

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 VII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2020

Nr. 88

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2019

Met deze brief informeer ik uw Kamer over mijn reactie op het rapport «Zoeken naar waarheid: over waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk» van de Raad voor het Openbaar Bestuur (hierna: de Raad). Op 8 februari 2018 vroeg ik de Raad om een advies over het onderwerp Digitalisering en Democratie (Kamerstuk 34 775 VII, nr. 52). Op 9 mei jl. is dit advies aan mij aangeboden.

Ik verzocht de Raad om de kansen en gevaren van digitalisering te analyseren en hierin een handelingsperspectief te schetsen. De Raad heeft daarbij gekozen voor de focus op waarheidsvinding, omdat dit proces een belangrijke rol speelt bij het bepalen, bekritisieren en bijsturen van de koers van beleid. Voor de democratie is het cruciaal dat iedereen naar waarheid kan blijven zoeken. Denk aan politici die elkaar op feiten bevragen, wetenschappers die feiten onderzoeken en journalisten die feiten onthullen. Aan dit proces geeft digitalisering mede richting en kan het zowel een belofte als een bedreiging zijn.

Digitalisering wordt echter steeds vaker ook als een bedreiging voor de democratie gezien. Nepnieuws, filterbubbels en manipulatie komen de democratie niet ten goede. Zo kan digitalisering waarheidsvinding onder druk zetten. De Raad roept daarom de regering en Staten-Generaal op tegenmachten te organiseren, bijvoorbeeld door transparantie af te dwingen over de manier van beïnvloeding op digitale platforms. De VNG heeft recent ook positief gereageerd op het advies¹.

Ik dank de Raad van harte voor haar waardevolle advies.

¹ <https://vng.nl/files/vng/20190729-vngadvies-raad-openbaar-bestuur.pdf>.

Samenvatting van het advies

Waarheidsvinding, het proces om waarheid te achterhalen, is van belang voor een goed geïnformeerde democratische gedachteswisseling en het vertrouwen van burgers, wetenschappers en journalisten in dit proces is van onschatbare waarde.

In het advies wordt gesproken over twee soorten waarheid, namelijk «waarheid als wenselijkheid» en «waarheid als werkelijkheid». De eerste stelt dat iets waar is wanneer het overeenstemt met de gewenste werkelijkheid, en de tweede dat iets waar is wanneer het overeenstemt met de werkelijkheid zoals die is. De Raad constateert dat het vaak lastig is het onderscheid tussen deze twee te maken. Daarom moet waarheidsvinding naar de werkelijkheid zoals die is, mogelijk blijven. Burgers moeten zich er bewust van zijn dat het selecteren van feiten vaak een politieke of ideologische keuze is. Bovendien nemen mensen vaak de werkelijkheid waar via anderen, zoals journalisten, politici en wetenschappers. Zij moeten het goede voorbeeld geven, zodat mensen op ze kunnen blijven vertrouwen. Ook constateert de Raad dat er in politiek en beleid «waarheidsschroom» is: het niet durven spreken over waarheid en waarheidsvinding. Voor een goede democratische gedachteswisseling wil de Raad deze graag wil doorbreken door het openbaar bestuur aan te sporen zich meer uit te spreken in termen van «waarheid als werkelijkheid».

De Raad stelt dat de zorgen over de invloed van media op democratische gedachteswisseling niet nieuw zijn. Maar digitalisering is anders omdat het de structuur van het democratisch debat verandert. In de eerste plaats wordt informatievergaring en -verspreiding laagdrempeliger. Verder komen veel mensen door digitalisering veel makkelijker direct met veel andere mensen in contact. Tot slot wordt er online in toenemende mate gestuurd met data. Online platforms kunnen informatie aanpassen aan de voorkeuren van gebruikers. Dit kan zorgwekkend zijn voor de democratie wanneer het voor burgers door deze ontwikkelingen moeilijker wordt om goed geïnformeerd te zijn.

