

Lezing Arre Zuurmond, op eID congres, te Delft, 4 juni 2014¹
Ex-lid Kafkabrigade en ICT-expert

‘eID, Big Data, fraudebestrijding, pleidooi voor een menselijke maat’

Laten we voor eID met een voorbeeld uit mijn verleden beginnen. Twintig jaar geleden wil de Rabobank fraude met cheques middels biometrie bestrijden. Daar doet zij dan vergelijkend onderzoek naar. Daaruit blijkt dat de beste biometrische methode het introduceren van het spuugbakje zou zijn. Daarmee kan je namelijk vliegensvlug het DNA van de klant bepalen. Echter, deze technologie zal niet snel aanvaard worden en het spuugbakje zal wel nooit geïntroduceerd worden. Dit voorbeeld geeft aan hoe goed je met je technologie keuzen moet opletten.

Big Data zijn wellicht van recente data, maar de eerste snippers gaan allang terug. Als student theologie las ik 'papyri', bijna letterlijk snippers tekst, kleine stukjes opgedroogde papyrus, eerst plat geslagen en daarna 'beschreven'.

Deze papyri gebruikten Egyptische jongens ruim 1.000 jaar voor Christus om hun familie thuis op de hoogte te houden. Eigenlijk is dit een soort voorloper van de sociale media, het lijkt wel een beetje op whatsapp. Maar belangrijker is te zien dat papier eigenlijk ICT is, en dat die ICT ontstaat bij een groeiende welvaart, waardoor mensen op grotere afstand van elkaar gaan wonen, terwijl ze wel de behoefte hebben om elkaar te informeren. Waar je normalerwijze elkaar mondeling op de hoogte houdt, is dat met grotere afstanden niet mogelijk, en introduceer je technologie (hier papier), waarop je de informatie uit je hoofd vastlegt (vastleggen is typisch een technologisch woord). Door dat papier te 'verzenden naar een ontvanger' heb je gecommuniceerd. Daarmee is papier, en bijbehorende verschriftelijking, een vorm van ICT.

De 'verschriftelijking' in West Europa begint later, in de vroege Middeleeuwen, ook op het moment dat de welvaart in de regio groeit. Allereerst zien we de verschriftelijking bij de elite, daarna bij de monniken (velen van hen waren kopiisten, die hele boeken overschreven, zoals de monnik die de eerst bekende Nederlandse zin schreef). Met de uitvinding, door Gutenberg, van de boekdrukkunst raakt het schrift steeds breder verspreid.

Deze middeleeuwen kan je zien als een eerste grote transformatie van de samenleving. De voor de middeleeuwen kenmerkende lokale organisatievormen zijn gilden, het was een agrarische samenleving met de aristocratie en de kerk als belangrijke machten. Het papier was de dominante vorm van informatietechnologie, die het mede mogelijk maakte de lokaal georganiseerde samenlevingsvorm te besturen.

De burgerlijke revoluties, van circa 1770 tot 1850 vormen de tweede grote transformatie. In deze periode ontworstelt de citizen zich aan de macht van de adel en kerk. Met de 'Declaration des Hommes' wordt elk persoon als individu erkend. De individu (eigenlijk zelf al een uitvinding van deze moderniteit) krijgt onvervreembare grondrechten, zoals onschendbaarheid van het lichaam, etc. Maar als staatsburger krijgt hij ook een identiteit: naam, handtekening, adres en statussen (gehuwd, tekeningsbevoegd, handelingsonbekwaam, etc.). Dat elk mens een erkend individu wordt, staatsburger, houdt ook in dat daar plichten tegenover komen te staan, zoals het moeten hebben van

¹ Doordat er kritiek kwam op deze lezing heb ik achteraf uitgeschreven wat ik met behulp van sheets, uit de losse pols, verteld heb. De sheets zijn te vinden op de site van de eID-congres organisatie.

een identiteit (deugdelijke voornaam en achternaam) en het vindbaar zijn van deze burger. Immers, als je als zelfstandig individu mag deelnemen aan het rechtsverkeer en het economisch verkeer, en dus bijvoorbeeld leningen mag afsluiten en eigendom mag hebben, dan moet je daarop ook aanspreekbaar en dus vindbaar zijn.

Deze tweede transformatie, van feodale agrarische samenleving, naar het industriële tijdperk, ontstaat door een combinatie van strategische veranderingen in de samenleving en nieuwe technologieën. Dat hangt samen met schaalvergroting naar een nationale schaal, de vorming van bureaucratieën en verdergaande rationalisering. In deze industriële revolutie ontwikkelt de verschriftelijking zich verder, met het ontstaan van type-machines, dossier-kasten (Paternosters), formulieren en andere administratieve methoden (boekhouding, aandelen, etc.).

