

Aanbieding WRR-Rapport *Big Data in een vrije en veilige samenleving*

Ernst Hirsch Ballin, lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en voorzitter van de projectgroep 'Big Data, privacy en veiligheid'

Het kabinet heeft een lastige adviesaanvraag tot de WRR gericht. Daar zijn we ook voor, en dus – meld ik namens de Raad, de projectgroep, hier vertegenwoordigd door prof. Broeders en dr. Schrijvers, en externe adviseurs – hebben we met plezier aan dit rapport gewerkt. Het is een onderwerp dat expertise van verschillende disciplines vereist – juridische, technische en sociaalwetenschappelijke – en in een hoog tempo in ontwikkeling is. Maar niet alleen dat, ook de samenleving zelf maakt ontwikkelingen door die heen en weer gaan tussen verwachtingen en zorgen en angsten. Angsten komen voor een deel voort uit het geweld dat zich manifesteert in terroristische acties en dankzij informatie- en communicatietechnologie sneller en heftiger dan ooit in de samenleving binnendringt. Zorgen komen ook voort uit de enorme nadelen die aan de samenleving worden toegebracht door behendige manipulatie van geldstromen, waarmee fraude wordt gepleegd of toegedekt en belasting ontdoken. Mogen we verwachten dat Big Data overheid en samenleving in staat stelt zich hiertegen beter te verweren? Verschaft Big Data de handhavende organen van de rechtsstaat eindelijk voldoende zicht op criminelen, fraudeurs en terroristen?

Er wordt veel over 'Big Data' geschreven en gesproken. Wat de bijzondere kenmerken ervan zijn, is niet altijd duidelijk. Wij zien als kenmerken niet alleen de omvang en de variëteit van de data, maar vooral de methode (met geavanceerde algoritmen) en de gerichtheid van de analyse op heden en toekomst, en de wijze waarop de resultaten van die analyses worden gebruikt. Om dat laatste gaat het uiteraard bij de toepassing in de sfeer van veiligheid en rechtshandhaving: ontschotting van de domeinen en 'actionable knowledge', gericht op individuen of groepen. Als het bij Big Data alleen maar om een kwantitatieve toename van de gegevens zou gaan, zouden we misschien snel zijn uitgepraat. Maar Big Data is meer dan dat de aantallen 'big' zijn. Wij zien in analyse en wijze van gebruiken *de* belangrijke, onderscheidende kenmerken van Big Data. Leidt dit tot een geheel nieuw perspectief bij het overheidsoptreden in dienst van recht en veiligheid?

De ontwikkelingen gaan snel, ook in de techniek, maar blijkens de door de Raad geëntameerde verkenningen – ze verschijnen vandaag in een afzonderlijk boekwerk onder redactie van Bart van der Sloot, Dennis Broeders en Erik Schrijvers – en de analyses in ons rapport moeten we hooggespannen verwachtingen enigszins temperen. Bovendien weten we van de eerste praktische toepassingen dat geautomatiseerde analyses een goede, professionele beoordeling door mensen met ervaring niet overbodig maken.

Dat betekent zeker niet dat de ontwikkeling van toepassingen op het gebied van de rechtshandhaving moet worden stopgezet, maar wel dat daarvoor goede juridische en beleidskaders nodig zijn. 'Big Data' biedt namelijk zeker belangrijke mogelijkheden en perspectieven. Het vinden van sporen van ernstige misdrijven kan enorm worden versneld. Netwerken waarin terroristische aanslagen worden voorbereid, kunnen aan de hand van suspecte bewegingen scherper in beeld worden gebracht. Frauduleuze patronen worden zichtbaar door de combinatie van gegevens uit verschillende bron. Maar er zijn ook risico's. Een gevoel onder de burgers overal en voortdurend in de gaten te worden gehouden leidt tot

onvrijheid. Mensen zouden zich geremd kunnen gaan voelen om hun hart te luchten of onschuldig ongewoon te zijn. Of, erger nog, overheidsdiensten zouden te snel conclusies kunnen trekken uit statistische gegevens. Wanneer daarin persoonlijke eigenschappen een rol gaan spelen zoals herkomst, geloof of uiterlijk, slaat de bescherming van ons aller vrijheid in haar tegendeel om.

Onze aanbevelingen betreffen daarom het goed normeren en toetsbaar maken van de analyses en het gebruik van Big Data. Als dat gebeurt, vermindert dat de noodzaak om steeds moeilijker te handhaven eisen te stellen aan de verzameling van gegevens. Analyse en gebruik vormen het hart van Big Data-processen en dat mag niet oncontroleerbaar verlopen: er moet onafhankelijk toezicht zijn op algoritmen en profielen – en dat vereist bevoegdheden, middelen en expertise voor toezichthouders.

Verder moet de positie van de burger worden versterkt (wij adviseren vast te leggen dat de bewijslast voor de juistheid altijd bij de gegevensverwerker blijft, dat versterking van het toezicht plaatsvindt, uitbreiding van de rechterlijke toetsing en verbetering van de positie van belangenorganisaties) en moet de overheid secuur zijn in hoe ze Big Data inzet (een zorgplicht dus, alsmede verzekering dat Big Data niet alleen aan de handhaving maar ook aan de positie van de burger ten goede komt, en horizonbepalingen voor Big Data-projecten). Een wetenschappelijke (ook data-analytische) uitdaging is bovendien om het onderscheidend vermogen (de accuracy dus) van Big Data-analyse wat betreft de gewenste opsporingsdoelen steeds verder te verhogen en daarmee tegelijkertijd de kans op ongewenste nadelen (foute bevindingen en verkeerde of discriminerende toepassingen) te minimaliseren.

Big Data-analyses – en daarmee statistische waarschijnlijkheden – zullen de komende jaren een grotere rol in de besluitvorming spelen en zullen vaker sturend zijn voor interventies. In deze ontwikkeling moet worden overwogen welke foutmarges we bereid zijn te accepteren. Naarmate de gevolgen voor de burger ingrijpender zijn, moet strakker worden vastgehouden aan de eisen die aan overheidsbesluitvorming worden gesteld. En – dat staat ook in de EU-verordening gegevensbescherming die net door het Europese Parlement is aanvaard – automatische besluitvorming (“computer says no”) is in elk geval niet aanvaardbaar. Het vertrouwen van de burgers in het werk van de overheid, maar door Big Data niet worden ondermijnd. Integendeel: duidelijk ket zijn dat de overheid in het belang van de burger nieuwe methoden en technieken hanteert.

De Raad doet dus niet mee aan de gebruikelijke *framing* van ons onderwerp als het vinden van een ‘balans’ tussen vrijheid en veiligheid. Als de overheid een scherper, actueel zicht krijgt op het doen en laten van de burgers, lijkt dat een sprong voorwaarts voor de rechtshandhaving en de openbare veiligheid. Maar wanneer door voortdurende controle de vrijheid van handelen en spreken onder druk komt te staan, betekent dat er ook iets schort aan hun persoonlijke veiligheid jegens de overheid. En omgekeerd, wanneer de overheid tekortschiet in haar zorg voor de persoonlijke veiligheid van de burgers, bedreigt dat ook hun vrijheid. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is naast het EVRM de juridische ankerplaats geworden van deze vrijheden, en stelt ook specifieke eisen aan de gegevensbescherming. Daarom hebben we ons rapport de titel gegeven ‘Big Data in een vrije en veilige samenleving’.