De betrouwbaarheid van het veel grotere en vaak ook betere aanbod van informatie online is daardoor vaak lastig te beoordelen.

Ontsporing van waarheidsvinding

Op basis van haar analyse benoemt de Raad drie digitale beproevingen:

Desinformatie: de vrees dat dat door digitalisering desinformatie sneller vervaardigd en gericht verspreid kan worden. De Raad definieert desinformatie daarbij als informatie die – doelbewust – een valse weergave is van de werkelijkheid om het proces van waarheidsvinding te verstoren;

Desintegratie: het risico dat door digitalisering parallelle werelden ontstaan die niet meer met elkaar kunnen worden verbonden;

Despotisme: het gevaar dat burgers door digitalisering makkelijker heimelijk beïnvloed kunnen worden zonder dat zij dit door hebben, zoals bij (heimelijke) micro-targeting, en zo in hun keuzes worden beperkt.

De Raad constateert verder dat Nederland wordt gekenmerkt door een uniek hoog vertrouwen in het functioneren van de Nederlandse democratie en media.

De Raad geeft vijf aanbevelingen:

1. Vergroot het vertrouwen in instituties voor waarheidsvinding;
2. Maak burgers weerbaar voor desinformatie;
3. Investeer in plekken voor democratische gedachteswisseling;

4. Laat gebruikers zelf beschikken over hun data en dwing transparantie af over de beïnvloeding online en pak machtsmisbruik aan door wetten te handhaven; en
5. Voer het gesprek over digitalisering en waarheidsvinding.

Kabinetsreactie op hoofdconclusies

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de Raad dat Nederland het nog steeds goed doet, terwijl de internationale gemeenschap wordt gekenmerkt door een neerwaartse spiraal van vertrouwen in media en democratische waarheidsvinding². In Nederland is het vertrouwen in de media relatief groot en de zorgen van burgers over de invloed van desinformatie zijn in vergelijking met andere landen laag. Tegelijkertijd is de mate van adoptie van digitale technologie bijna nergens zo hoog als in Nederland, terwijl het aantal geautomatiseerde accounts dat desinformatie verspreidt in Nederland laag is in vergelijking met andere landen.³

Wat bijdraagt aan het relatief hoge vertrouwen van Nederlanders in de Nederlandse democratie is het landschap van spelers dat bijdraagt aan democratische waarheidsvinding. Hierbij valt te denken aan journalisten, wetenschappers, en politici, alsook adviesraden en kennisinstellingen. Zo functioneert in Nederland een stelsel van waarheidsvinding dat essentieel is voor goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling.

Ook het publieke omroepsysteem en de commerciële media zijn om te koesteren. Naast hoogwaardig onafhankelijk nieuws zijn er omroepen en zenders met verschillende maatschappelijke en ideologische kleuren. Deze pluriformiteit is dan ook een kernwaarde in de Nederlandse Mediawet, omdat deze positief bijdraagt aan de politieke vertegenwoordiging van burgers en hun ideeën.

Het kabinet onderkent, net als de Raad, het ontegenzeggelijke belang van het streven naar waarheid en van een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling. Maar gezien het unieke Nederlandse landschap vindt het kabinet het gepast dat de overheid, anders dan de Raad stelt, zich niet primair uitspreekt in termen van «de waarheid als werkelijkheid». Grote delen van «waarheid als werkelijkheid» worden door onafhankelijke instituten mede-gedefinieerd, zoals door het CBS, de planbureaus, de universiteiten, en de journalistiek. Dat geeft journalisten, politici en burgers de ruimte om zich op tegenspraak en op de waarheid als wenselijkheid te richten.

Digitale platforms kunnen dit landschap verrijken. Ze kunnen nog meer stemmen laten horen en innovaties aanjagen. Het is belangrijk dat deze digitale kansen voor democratie met innovaties verder worden gebracht in de wetenschap, journalistiek en in politieke partijen.