De rol van de natie-staat is in deze erg interessant, zij is eigenlijk ook een uitvinding van die moderniteit, en zaken als de burgerlijke stand en het kadaster stammen uit die tijd. De staat neemt die taken over van de kerk en de adel, omdat zij deze partijen deze belangrijke taak niet toevertrouwd. De staat moet immers belasting kunnen heffen en soldaten kunnen ronselen. Daarvoor is objectieve informatie per gewest nodig, en daarvoor ontwikkelt de staat registers. Deze registers dienen niet alleen de staat, zij faciliteren ook het juridisch en economisch verkeer van burgers onderling. Zo is het erfrecht sterk afhankelijk van een goed functionerende burgerlijke stand.

Aan het eind van de 20e eeuw zien we een derde transformatie opkomen, luisterend naar termen als de informatiesamenleving, de netwerksamenleving, de kennissamenleving. In deze periode is niet arbeid en kapitaal dominant (bron van de industriële revolutie), maar is kennis en 'human capital' de drijvende kracht. We zien 'glokalisering' oftewel tegelijkertijd globalisering, door wereld-omspannende ondernemingen (Apple, Facebook, Nike, KPMG, etc., etc.), alsook tegelijkertijd zeer lokale verbindingen met behulp van online sociale verbanden met gelijkgezinden. Een voorbeeld van deze globalisering is de 'vlaai-fabriek' in Limburg die voor de gehele wereldmarkt produceert, maar wel voor elk land een andere verhouding tussen de hoeveelheid suiker en de hoeveelheid vruchten op de vlaai weet te maken.

Kernwoorden van deze samenlevingsvorm zijn netwerkorganisatie, infocratie, complexiteit & verwevenheid met tegelijkertijd fragmentatie en postmodernisering. Moderne ICT (bijvoorbeeld databases, ERP, netwerktechnologie) in combinatie met internet (apps, mobiles, the internet of things, etc.) maken dit alles technologisch mogelijk.

Deze 'i-technologie' doet massaal maatwerk (mass customization) ontstaan, met veel 'zelfbediening' en 'zelforganisatie'. Sommigen spreken van een 'participatiesamenleving'. Deze samenleving kan niet zonder elementen als een eID en de basisregistraties. We moeten de eID en zaken als basisregistraties en vooral ook Big Data niet als losse fenomenen zien, maar als 'culturele artefacten', representaties van een dieperliggende, maatschappelijk veranderingsproces. Terecht maakt de WRR zich hier zorgen om, vooral doordat er op politiek bestuurlijk niveau niet op gestuurd wordt, en omdat het geen onderwerp is van deugdelijk maatschappelijk debat.

Identity management is in deze nieuwe samenleving van levensbelang, en het is deze keer niet de staat die zich aan zet acht. De introductie van de elektronische handtekening, bij EU-wet reeds in 1997 geregeld, vergt veel tijd, juist omdat het niet alleen een zaak van

overheid is, niet alleen een zaak van de natie-staat, maar iets van de internationale rechtsorde, waar publiek en privaat samen zouden moeten optrekken. De institutionele orde, ontstaan in het industriële tijdperk, heeft niet de structuren om dit tot ontwikkeling te laten komen.

Deze veranderingen vergen veel tijd, en het is gevaarlijk om er al te grote haast mee te maken. De invoering en acceptatie van eHerkenning en eID mogen best een aantal jaren duren. Immers, ook de invoering van de handtekening, de introductie van burgerlijke stand, en het kadaster door (Lodewijk) Napoleon zijn niet overnight gerealiseerd.

Hoe om te gaan met big Data in relatie tot fraudebestrijding?

Vanuit het macrosociologische perspectief op technologie en samenleving, zoals hierboven geschetst ontstaat ook een ander beeld op Big Data. Big Data zijn meer dan technologische hoogstandjes, gecombineerd met economisch ontwikkelpotentieel. Vooral de overheid moet haar fraudestrategie, en haar privacy-benadering, herontwikkelen in het licht van deze mogelijkheden.

I-technologie vormt de spiegel van de samenleving: je kunt aan de ICT-infrastructuur en de informatie zoals deze in de informatiehuishouding is opgeslagen, zien hoe de samenleving in elkaar zit, en hoe mensen zich gedragen. Soms is deze informatie accurater en actueler dan de traditionele vormen van informatie-verzameling. Zo kan Google sneller zien of en waar een griep epidemie zich ontwikkelt, dan de door de overheid hiervoor in het leven geroepen organisaties (RIVM), die niet alleen sterk papier-gedreven zijn, maar ook erg nationaal georganiseerd, terwijl de samenleving globalisatie als uitgangspunt heeft.

