

Desinformatie bestrijden, censuur vermijden



Bericht aan het parlement

In onze snel digitaliserende samenleving kan desinformatie uitgroeien tot een bedreiging voor de democratie. Zo kan desinformatie worden ingezet voor de digitale inmenging in verkiezingen en ontwrichting van het publieke debat. De coronacrisis heeft de urgentie om desinformatie aan te pakken verhoogd. Tegelijkertijd groeien ook zorgen om censuur, de aantasting van de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid. De overheid kan diverse maatregelen treffen om de risico's van desinformatie te beperken. In dit bericht geven we daarvoor een aantal opties mee:

- monitor de invloed van desinformatie in Nederland;
- blijf investeren in technologisch burgerschap;
- reguleer sociale media bedrijven; maar
- voorkom censuur.

Bestrijd desinformatie, maar voorkom censuur

In het debat over desinformatie is het belangrijk om een helder onderscheid te maken tussen verschillende vormen van ongewenste informatie, waarvan desinformatie er één is. De volgende driedeling kan hierbij helpen.

1. **Misinformatie** is onjuiste informatie, zoals een leugen of een vergissing. Dit is onwenselijk en storend, maar niet noodzakelijkerwijs een dreiging voor de samenleving.
2. **Desinformatie** wordt door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beschreven als 'het doelbewust, veelal heimelijk, verspreiden van misleidende informatie, met het doel om schade toe te brengen aan het publieke debat, democratische processen, de open economie of nationale veiligheid.'
3. **Malinformatie** is informatie gebaseerd op de werkelijkheid, maar dan ingezet om een persoon, organisatie of land te schaden. Hieronder vallen bijvoorbeeld berichten die oproepen tot geweld, die veelal ook strafbaar zijn.

In het publieke debat over desinformatie lopen deze verschillende vormen van ongewenste informatie vaak door elkaar heen. Het is soms ook niet duidelijk tot welke categorie bepaalde informatie precies behoort. Dit verklaart ook deels het verschil in opvattingen over de omvang van het probleem. Hierdoor bestaat enerzijds het risico dat onnodige maatregelen worden getroffen, die zelfs schadelijk zijn voor de vrijheid van meningsuiting en de persvrijheid. Anderzijds kan een onderschatting van het probleem noodzakelijke maatregelen tegen desinformatie in de weg staan. De kunst is dus om heldere kaders te scheppen, waarbinnen des- en *malinformatie* worden bestreden en ruimte voor vrije meningsuiting wordt behouden, ook als deze berust op misinformatie.

Desinformatie is een bedreiging voor de democratie

Desinformatie vormt een reële dreiging. Platformbedrijven rapporteren regelmatig over grootschalige desinformatiecampagnes in het buitenland, vaak aangestuurd door nationale overheden. In 2018 [constateerde](#) het Rathenau Instituut dat de Nederlandse samenleving zich tot dan toe weerbaar had getoond. Het rapport [Digitale dreigingen voor de democratie](#), van oktober 2020 stelt na een verkenning van toekomstige technologische ontwikkelingen echter bepaald niet gerust. Nu al zijn in Nederland de technische middelen aanwezig waarmee kwaadwillenden op eenzelfde wijze kunnen toeslaan als in het buitenland.

De democratie is op verschillende manieren kwetsbaar. Heimelijke verspreiding van desinformatie kan bijvoorbeeld het publieke debat beïnvloeden. Voor de ontvangers is het dan lastig te achterhalen van wie de informatie afkomstig is, waarom de informatie aan hen gericht is, en wie de informatie nog meer heeft ontvangen (of juist niet). Desinformatie gaat bijvoorbeeld rond in besloten kanalen in chatapps of op sociale media. Dit ondermijnt de mogelijkheid om informatie publiekelijk te weerspreken en schaadt daarmee een essentiële functie van het publieke debat in een democratische samenleving.

Ook andere democratische processen kunnen onder druk komen te staan. Buitenlandse inmenging in verkiezingen en referenda, zoals in de VS en het VK, zijn hier concrete voorbeelden van. Verder heeft desinformatie vaak als doel om wantrouwen aan te wakkeren in instituties die belangrijk zijn voor de democratie, zoals het parlement, de wetenschap en de journalistiek. Door het ophitsen van rivaliserende maatschappelijke stromingen kan desinformatie bijdragen aan polarisering en conflicten. Waarden die het fundament vormen van onze samenleving, zoals vrijheid, gelijkheid, menselijke waardigheid en rechtvaardigheid, worden in twijfel getrokken. De gevolgen op de lange termijn kunnen zeer ernstig zijn.

