

26 643 Informatie- en communicatietechnologie (ICT)
32 761 Verwerking en bescherming persoonsgegevens
Nr. 1452 Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

Met het rapport *De prijs van gratis internet* beantwoordt het Rathenau Instituut de vragen van de vaste Kamercommissie voor Digitale Zaken over hoe online tracking werkt en hoe dat publieke waarden op individueel en maatschappelijk niveau raakt.

Uw Kamer heeft mij gevraagd om de bevindingen uit het rapport te voorzien van een reactie. In deze brief reageer ik mede namens de minister van Economische Zaken en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op de bevindingen uit het rapport en ga ik in op de richtingen die het Rathenau Instituut voorstelt voor toekomstig online-trackingbeleid. In het debat met uw Kamer over online kinderrechten van 2 oktober 2025 heb ik toegezegd om met de staatssecretaris van JenV in gesprek te gaan over online tracking¹ en heb ik toegezegd u voor het kerstreces een beleidsreactie op het rapport van Rathenau Instituut te sturen². Met deze brief acht ik deze toezeggingen afgedaan.

Online Tracking en Wet-en Regelgeving

Het Rathenau Instituut stelt in het rapport vast dat online tracking zich in de afgelopen decennia heeft ontwikkeld tot een omvangrijk en verfijnd systeem. Via diverse technieken worden de online activiteiten en gedragingen van gebruikers verzameld, gecombineerd, geanalyseerd en verhandeld. Deze praktijken vormen een belangrijke pijler in het digitale verdienmodel, dat in belangrijke mate draait op advertentie-inkomsten. In dit verband kan gepersonaliseerd adverteren voor zowel consumenten als ondernemers voordelig zijn. Zo kunnen consumenten profiteren van advertenties die beter bij hun voorkeuren aansluiten en kunnen ondernemers hun advertenties richten op consumenten die hierin geïnteresseerd zijn. De inkomsten die worden vergaard met online tracking maken het mogelijk dat tal van digitale diensten zoals sociale media, zoekmachines en apps kosteloos kunnen worden

¹ TZ202510-159

² TZ202510-164

aangeboden. Het gevolg hiervan is dat de persoonsgegevens van gebruikers zijn uitgegroeid tot handelswaar waarmee verschillende actoren in het advertentie-ecosysteem geld kunnen verdienen. Op basis van de (technologische) trends die zich nu aftekenen is te verwachten dat online tracking en personalisatie in de toekomst nog gericht, persoonlijker en invasiever zullen zijn. Onder andere omdat nieuwe consumentengadgets en -technologieën, zoals *virtual reality* brillen, intieme(re) data kunnen verzamelen.

De handel in persoonsgegevens en de verregaande personalisatie van digitale producten en diensten hebben impact op publieke waarden. Volgens het Rathenau Instituut brengt online tracking risico's met zich mee op zowel individueel als maatschappelijk niveau. Op individueel niveau raakt het aan waarden zoals privacy, autonomie, veiligheid, gelijke behandeling en welzijn. Zo kunnen consumenten veel subtieler en meer ongemerkt worden beïnvloed doordat bedrijven online tracking technieken inzetten. Mensen krijgen bijvoorbeeld – vaak zonder dat ze het zelf merken – verschillende zoekresultaten te zien, ondanks dat ze dezelfde zoekopdracht hebben gegeven. Door deze zogenoemde hyperpersonalisatie ontvangen mensen alleen nog nieuws of aanbiedingen die in hun 'filterbubbel' passen. Op maatschappelijk niveau ontstaan door online tracking risico's voor onder meer de nationale veiligheid en de democratie en kan gebrekkige concurrentie in de digitale-advertentiemarkt mogelijk nadelige effecten hebben voor de collectieve welvaart.

Om de rechten van burgers te beschermen en deze risico's te beperken heeft de Europese Unie de afgelopen decennia verschillende wettelijke kaders ontwikkeld. Hiertoe behoren onder andere de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de ePrivacyrichtlijn (in Nederland uitgewerkt in de Telecommunicatiewet), de Digitaal dienstenverordening (DSA), de Digitaal marktenverordening (DMA), de AI-verordening en de Verordening inzake politieke advertenties. Volgens het Rathenau Instituut schiet de naleving van deze kaders als het gaat om het aanpakken van risico's op het gebied van online tracking en personalisatie in de praktijk tekort en zijn er uitdagingen rondom handhaving.

Toekomstig Onlinetrackingbeleid

Ik zie net als het Rathenau Instituut dat er risico's kleven aan online tracking, zowel voor individuen als voor de maatschappij. Het is belangrijk dat we blijven werken aan beleid dat in de praktijk bescherming biedt. Het Rathenau Instituut ziet drie beleidsrichtingen: (i) optimalisatie van bescherming binnen het

huidige systeem, (ii) contextueel adverteren in plaats van persoonlijk adverteren door advertenties af te stemmen op de inhoud van websites waarop advertenties te zien zijn in plaats van op persoonlijke gegevens van gebruikers, of (iii) gebruikers laten betalen voor rechtstreekse toegang tot online diensten in plaats van deze gratis aan te bieden, waardoor tracking grotendeels overbodig wordt.

Het Rathenau Instituut merkt daarbij op dat het huidige systeem nog niet tot structurele veranderingen met betrekking tot online tracking heeft geleid. Daarom stelt het Rathenau Instituut voor om beleidsrichtingen ii (contextueel adverteren) en iii (betaalde diensten) serieus te overwegen.