Fraudebestrijding moet niet werken met risico-profielen, maar met handelingspatronen. Zij moet niet kenmerken van mensen als uitgangspunt nemen (dit is bijna altijd inherent discriminatoir) maar concreet, sociaal gedrag. Door dat te doen reduceer je niet alleen de kans op discriminatie, maar ontwikkel je ook een manier om met de belangrijke waarde van privacy om te gaan.

Dit is het beste uit te leggen aan de hand van een voorbeeld: van “bolletjes slikken en paspoortmisbruik”. Op een ochtend ergens in 2005 trof ik als projectleider basisregistraties in de kelder van het Rotterdamse stadhuis een professional aan. Deze stond een paspoort te wassen met een borstel en zeep. Hij vertelde mij dat door burgers teruggevonden paspoorten schoongemaakt moeten worden, zodat deze bij het dossier van het vermiste paspoort gevoegd kunnen worden. Daarmee is het dossier weer compleet. Maar er is blijkt meer aan de hand. De professional vertelde mij dat het vaak gaat om bolletjesslikkers, die paspoorten weggooiden, een uitkering hebben en opnieuw een paspoort aanvragen. Dan zijn dat vaak Antiliaanse jongens. Jongens die aan elke hand een meisje willen hebben. Hun uitkering is daarvoor niet voldoende, maar per keer bolletjes slikken verdienen ze tienduizend euro. Daarvan kun je met een paar chickies wel een paar avonden plezier hebben.

Deze ‘street-wise’ anekdote ben ik gaan uitzoeken, met behulp van een data-analist. Daarbij bleek dat 3 procent van de uitkeringstrekkers 3 keer of meer binnen vijf jaar een nieuw paspoort aanvraagt, terwijl het gemiddelde onder alle Rotterdammers 1 procent bedraagt. Dit heb ik vervolgens ook naar geboorteplaats van degene die het paspoort als vermist opgaf, laten uitdraaien: van de uitkeringsgerechtigden geboren in Turkije of Marokko had ongeveer 6 procent drie of meer keren een nieuw paspoort aangevraagd

binnen vijf jaar; onder geborenen op de Antillen was dat 54 procent. We schrokken ons een hoedje. De informatie van de Marechaussee op Schiphol bevestigde echter onze bevindingen. Mensen die naar de Caraïben en/of naar Zuid-Amerika reizen krijgen stempels in hun paspoort. Omdat ze deze stempels niet kunnen uitleggen aan de sociale dienst, gooien ze hun paspoort weg. Worden ze betrapt op Schiphol, dan neemt de marechaussee het paspoort in. Maar omdat de marechaussee in 2005 deze ingenomen paspoorten niet meldde aan de politie, noch aan de betreffende afdeling burgerzaken, konden mensen die een paspoort op deze manier kwijtraakten eenvoudigweg bij de politie een proces verbaal van vermissing op laten maken, en met dat proces verbaal een nieuw paspoort ophalen bij burgerzaken, om vervolgens met een schoon paspoort een heronderzoek van de sociale dienst in te gaan. Die ziet dan geen enkele stempel in het paspoort en gaat dan over tot verlenging van de uitkering.

We konden een statistisch verband aantonen tussen veelvuldig een nieuw paspoort aanvragen, het hebben van een Antilliaanse geboorteplaats, het hebben van een uitkering in Nederland genieten en bolletjes slikken. Daarbij worden de paspoorten 'wit-gewassen' (weggooien en nieuwe aanvragen) zodat deze Antilliaanse bolletjesslikkers voor het verkrijgen van hun uitkering een 'schoon' paspoort kunnen tonen dat niet voor buitenlandse reizen gebruikt is. Door in het werkproces bij herhaaldelijk aanvragen van een nieuw paspoort extra onderzoek te doen bij de Marechaussee zijn onterecht verstrekte uitkeringen te voorkomen, hetgeen een preventieve maatregel is.

Van gedrag naar verdenking

De huidige Big Data benadering gaat teveel uit van profilering. Dan worden allerhande data bij elkaar gegooid, gekoppeld, en op een zeef gegooid, om te kijken wat er blijft liggen. Dit is niet alleen een schending van privacy, maar ook een veel te arbeidsintensieve methode, die te sterk leunt op strafrechtelijke trajecten. Dan ben je teveel repressief bezig, 'after the fact', terwijl je preventief moet werken en niet gebaseerd op profielen. Die profilerings-aanpak is inherent discriminatoir.

