

Scenario analyse: opzetten van een nieuw DSA Buitengerechtelijk Geschillenbeslechtingorgaan in Nederland

Dr. Mathias Vermeulen
7 juli 2025

1. Introductie

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) verkent momenteel verschillende mogelijkheden om de moderatie van online inhoud op digitale platformen te verbeteren. Deze verkenning vindt plaats met het oog op een goede uitvoering van de Digital Services Act (DSA). Het Ministerie heeft in het bijzonder interesse in twee activiteiten:

(a) het ondersteunen van bestaande meldmechanismen voor Nederlandse burgers en organisaties om verschillende vormen van schadelijke of illegale inhoud op online platformen te melden, en

(b) het ondersteunen van de mogelijkheid voor Nederlandse burgers om gebruik te maken van buitengerechtelijke geschillenbeslechting, zoals voorzien in artikel 21 van de Digital Services Act (DSA).

Momenteel zijn er 7 gecertificeerde Europese buitengerechtelijke geschillenbeslechtingorganen (of “*out-of-court dispute settlement bodies*” – hierna “ODSBs”), waarvan er 3 klachten in het Nederlands aanvaarden.

Naam	Vestigingsland	Platformen	Toepassingsgebied	Taal
ADROIT	Malta	Alle	Alle vormen van geschillen.	Nederlands , Engels, Frans, Duits, Italiaans, Maltees, Portugees,
Appeals Centre Europe	Ierland	Instagram Facebook TikTok YouTube	Alleen geschillen die betrekking hebben de volgende bepalingen in de gebruikersovereenkomst: <ul style="list-style-type: none">• Misleidende informatie• Zelfdoding & zelfbeschadiging• Pesten & intimidatie	Aanvaard klachten in het Nederlands , Engels, Frans, Duits, Italiaans en Spaans – maar het geschil zelf kan gaan over inhoud in elke taal die gesproken wordt in de EU.

			<ul style="list-style-type: none"> • Haatzaaien • Gevaarlijke activiteiten & uitdagingen • Gewelddadige & schokkende inhoud • Geweld & opruiing • Gevaarlijke organisaties & individuen • Naaktheid voor volwassenen • Seksuele inhoud • Taal & diensten • Gereguleerde goederen & diensten • Veiligheid van minderjarigen 	
ADR Point	Griekenland	Geen publieke informatie momenteel beschikbaar	Geen publieke informatie momenteel beschikbaar.	Nederlands, Grieks, Engels, Frans, Duits, Italiaans, Spaans, Pools, Roemeens, Bulgaars, Kroatisch, Litouws, Tsjechisch
RTR-GmbH, Fachbereich Medien	Oostenrijk	Alle	Alle vormen van geschillen	Duits
ADR Center	Italië	Alle	Alle vormen van geschillen	Italiaans, Engels
User Rights GmbH	Duitsland	Instagram Facebook TikTok Linkedin Pinterest	Geschillen die te maken hebben met het verwijderen van een bericht, het opschorten van een account of een besluit om gerapporteerde inhoud niet te verwijderen op basis van de gebruiksovereenkomst	Duits, Engels, Frans (alleen voor geschillen inzake gebruikersovereenkomsten), Italiaans

			van de betreffende platforms als ook ook specifieke gebieden van de Duitse wetgeving (StGB) met betrekking tot belediging, seksuele intimidatie, haatzaaiende uitlatingen, aanzetten tot haat, stalking, smaad, doxing, discriminatie of misdrijven tegen de openbare orde.	
Online Platform Vitarend ező Tanács	Hongarije	Alle	Alle vormen van geschillen	Hongaars

Op basis van een (academische) literatuurstudie, interviews met vertegenwoordigers van gecertificeerde Europese buitengerechtelijke geschillenbeslechtsorgaanen (of “*out-of-court dispute settlement bodies*” – hierna “ODSBs”), en een vragenlijst die beantwoord werd door 10 Nederlandse stakeholders in de Rijksoverheid, zelfstandige bestuursorganen, het middenveld en bestaande meldpunten, werd de volgende beleidsvraag onderzocht:

Moet Nederland een (uitgebreidere vorm van) een ODSB opzetten waar burgers niet alleen terechtkunnen voor het beslechten van geschillen over besluiten van online platformen maar ook voor meldingen van schadelijke of illegale inhoud als – en zo ja, hoe kan een dergelijke ODSB georganiseerd worden?

In dit document worden verschillende institutionele scenario’s geanalyseerd die deze vraag kunnen helpen beantwoorden. Daarbij is bijzondere aandacht voor:

- De mogelijke rol van de overheid
- De organisatievorm van een ODSB, inclusief de mate van integratie met bestaande meldpunten of andere ODSBs.

De scenario’s zullen worden beoordeeld op basis van hun haalbaarheid en wenselijkheid.

2. Haalbaarheid en wenselijkheid parameters van de scenario's

De **haalbaarheid** van een scenario is de mate waarin het voorstel binnen een redelijke termijn kan worden geïmplementeerd, gegeven de juridische, institutionele en financiële randvoorwaarden, en de bestaande beschikbare capaciteit van betrokken actoren. De onderliggende beoordelingscriteria voor dit beoordelingscriterium zijn

- **Juridische haalbaarheid:** Is het scenario wettelijk mogelijk binnen bestaande nationale en EU-regelgeving? Zijn er wetswijzigingen nodig?
- **Financiële haalbaarheid:** Hoe hoog zijn de geschatte kosten van dit scenario?
- **Institutionele capaciteit:** Zijn er bestaande actoren of infrastructuren waarop kan worden voortgebouwd?
- **Tijdspad:** Hoelang duurt de implementatie?
- **Operationele uitvoerbaarheid:** Zijn er praktische belemmeringen (bijv. IT-complexiteit, personeelstekort?)