De eerste beleidsrichting gaat uit van een optimalisatie van bescherming in het huidige systeem, terwijl de overige twee beleidsrichtingen een alternatief systeem voorstellen. Dergelijke alternatieven worden al ingezet door bijvoorbeeld de Nederlandse Stichting Etherreclame (STER) en The New York Times. De beleidsrichtingen ii (contextueel adverteren) en iii (betaalde diensten) zijn echter geen volledig losstaande alternatieven. Beide beleidsrichtingen vragen in feite om een verbod op of beperking van advertentiepersonalisatie. Indien een dergelijke koers zou worden gevolgd, zullen deze aanbieders zelf moeten kiezen hoe zij hun verdienmodel in de toekomst willen inrichten: via contextuele advertenties, een betaalmodeel, of een combinatie van beide (bijvoorbeeld door zowel vrij toegankelijke als betaalde artikelen of pagina's aan te bieden).

De wenselijkheid van het invoeren van een verbod of beperking op advertentiepersonalisatie vereist een zorgvuldige afweging, aangezien dit een systeemverandering behelst met effecten op verschillende terreinen. Het Rathenau Instituut geeft aan dat een dergelijke systeemverandering kan leiden tot minder dataverzameling, met positieve effecten op de privacy en autonomie van gebruikers. Tegelijkertijd schetst het Rathenau Instituut ook verscheidene uitdagingen. Een verbod raakt enerzijds adverteerders en (mkb)bedrijven die advertentiepersonalisatie inzetten om voor hun producten of diensten de juiste doelgroepen te bereiken. Anderzijds raakt een verbod websiteaanbieders, die bij een overgang naar contextueel adverteren sneller geneigd kunnen zijn om te kiezen voor (gedeeltelijke) betaalmuren, wat de vrije toegang tot online informatie en diensten zou beperken. Hoe en in welke mate deze effecten zich in de praktijk zouden voordoen is onzeker.

Gezien de complexe afwegingen en mogelijk verstrekken de gevolgen van deze systeemverandering dienen de voor- en nadelen van deze beleidsopties nader te worden onderzocht en tegen elkaar te worden afgewogen. Daar komt bij dat dit zich lastig louter op nationaal niveau laat regelen. Nederland zal een fundamentele verandering dan ook niet alleen kunnen bewerkstelligen. Het is daarom belangrijk om Europese samenwerking te zoeken voor het verkennen van de wenselijkheid en haalbaarheid van alternatieven voor online tracking in de interne markt.

In de tussentijd staat binnen de eerste beleidsoptie het beleid op dit onderwerp niet stil. Het kabinet zet zich in voor de versterking van toezicht en herziening van Europese regels om zo de privacy en gebruikerservaring van eindgebruikers te versterken.³ Ik ga verkennen hoe we burgers beter kunnen informeren over de risico's van online tracking. Ik zal onder andere met ECP |Platform voor de Informatiesamenleving| dialogen gaan organiseren om het bewustzijn te vergroten.

Het kabinet heeft bij de totstandkoming van de Digitale Omnibus aandacht gevraagd voor de vereenvoudiging van cookieregelgeving, onder meer om gebruikers in staat te stellen om effectievere keuzes te maken met betrekking tot online tracking. Ik zal tevens aandacht vragen voor het gebruik van radicaliserende algoritmes gebaseerd op online tracking zoals verzocht in de motie Kathmann/Timmermans over een Europees verbod op radicaliserende algoritmes.⁴

De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) houdt toezicht op de bepalingen uit de DSA die het online platforms verbiedt om gepersonaliseerd te adverteren aan minderjarigen en om voor gepersonaliseerde advertenties gebruik te maken van bijzondere persoonsgegevens. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in afstemming met de toenmalige minister voor Rechtsbescherming budget vrijgemaakt voor aanvullend toezicht op cookies en online tracking bij de AP.⁵ Van 2024 tot 2026 wordt er €500.000 ter beschikking gesteld. Vanaf 2027 gaat het om structureel €350.000 per jaar. De minister van Economische Zaken heeft daarnaast een wetsvoorstel in voorbereiding waarmee het

³ Kamerstukken II 2022/23, 32 761, nr. 286.

⁴ Kamerstukken II 2025/26, 21 501-33, nr. 1158.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 26 643, nr. 1071

toezicht op cookies en online tracking geconcentreerd ondergebracht wordt bij de AP.⁶

Tot slot

Online tracking is geen nieuw fenomeen en de zorgen over de schaduwkanten ervan zijn niet van vandaag of gisteren. Hoewel er in de afgelopen jaren diverse wetgeving ontwikkeld is, stelt het Rathenau Instituut dat dit mogelijk niet genoeg is om de risico's van online tracking voor publieke waarden het hoofd te bieden. Ik neem deze zorgen serieus en zal mij ervoor inzetten om op Europees niveau aandacht te vragen voor cookiebeleid en verkenningen te doen naar de mogelijkheden tot wijziging daarvan. Daarnaast zal ik mij inspannen voor het vergroten van het bewustzijn van burgers op dit terrein.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
E. van Marum

⁶ Meer specifiek wordt het toezicht op artikel 11.7a Telecommunicatiewet verlegd van de ACM naar de AP.