Je moet vanuit processen redeneren, meer precies vanuit handelingen en concreet gedrag van de burger, zoals je dat kunt herkennen in je uitvoeringsprocessen. Dus als iemand meer dan drie keer een paspoort komt aanvragen, wees dan extra op je hoede. Check in al die gevallen of iemand een uitkering geniet. En als dat het geval is, ga je als burgerzaken nader onderzoeken of er misschien bij de Marechaussee iets bekend is. Op deze manier ben je niet afhankelijk van profilering. Dit leidt minder tot discriminatie van bevolkingsgroepen zoals Antillianen of Marokkanen.

De privacy wordt op deze manier ook niet geschonden want met deze methode worden de databases niet gekoppeld of over elkaar heen gelegd. In plaats daarvan worden op grond van ontwikkelde gedragspatronen in de Big Data de feitelijke gedragingen geanalyseerd.

Daarvoor is 'patroon-elicitering' cruciaal: het sociale gedrag van individuen wordt in gesprek met street-wise professionals tot patronen geconstrueerd. De patronen kunnen dan in gedrag worden getraceerd aan de hand van digitale voetsporen. Dan volgt verdere informatieverrijking. Je begint dus met 'verwonderpunten' (de eerste trigger) die na verrijking leidt tot 'gerechtvaardigd wantrouwen'. Als je dan nader onderzoek doet, blijkt in een aantal gevallen dat er aanleiding is tot concrete verdenking. Met deze manier van werken schend je de privacy niet, omdat je op basis van concreet gedrag onderzoek start,

en niet direct met een verdenking, maar trapsgewijs van verwonderpunt naar concrete verdenking. Omdat je met patronen werkt, dus op basis van concreet gedrag, kan je ook discriminatie voorkomen. Het is immers het feit dat iemand meermalen een nieuw paspoort aanvraagt terwijl hij/zij ook een uitkering geniet, dat aanleiding geeft tot verdere onderzoeksstappen. Niet de vraag uit welk land iemand komt, van welk geslacht iemand is, of wat zijn inkomen, religie, of wat dan ook. Dit concrete gedrag is ook nog eens objectief waarneembaar, waardoor de ‘cultural bias’ die bij sommige uitvoeringsorganisaties aanwezig is, ook kan worden uitgesloten.

Een ander voorbeeld maakt deze benadering wellicht nog inzichtelijker. De tracering van fraude op basis van ‘leefwereld’-patronen rond de verhuur van huizen aan expats in Amsterdam. We vonden een getrouwde man en vrouw, die zich beiden inschreven op verschillende adressen. Feitelijk vormen ze een echtpaar, met een inkomen van 160000 Euro, in 1 huis. Administratief stonden zij apart ingeschreven, waardoor de vrouw (die alleenstaand 40.000 Euro verdient) kinderopvang toeslag krijgt. Ook krijgen ze hypotheekrente aftrek, ten onrechte, voor het tweede huis, dat ze in werkelijkheid verhuren aan expats. Zo behalen zij ongeveer 20.000 tot 30.000 Euro netto voordeel aan onterecht genoten hypotheekaftrek, inkomensverzwijging, onterechte kinderopvangtoeslag en tweede parkeervergunning.

Het gaat bij Big Data vooral om het toepassen van kennis en wijsheid, niet zozeer om het verwerken van data en informatie. Daar heb je behalve machines die de big data produceren vooral menselijk vernuft voor nodig, zoals de ‘street-wise’ ervaring van professionals. Zo ruiken casino-medewerkers aan cash geld. Een vreemde lucht duidt er wellicht op dat het geld lang onder de grond verstopt is geweest.

In onze big Data benadering en onze fraudebestrijding vertrouwen we nu te veel op de technologie. Dit geldt ook voor het eID debat. Ook hier zien we een te beperkte scope. Het is alsof we voor de beveiliging van ons huis, ons alleen maar richten op hele goede sleutels voor de voordeur. Maar de ramen, de achteringang en alles wat er in het huis gebeurt, is niet onderdeel van de aanpak. Fraudeurs hoeven zich echt niet een weg door de voordeur te banen, als de ramen wagenwijd open staan en er in het huis geen vorm van bewaking is. De proces-gerichte, patroonbenadering is een aanpak die respect voor privacy combineert met minder discriminerende vormen van data-analyse (in vergelijking met risico-profielen), terwijl de aanpak preventief is, zodanig dat mensen niet achteraf zwaar in de problemen komen. Op deze manier worden de politieke en gerechtelijke procedures ook minder bezet. Aan alle kanten lijkt mij dit een verbetering, die we zouden moeten nastreven. Alleen op deze wijze kunnen we de transformatie die we ondergaan en de enorme impact die ICT op ons heeft, en met name zaken als Big Data en eID, met een menselijke maat tot ons laten komen.

Arre Zuurmond, juni 2014