Het kabinet onderschrijft verder de analyse van de Raad dat digitalisering democratie ook kan bedreigen. Waarden als autonomie en privacy kunnen worden bedreigd door het gangbare advertentie-gedreven verdienmodel in de digitale economie. In dat model vinden constante razendsnelle biedingen op basis van persoonsgegevens plaats in ruil voor gepersonaliseerde advertentieruimte. Daarbij wordt geprobeerd de aandacht van de gebruiker zo lang mogelijk vast te houden. Indien politieke advertenties enkel zichtbaar zijn voor de verzender, ontvanger en de commerciële

² <https://freedomhouse.org/report/freedom-media/freedom-media-2019>, <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>, <https://www.v-dem.net/en/>.

³ Mediamonitor 2019, Reuters Institute Digital News Report Nederland 2019, Commissariaat voor de Media, p. 7, p. 60–68.

dienstverlener, kunnen politieke advertenties ook een bedreiging vormen voor een open en eerlijk verkiezingsproces en onafhankelijke en pluri-forme media.

Het kabinet is verder met de Raad van mening dat te grote machtsconcentraties in de technologiesector de marktwerking kunnen verstoren. Dit kan een nadelig effect hebben op de totstandkoming van verantwoorde innovaties en de keuzevrijheid van burgers.

Reactie op de aanbevelingen

Het kabinet is het eens met de aanbevelingen van de Raad en wil het gesprek over dit onderwerp blijven voeren. Nieuwe ontwikkelingen, zoals «deepfakes»⁴, vragen ons allen om telkens alert te blijven. In het afgelopen jaar heeft het kabinet, in lijn met dit advies, al veel beleid ontwikkeld en gerealiseerd.

Aanbeveling 1: Vergroot het vertrouwen in instituties voor waarheidsvinding; en

Aanbeveling 4: Laat gebruikers zelf beschikken over hun data en dwing transparantie af over de beïnvloeding online en pak machtsmisbruik aan door wetten te handhaven

Het kabinet zet in op het borgen van privacy en transparantie en op het beperken van marktmacht van technologiebedrijven. Dit draagt bij tot groter vertrouwen in instituties (aanbeveling 1). Digitale media moeten transparanter zijn over de keuzes die ze maken in het ontwerp van hun technologie, en de persoonlijke autonomie van burgers, zoals uiteengezet in de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), moet beter worden gewaarborgd. Meer transparantie helpt burgers geïnformeerde keuzes te maken, en zorgt dat de digitale economie open blijft staan voor nieuwe spelers. Betere bescherming van persoonlijke autonomie geeft burgers meer controle over hun keuzes, en maakt hen minder afhankelijk van sturing door data (aanbeveling 4). Hier ligt naast een primaire rol voor de technologiesector ook een rol voor de overheid en het openbaar bestuur.

Zelfbeschikkingsrecht

Bescherming van het zelfbeschikkingsrecht van burgers en hun privacy is versterkt met de totstandkoming van de AVG. Vanwege de consequenties van de implementatie van de AVG heeft het kabinet het budget van de Autoriteit persoonsgegevens (AP) meer dan verdubbeld. Aan het budget is vanaf 2018 structureel € 5 miljoen toegevoegd en vanaf 2019 nog eens structureel € 2 miljoen. In de Voorjaarsnota 2019 is een verdere structurele verhoging van het budget met € 3,4 miljoen opgenomen⁵. Het budget van de AP komt daarmee in 2019 op € 18,6 miljoen. Bij brief van 16 september 2019 heeft de Minister voor Rechtsbescherming de Kamer geïnformeerd over een extern onderzoek naar de grondslagen van de financiering en het budget van de AP, dat in gezamenlijkheid met de AP zal worden verricht. Het kabinet onderzoekt daarbovenop of de eisen in de AVG ten aanzien van grote techbedrijven kunnen worden aangescherpt om de hoeveelheden gegevens die zij over personen verwerken te

⁴ Deep fake is een verzamelnaam voor software waarmee je nepvideo's kunt maken die bijna niet van echt te onderscheiden zijn. Met deepfakes kan je in video's personen iets laten zeggen of doen wat iemand nooit heeft gezegd of gedaan. Zie <https://www.mediawijsheid.nl/deep-fake/>.