Monitor de invloed van desinformatie in Nederland

Naar de mogelijke invloed van desinformatie in Nederland is slechts ad-hoc openbaar onderzoek verricht, zoals rondom de afgelopen verkiezingen voor het Europees Parlement en de Provinciale Staten. De AIVD stelt dat deze invloed nog gering is. Toch maken de toenemende technische mogelijkheden proactief monitoren noodzakelijk. Platformbedrijven bieden nu nog onvoldoende toegang om zulk publiek onderzoek te kunnen verrichten, terwijl dit wel tot hun maatschappelijke verantwoordelijkheid gerekend mag worden. Verder kan onderzoek inzicht verschaffen in de ontvankelijkheid van burgers voor desinformatie, en de onderliggende mechanismen die de verspreiding hiervan bevorderen. Structurele monitoring kan ook informatie opleveren die het publieke debat over desinformatie kan verdiepen en de verschillende opvattingen over het probleem kan verhelderen.

- De Kamer kan de minister vragen om structureel openbaar onderzoek naar de omvang en werking van desinformatie in Nederland te bevorderen. Te beginnen in aanloop naar de aanstaande Tweede Kamerverkiezingen.

Het publieke debat over de coronacrisis gaat over meer dan feiten

De coronacrisis laat zien dat het belangrijk is om desinformatie aan te pakken en maakt deze aanpak op bepaalde punten zelfs nog urgenter. Zo zijn er aanwijzingen voor desinformatiecampagnes, al is hier nog geen uitgebreid onderzoek naar gedaan. Minister Ollongren meldde in een [brief aan de Kamer](#) dat er Russische narratieven worden verspreid in Nederlandstalige socialemediagroepen. De Europese Commissie [rapporteerde](#) over honderden soortgelijke pogingen in Europa.

Bestrijding vereist echter een genuanceerde aanpak. In het [artikel](#) *Democratisch debat vergt meer dan bestrijding van desinformatie*, gaat het Rathenau Instituut in op de beperkingen van een overheid om feiten en meningen te onderscheiden, en de valkuil om een normatief oordeel over meningen te vellen. Deelnemers aan het publieke debat dreigen bijvoorbeeld te worden uitgesloten, enkel en alleen omdat zij onjuiste informatie verspreiden. Dit kan schadelijk zijn voor het publieke debat. Legitieme wensen, zorgen, emoties of andere kritische geluiden kunnen dan worden onderdrukt. Critici van coronamaatregelen voelen zich bijvoorbeeld soms niet gehoord, waardoor hun wantrouwen wordt gevoed.

In het fiche *Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie*, reageert de minister op een voorstel van de Europese Commissie om desinformatie in verband met COVID-19 aan te pakken. Hierin lopen misinformatie en desinformatie echter door elkaar heen. De Kamer moet er dan ook voor waken dat de minister en de commissie met hun aanpak van desinformatie over de coronacrisis mensen de mond snoeren, of dat met de aangekondigde bestrijding van desinformatie rondom het coronavaccin de ruimte voor een afwijkende mening wordt weggenomen.

- De Kamer kan de minister vragen meer inzicht te verschaffen in de wijze waarop de regering actief desinformatie over het coronavaccin wil tegengaan. Hoe gaat ze desinformatie aanpakken en op basis van welke criteria? Hoe gaat ze censuur voorkomen?

Technologisch burgerschap is onontbeerlijk in een digitaliserende maatschappij

Digitale technologie creëert nieuwe mogelijkheden om desinformatie te produceren en te verspreiden. Het wordt bijvoorbeeld steeds eenvoudiger om video's dusdanig te bewerken dat het lijkt alsof een publiek persoon een bepaalde uitspraak heeft gedaan (*deepfakes*). De profielen die platformbedrijven van mensen maken, bieden ook steeds verdergaande mogelijkheden tot manipulatie. Technische filters en regulering zullen dit risico maar deels kunnen beperken. Het zijn in de eerste plaats de Nederlandse burgers zelf die democratische processen moeten vormgeven en technologie daarin een plek moeten geven.

Het is dus belangrijk dat de overheid blijft inzetten op technologisch burgerschap.

[Technologisch burgerschap](#) houdt in dat Nederlanders de vaardigheden hebben om de mogelijkheden van digitalisering te begrijpen, de kennis en de weerbaarheid hebben om met de risico's van digitale technologie om te gaan, en kunnen deelnemen aan het democratisch debat en de politieke besluitvorming over nieuwe digitale technologie. Mediawijsheid – verstandig omgaan met media - is hier slechts een onderdeel van. Uit onderzoek blijkt dat Nederlanders nog weinig bewust omgaan met digitale technologie in democratische processen. Als het gaat om vaardigheden op het gebied van [digitale veiligheid](#) en het [omgaan met digitaal nieuws](#), valt nog veel te winnen.

