeeld uitspreekt dat inwoners hun eigen privacy goed moeten beschermen. Aangezien de overheid en dus ook de gemeente een voorbeeldfunctie en een zorgplicht heeft, ligt het volgens de commissie meer voor de hand dat de gemeente dit laatste wil, en graag ziet dat de privacy van inwoners beschermd wordt. De commissie vindt namelijk dat de gemeente medeverantwoordelijk is om (grondrechten van) haar inwoners zo veel als redelijkerwijze mogelijk is te beschermen, maar de voorgenomen inkoop en het gebruik van deze data creëert tegelijkertijd een prikkel om dat juist niet te doen. Daarnaast meent de commissie dat de gemeente Groningen ook om andere redenen een voorbeeldfunctie heeft. Het is aannemelijk dat andere gemeenten zich spiegelen aan Groningen en dit bij voorgenomen eigen besluitvorming als referentiepunt zullen gebruiken.
- **De leverancier is niet goed gecertificeerd.**
Het gebrek aan ISO 27001 en 27002 certificering van de leverancier is zorgwekkend. Dit is al tientallen jaren een belangrijk certificaat voor de beveiligde verwerking van persoonsgegevens. De commissie vindt het bovendien echt kwalijk dat de beoogde leverancier in marketinguitingen de suggestie wekt dat ze zelf deze certificering hebben. In werkelijkheid gaat het enkel om het door de leverancier gebruikte datacenter van Google.

- **Inwoners geven hoogstwaarschijnlijk geen geïnformeerde toestemming voor het delen en verkopen van hun data.**

De commissie vindt het erg aannemelijk dat inwoners geen geïnformeerde en expliciete toestemming hebben gegeven voor het delen van hun data: de meeste mensen weten niet precies waar ze “ja” tegen zeggen wanneer ze toestemming geven voor het accepteren van cookies of de algemene voorwaarden accepteren bij het installeren van een app. Dit botst met de waarde van autonomie: inwoners zijn pas autonoom als ze vrij en bewust toestemming geven voor het delen van deze gegevens. Dat is kwalijk. Hoewel dit door de commissie niet nader onderzocht is, vindt de commissie het zeer aannemelijk dat een grote groep inwoners ook geen toestemming zou gaan geven als dit wel expliciet en geïnformeerd gevraagd zou worden.

De commissie heeft gezien dat gemeente Eindhoven wel dit soort gegevens koopt en dit op hun website heeft aangegeven. Dat vindt de commissie op zich netjes en ook iets wat de gemeente Groningen zou kunnen doen. Tegelijkertijd vindt de commissie zoiets niet genoeg om tegemoet te komen aan de waarde van autonomie. In praktijk kijkt vrijwel niemand eerst op een website van de gemeente om te kijken of dit soort locatiegegevens worden ingekocht. Bovendien is het ook in het geval van Eindhoven onduidelijk door welke apps en websites de desbetreffende data verzameld worden.

Het gebruik van dit soort locatiegegevens vraagt om een zwaardere rechtvaardiging van noodzaak, proportionaliteit en alternatieven dan de gemeente op dit moment heeft gegeven. Ook de doelen waar de gemeente deze data voor wil gebruiken moeten helder zijn. Ook dit kan volgens de commissie duidelijker.

- **De grootste vraagstukken liggen eigenlijk bij de leverancier.**

De leverancier weet heel veel over bewegingen van individuele burgers. De gemeente krijgt en gebruikt deze data niet op dit niveau: de gemeente krijgt een afgeleide van deze gegevens. De gemeente heeft dus geen inzicht in bijvoorbeeld looproutes of ander gedrag van individuen. Maar de leverancier wel. De leverancier geeft aan dat ze aan differential privacy doen. Dat is een techniek die er voor zorgt dat individuen niet meer te herkennen zijn in datasets. Het maakt mogelijk dat er wel analyses gemaakt kunnen worden met bepaalde, maar de privacy van inwoners in de dataset blijft beschermd. Dit is op zich allemaal positief.

Tegelijkertijd vindt de commissie dat daarmee een stuk verantwoordelijkheid wordt afgekocht: de leverancier verzamelt data die de gemeente niet kan en mag verzamelen, maar de gemeente maakt wel gebruik van deze data. De gemeente profiteert zo van een praktijk die niet wenselijk is. De commissie vindt dit een vorm van het “witwassen” van data, die niet past bij de voorbeeldfunctie van een gemeente.

Ter afsluiting

De commissie wil benadrukken dat ze de openheid van de gemeente waardeert en het feit dat de gemeente dit vraagstuk op tafel heeft gelegd. Uitgangspunt van de werkwijze van de commissie is het voeren van een goed gesprek met ambtenaren betrokken bij de casus, en eventueel externe betrokkenen, om relevante overwegingen op te kunnen stellen die vervolgens helpen bij een aanscherping of verbetering van de voorgenomen besluitvorming. Normaal gesproken is de werkwijze van de commissie dus niet om enkel tot een afwijzing te adviseren - simpelweg omdat er vaak andere belangen en overwegingen een rol spelen waar de commissie geen zicht op heeft. Bij deze casus is de commissie echter unaniem van mening dat de hierboven beschreven overwegingen dermate zwaar wegen dat we de gemeente willen adviseren niet over te gaan tot de inkoop van deze gegevens.

-