⁵ «Verwerking en bescherming persoonsgegevens». 16 september 2019, Kamerstuk 32 761, nr. 149.

beteugelen. Het wil daarnaast wettelijke voorschriften die specifiek zijn dan die in de AVG om risico's van profilering tegen te gaan. Daarbij moet gedacht worden aan risico's dat personen op basis van een profiel van (het aanbieden van) producten en diensten worden uitgesloten of daarvoor hogere prijzen moeten betalen, zonder dat daarvoor een terechte grond bestaat. Het kabinet zal dit onderdeel laten zijn van de evaluatie van de AVG, die in mei 2020 moet zijn afgerond.

In de recente kamerbrief over «regie op gegevens»⁶ worden verschillende beleidspaden uiteengezet die de burger in staat stellen om de rechten die voortvloeien uit de AVG bij de overheid uit te oefenen en de overheid te controleren op het gebruik van persoonsgegevens. In deze brief geeft het kabinet aan dat burgers hun eigen gegevens bij de overheid digitaal moeten kunnen delen met private partijen (zoals woningcorporatie, schuldhulpverlening of zorgverlener). Het kabinet zal deze ontwikkeling actief stimuleren en hiervoor (wettelijke) kaders ontwikkelen. We onderschrijven daarom de conclusie van de Raad dat het van belang is dat burgers meer grip krijgen op het gebruik van hun persoonsgegevens, zowel door de overheid alsook door derden. Dit kan helpen bij het tegengaan van de dreigingen van despotisme en desinformatie, zoals heimelijke beïnvloeding. Meer grip op persoonsgegevens draagt ook in positieve zin bij aan het vertrouwen van burgers in de verschillende instituties.

Transparantie

In het regeerakkoord staat dat het kabinet eraan hecht dat de overheid transparant en open is. Overheidsinformatie wordt goed vindbaar en toegankelijk gemaakt in de vorm van open data. Meer transparantie over de werking en invloed van algoritmen begint ook bij de overheid zelf. Op 8 oktober jl. heeft de Minister voor Rechtsbescherming mede namens de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een brief aan de Tweede Kamer verzonden over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid en met richtlijnen voor toepassing van algoritmes door overheden⁷. In deze waarborgen staan transparantie, essentieel voor vertrouwen, en toetsbaarheid centraal.

Het transparantielab van BZK zal deze richtlijnen toetsen en verder operationaliseren in een online applicatie die de gebruiker ondersteunt bij het toepassen van de richtlijnen. Ook organiseert het kabinet samen met de Tweede Kamer en Open State Foundation tegenspraak door middel van hackathons, zoals de jaarlijkse «Accountability Hack» in de Tweede Kamer.

De techbedrijven hebben ook een verantwoordelijkheid in de aanpak van online desinformatie. Op 18 oktober jl. heb ik een brief aan uw Kamer aangeboden waarin ik terug- en vooruitkijk op de aanpak van desinformatie (Kamerstuk 30 821, nr. 91). In deze brief wordt nog eens benadrukt dat transparantie over de herkomst en verspreiding van informatie essentieel is om heimelijke beïnvloeding tegen te gaan, en vindt u de actielijn van het beleid. Het is goed dat alle sociale media platforms inmiddels een zogenaamde «ad library» hebben, waarin politieke advertenties inzichtelijk zijn. In dit licht is het ook relevant dat de Autoriteit Consument en Markt (ACM) partijen als Google en Facebook heeft verplicht in app-stores en op de platforms inzichtelijk te maken of en hoe

⁶ Beleidsbrief «Regie op Gegevens», 11 juli 2019, Kamerstuk 32 761, nr. 147.