- De Kamer kan de minister vragen om in aanvulling op de agenda voor het stimuleren van mediawijsheid, breder in te zetten op bewustwording via onderwijs en cultuur over democratische processen en de rol van digitale technologie daarin.

De rol van de traditionele media is belangrijk, zo liet eerder onderzoek van het Rathenau Instituut zien. De onafhankelijkheid van media, pers en journalistiek [is een aandachtspunt](#) in heel Europa.¹ Deze beroepsgroepen hebben een verantwoordelijkheid voor de pluriformiteit van het nieuws en om transparant te zijn over hun gebruik van algoritmen, financiering en nieuwsbronnen. Zij kunnen bijvoorbeeld via

¹ Zie punt 55 in deze resolutie van het Europees Parlement.

factchecken actief bijdragen aan de bewustwording van burgers over de werking van het nieuws.

- De Kamer kan de minister vragen onafhankelijke media, pers en journalistiek te versterken en deze beroepsgroepen aan te sporen hun verantwoordelijkheid te nemen voor pluriformiteit van het nieuws en om transparant te zijn over het gebruik van algoritmen, financiering en nieuwsbronnen.

De verantwoordelijkheid van sociale media bij de bestrijding van desinformatie

Bij de bestrijding van desinformatie is duidelijk een rol en verantwoordelijkheid voor sociale media weggelegd. Zij creëren immers vele mogelijkheden om desinformatie te verspreiden, bijvoorbeeld via advertentiesystemen en besloten kanalen. Ook bestaan er aanwijzingen dat de aanbevelingsalgoritmen van de sociale media een belangrijke rol spelen in de snelle en wijde verspreiding van desinformatie.

Sociale media hebben er baat bij om gebruikers zoveel mogelijk tijd op hun platform te laten besteden, om zo meer advertentie-inkomsten te kunnen genereren. De aanbevelingsalgoritmen selecteren daarom berichten die de aandacht trekken of emotionele reacties oproepen. Desinformatie speelt vaak in op sterke emoties als woede of angst, en zo op de voorkeur van aanbevelingsalgoritmen. Sociale media verdienen op deze manier dus aan de verspreiding van desinformatie. Maatregelen tegen de verspreiding van desinformatie kunnen dan ook ingaan tegen het verdienmodel van deze bedrijven. Zij kunnen daarom minder geneigd zijn om die maatregelen te treffen.

Vanuit Europa is bij de bestrijding van de desinformatieverspreiding in eerste instantie aangestuurd op een vorm van zelfregulering via de [Europese praktijkcode](#) tegen desinformatie, waaraan de meeste grote online platforms zich vrijwillig gecommitteerd hebben. In juli 2020 voegde de Europese Commissie daar [verplichtingen](#) aan toe voor het bestrijden van corona-gerelateerde desinformatie. Zo moeten de platforms maandelijks rapporteren over hun inspanningen om de zichtbaarheid van informatie van gezondheidsautoriteiten te verhogen en het bewustzijn over desinformatie te vergroten.

Uit de [evaluatie](#) van de naleving van de praktijkcode die de Europese Commissie op 10 september 2020 presenteerde, blijkt dat de code een aantal verbeteringen heeft opgeleverd, maar ook beperkingen kent. Zo zijn de prestaties van de platforms door een gebrek aan gestandaardiseerde indicatoren maar beperkt vergelijkbaar. Verder zijn er geen onafhankelijke verificatiemogelijkheden en is het aantal partijen dat zich vrijwillig heeft gecommitteerd aan de code beperkt (met name adverteerders blijven achter). De Commissie concludeert dan ook dat aanvullende maatregelen nodig zijn. Ze heeft aangekondigd tegen het eind van het jaar met twee initiatieven te komen: een [Europees actieplan](#) voor democratie en een [wetgevingspakket](#) inzake digitale diensten.

- De Kamer kan de minister vragen naar de inzet van de regering met betrekking tot het Europees 'actieplan voor democratie' en het 'wetgevingspakket inzake digitale diensten'.

Reguleer de verantwoordelijkheid van sociale media

In ons recente [rapport](#) *Digitale dreigingen voor de democratie*, beschrijven we de maatregelen die de Nederlandse overheid, de Europese Unie en socialemediaplatforms hebben genomen om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan. Uit deze analyse en recente evaluaties van de [Europese Commissie](#) en de [European Regulators Group for Audiovisual media](#) (ERGA) komen een aantal *aanvullende* maatregelen naar voren die het beleid voor sociale media en online platformbedrijven zouden kunnen versterken. Samengevat gaat het om de uitbreiding en een meer verplichtend karakter van de inspanningen, en onafhankelijk toezicht.