⁷ «Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid», 8 oktober 2019, Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 641.

persoonlijke data verkocht wordt en aan wie.⁸ En dat Twitter recent nieuw beleid heeft aangekondigd over het toestaan van betaalde politieke advertenties. Alle wetenschappers, journalisten, burgers en politici moeten op basis van ideeën en overtuiging kunnen bijdragen aan de waarheidsvinding over digitalisering, en alternatieven kunnen ontwerpen en voorstellen. Daarvoor moeten zij onder bepaalde voorwaarden structurele toegang hebben tot de noodzakelijke gegevens, en moeten digitale platformen doen wat ze hebben beloofd in de Europese gedragscode.⁹

Het kabinet streeft er verder naar om in de aangekondigde Wet Politieke Partijen voorschriften inzake de transparantie van digitale campagnevoering en micro-targeting op te nemen. Deze wet wordt in het voorjaar van 2020 in procedure gebracht. Giften van buiten de Europese Unie aan Nederlandse politieke partijen en hun nevenstellingen zullen worden verboden. Alle giften uit andere EU-lidstaten moeten openbaar gemaakt gaan worden.

Marktmacht

In de recente beleidsbrief aan de Tweede Kamer over mededinging in de digitale economie¹⁰ zijn drie maatregelen aangekondigd om de blijvende dominante positie van digitale platforms met een «poortwachtersfunctie» te voorkomen. Blijvende dominantie belemmert de toetreding van nieuwe bedrijven en beperkt de online keuzevrijheid van consumenten en ondernemers. Het wordt voor toezichthouders als eerste mogelijk om sneller online marktdominantie aan te pakken. Als de toezichthouder kan aantonen dat een bedrijf niet voldoende openheid of toegang tot essentiële data of diensten biedt, moet het bedrijf verplicht kunnen worden om die toch te bieden. Verder wordt het mogelijk om bij het goedkeuren van fusies niet alleen rekening te houden met de omzet. De huidige fusiedrempel houdt het veelvuldig opkopen van – nog kleine – toekomstige concurrenten door grote platforms niet tegen. Daarom wil het kabinet dat er beter passende criteria komen voor het melden van een overname. Bijvoorbeeld door naast omzet, ook rekening te houden met de transactiewaarde van een overname, zodat fusies als die tussen Whatsapp en Facebook in de toekomst wel boven de fusiedrempel uitkomen. De richtsnoeren, waarin de toepassing van mededingingsregels is vastgelegd, moeten ook worden aangepast. Bijvoorbeeld door ook de rol van data mee te wegen bij het beoordelen van concurrentievraagstukken bij platforms. Voor deze drie maatregelen pleit het kabinet voor veranderingen op Europees niveau.

Aanbeveling 2: Maak burgers weerbaar voor desinformatie

Het kabinet onderneemt langs verschillende lijnen actie om burgers en de maatschappij als geheel weerbaar te maken tegen desinformatie, en kritisch te doen blijven op digitalisering. Op dit moment werken leraren en schoolleiders aan een integrale herziening van het onderwijscurriculum voor het primair en voortgezet onderwijs; hun voorstellen zijn op 10 oktober openbaar gemaakt, waarna ze dienen als basis voor vernieuwde onderwijsdoelen. Hierbij hebben relevante thema's als mediawijsheid (kritisch en bewust gebruik maken van digitale technologie) en informatievaardigheden (het vinden en op waarde beoordelen

⁸ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/facebook-past-voorwaarden-aan-het-voordeel-van-consumenten> en <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-initieert-internationale-oproep-aan-apple-en-google-over-appstores>.

⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>.

¹⁰ Kamerstukken 27 879 en 26 643, nr. 71.

van informatie) een plaats binnen het leergebied digitale geletterdheid. In de afgelopen periode is er daarnaast een veelheid aan initiatieven ontplooid gericht op volwassenen inzake online weerbaarheid en de risico's van online desinformatie. Daarnaast bestaan er ook meer structurele samenwerkingsverbanden, zoals het Netwerk Mediawijzer en de Alliantie Digitaal Samenleven die de maatschappelijke behoeften in beeld brengen en in samenwerking met partners uit de private en semipublieke sector ondersteuning bieden. Per brief van 15 november jl.¹¹ is uw Kamer geïnformeerd over de aanpak ten aanzien van mediawijsheden voor jongeren en volwassenen zoals het kabinet die voorstaat.