Op dit moment committeren online platforms en adverteerders zich *vrijwillig* aan de afspraken in de praktijkcode tegen desinformatie. Dit zou een *verplichting* kunnen worden voor alle sociale media en online platforms – in ieder geval vanaf een bepaalde grootte – die binnen de EU actief zijn. Platforms en adverteerders vanaf een bepaalde grootte zouden daarnaast verplicht kunnen worden te rapporteren over hun inspanningen om desinformatie tegen te gaan, met gebruik van uniforme begrippen en indicatoren, om zo vergelijkbaarheid tussen de prestaties van platformbedrijven mogelijk te maken.

De minister geeft in haar [brief](#) van 12 oktober al aan dat zij zich hard wil maken voor aanscherping van de praktijkcode door deze verplicht te stellen voor partijen van een bepaalde omvang en vergelijkbare rapportages te verlangen. In aanvulling daarop zou kunnen worden aangestuurd op rapportages op lidstaatniveau in plaats van Europees niveau, omdat dergelijke rapportages een stuk informatiever zullen zijn voor Nederland.

- De Kamer kan de minister verzoeken om zich binnen Europa hard te maken voor vergelijkbare rapportages over naleving van de praktijkcode tegen desinformatie, gespecificeerd op het niveau van lidstaten.

In de aanscherping van de praktijkcode tegen desinformatie zou ook kunnen worden overwogen om een vorm van 'gepaste zorgvuldigheid' (*due diligence*) van platformbedrijven te vragen. Dat houdt in dat zij proactief de risico's van hun bedrijfsactiviteiten voor de samenleving in kaart brengen en verantwoordelijkheid nemen voor de maatschappelijke consequenties van hun opereren. Dit zou voor sociale media en online platforms onder andere betekenen dat zij niet pas ingrijpen nadat desinformatie al verspreid is, maar vooraf vaststellen wie van hun (advertentie)systemen gebruik mag maken en onder welke voorwaarden. De verwachting dat multinationale ondernemingen *due diligence* doen is al vastgelegd in richtlijnen van de [Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling](#) (OESO) en de [Verenigde Naties](#).

- De Kamer kan de minister verzoeken om bij de aanscherping van de praktijkcode tegen desinformatie aan te sturen op het opnemen van een due diligence-verplichting, en daarmee deze bedrijven te wijzen op verwachtingen die ook gelden voor andere bedrijven.

In de verkenning van reguleringsopties is het belangrijk mee te nemen dat de huidige Europese [e-commerce-richtlijn](#) (artikel 15) bepaalde restricties oplegt aan overheden om sociale media tot monitoring te verplichten. Dit artikel beperkt de mogelijkheden van overheden van EU-landen om sociale media en online platforms te reguleren, en zou daarmee in de weg kunnen staan voor actief desinformatiebeleid. De uitzondering die voor deze innovatieve bedrijven destijds is gemaakt, is inmiddels niet meer passend. Nu de sector volwassen is geworden, creëert deze uitzondering zelfs een ongelijk speelveld en belemmert het ontstaan van gewenste initiatieven in de sector.

- De Kamer kan de minister verzoeken om de beperkingen die de e-commerce-richtlijn aan overheden oplegt bij de bestrijding van desinformatie tegen het licht te houden en zo nodig binnen Europa ter discussie te stellen.

Op dit moment vindt er geen verificatie plaats van de zelfrapportage door bedrijven over hun inspanningen om desinformatie te bestrijden. De minister erkent in haar [brief](#) de noodzaak van controle van naleving van de aangescherpte praktijkcode. Idealiter zouden de inspanningen van de platformbedrijven op nationaal niveau kunnen worden gemonitord door onafhankelijke toezichthouders; en zouden deze toezichthouders in staat worden gesteld om internationaal vergelijkbare rapportages uit te brengen, met gebruik van uniforme begrippen en indicatoren. Daarnaast zou het voor een beter inzicht in de verspreidingsmechanismen van desinformatie wenselijk zijn om de toezichthouder inzicht te verschaffen in de aanbevelingsalgoritmes die de platformbedrijven gebruiken om informatie te verspreiden.

- De Kamer kan de minister verzoeken om zich binnen Europa hard te maken voor een systeem van onafhankelijk publiek toezicht op de inspanningen van sociale media en online platforms om de verspreiding van desinformatie tegen te gaan.

Relevante publicaties van het Rathenau Instituut

- [Digitale dreigingen voor de democratie](#) (oktober 2020)
- [Democratisch debat vergt meer dan bestrijding van desinformatie](#) (juni 2020)
- [Cyberspace zonder conflict](#) (april 2019)
- [Desinformatie in Nederland](#) (februari 2019)
- [Digitalisering van het nieuws – Online nieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland](#) (mei 2018)
- [Desinformatie: zo werken bots in Nederland](#) (mei 2018)
- [Desinformatie: zo werken clickbaitsites in Nederland](#) (mei 2018)
- [Een nooit gelopen race](#) (maart 2017)