Aanbeveling 3: Investeer in plekken voor democratische gedachteswisseling

De overheid bouwt zelf ook aan digitale platforms voor publieke democratische gedachteswisseling. Nog tot het einde van het jaar loopt de proeftuin «lokale digitale democratie» als onderdeel van een samenwerkingsprogramma tussen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verschillende partijen en de Vereniging Nederlandse Gemeenten¹². Vanuit de proeftuin worden lokale overheden geholpen bij de implementatie van open source participatietools. Amsterdam heeft haar eigen «Open Stad» platform ontwikkeld, en Den Haag heeft een deel hiervan overgenomen en toegepast. Recent is in Nederland de Stichting Consul opgericht, waarin het meest gebruikte digitaal democratische open source platform wereldwijd wordt onderhouden en doorontwikkeld. Dit initiatief wordt ondersteund door het Innovatiebudget van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Het kabinet deelt de constatering dat er onvoldoende gebruik wordt gemaakt van het instrument «internetconsultatie»¹³. Inzet van het kabinet is om het bereik van internetconsultatie te verbeteren. Om het gebruik van internetconsultatie, en daarmee de participatie, door alle burgers te bevorderen, zet het kabinet onder meer in op meer, en op doelgroepen gerichte, communicatie via online en offline media. Ook zijn in het JenV «Startup in Residence»-programma via de challenge «Innovatie in consultatie» nieuwe mogelijkheden verkend om het bereik van de site te vergroten.

Nederland kent een kwalitatief sterke en pluriforme nieuwsvoorziening maar er zijn – zoals de Raad terecht opmerkt – ook aandachtspunten, met name op gebied van onderzoeksjournalistiek, regionale en lokale journalistiek. Het kabinet maakt werk van een duidelijke wettelijke taak voor NOS en de Nederlandse Publieke Omroep ten aanzien van nieuwsvoorziening. Eerder is uw Kamer geïnformeerd over de toekenning van 5 mln. euro extra middelen voor onderzoeksjournalistiek.¹⁴ Daarnaast komt incidenteel 15 mln. euro vrij om de samenwerking tussen regionale en lokale omroepen te versterken.

Aanbeveling 5: Voer het gesprek over digitalisering en waarheidsvinding

Ook wordt onderzoek naar waarheidsvinding, digitalisering en democratie verder gestimuleerd om het gesprek gaande te houden. Het experimen-

¹¹ Kamerstuk 35 300 VIII, nr. 106.

¹² <https://www.lokale-democratie.nl/lokaledigitaledemocratie>.

¹³ Zie Kabinetsstandpunt eindrapport staatscommissie parlementair. Stelsel, 26 juni 2019, Kamerstuk 34 430, nr. 10.

¹⁴ «Besteding van de middelen uit het regeerakkoord voor onderzoeksjournalistiek», 22 juni 2018, Kamerstuk 32 827, nr. 126.

teren met digitale publieke platforms is een expliciete doelstelling van onderzoeks-subsidies van de Vereniging van Nederlandse Universiteiten en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek. Er is 3 mln. euro beschikbaar voor NWO en VSNU onderzoek rondom «digital society», en verschillende ministeries hebben recent een vergelijkbaar bedrag extra geïnvesteerd met NWO in nieuw onderzoek voor maatschappelijk verantwoord innoveren voor publieke waarden in de digitale wereld.

Het kabinet is met de Raad van mening dat burgers, journalisten, wetenschappers en politici in staat moeten blijven om razendsnelle technologische ontwikkelingen te begrijpen, om er kritisch op te kunnen reflecteren en om deel te blijven nemen aan democratische waarheidsvinding. Met bovenstaande inspanningen wil het kabinet hiertoe blijven bijdragen en dit thema hoog op de politieke agenda laten staan.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.W. Knops