De haalbaarheid van de scenario's wordt beoordeeld op een schaal van 1 tot 5

- **5: Zeer haalbaar** – kan direct worden uitgerold zonder grote obstakels
- **4: Goed haalbaar** – kan worden uitgerold binnen 1 à 2 jaar
- **3: Matig haalbaar** – vergt coördinatie en investeringen, maar juridisch mogelijk
- **2: Moeilijk haalbaar** - stuit op substantiële juridische, financiële of organisatorische belemmeringen; implementatie vergt langdurig traject
- **1: Onhaalbaar** - vereist structurele wetswijzigingen, ontbreekt aan draagvlak of is praktisch onuitvoerbaar in huidige context

De **wenselijkheid** van de scenario's is de mate waarin zij bijdragen aan de beleidsdoelstellingen, met name de verbetering van contentmoderatie met betrekking tot Nederlandstalige inhoud voor (a) platformgebruikers die in Nederland wonen, ongeacht hun nationaliteit en (b) Nederlandse staatsburgers, waar zij zich ook bevinden binnen de EER. In onze bevraging van 10 stakeholders is expliciet gepeild naar de steun voor de oprichting van een nieuw ODSB dat geschillen zou behandelen voor alle Europese platformgebruikers, ongeacht de taal. Voor dit voorstel bleek echter geen draagvlak te bestaan.

Hoewel 'het verbeteren van de content moderatie door platformen' een normatief en contextafhankelijk begrip is, worden op basis van de literatuur en ons onderzoek enkele gemeenschappelijke elementen naar voren geschoven:

- **Laagdrempeligheid voor de gebruiker:** klachten en meldingen moeten ingediend kunnen worden in het Nederlands op een eenvoudige en gebruiksvriendelijke manier
- **Consistentie:** vergelijkbare moderatiebeslissingen van platformen worden vergelijkbaar behandeld

- **Transparantie:** gebruikers krijgen beter inzicht in de afwegingen achter moderatiebeslissingen

Dit korte onderzoek wijst op een potentiële behoefte aan een buitengerechtelijke geschilinstantie die deze doelstellingen kan ondersteunen, met name wanneer deze beschikt over gespecialiseerde kennis van zowel de Nederlandse taal en culturele context (zoals symboliek, satire of contextuele vormen van haatspraak) als van het juridisch kader, waaronder de Nederlandse discriminatiewetgeving.

Die behoefte wordt mede verklaard door het breed gedeelde beeld onder respondenten dat het voor burgers in de praktijk vrijwel onmogelijk is om via de rechter op te komen tegen platformbeslissingen door de aanzienlijke juridische en praktische drempels. Eén respondent noemde de drempels “van wolkenkrabberhoogte”. Civiele procedures worden als kostbaar, complex en tijdrovend ervaren, en vereisen vaak juridische bijstand die voor veel burgers onhaalbaar is — zeker wanneer het financiële belang gering is. Daarnaast is er sprake van een grote machtsongelijkheid tussen individuen en juridisch goed uitgeruste platformen, wat de kans op succes verder verkleint. Ten slotte wordt de traagheid van gerechtelijke procedures genoemd: waar snel rechtsherstel nodig is, bijvoorbeeld bij een geblokkeerd account, duurt een procedure vaak anderhalf jaar, wat voor velen neerkomt op feitelijke ontoegankelijkheid van het recht.

Een cruciale factor daarbij is hoe burgers en maatschappelijke organisaties de onafhankelijkheid van een mogelijk ODSB ervaren: slechts indien het instituut als eerlijk en neutraal wordt gezien, zullen gebruikers geneigd zijn om daadwerkelijk klachten of meldingen in te dienen.

De wenselijkheid van de scenario's worden beoordeeld op een schaal van 1 tot 5

- **5: Zeer wenselijk** - Scenario voorziet in geïdentificeerde noden
- **4: Wenselijk** - Scenario voldoet grotendeels aan geïdentificeerde noden
- **3: Beperkt wenselijk** - Scenario mist op een of meerdere punten een oplossing voor geïdentificeerde noden, of roept twijfels op over neutraliteit of belangenverstrengeling.
- **2: Onwenselijk** - Scenario voldoet niet aan de meeste geïdentificeerde noden
- **1: Zeer onwenselijk** - Scenario kan geen geïdentificeerde noden realiseren of wordt gepercipieerd als politiek gestuurd of commercieel gedreven

De beoordeling van de scenario's op het vlak van haalbaarheid en wenselijkheid is gebaseerd op een combinatie van literatuuronderzoek, gesprekken met vertegenwoordigers van bestaande ODSB's en de antwoorden van tien Nederlandse stakeholders. Hoewel deze aanpak een degelijk eerst beeld oplevert van de belangrijkste knelpunten, voorkeuren, opportuniteiten en randvoorwaarden, moet worden benadrukt dat de uiteindelijke scores op beide assen subjectief blijven. De beoordelingen zijn gemaakt op basis van de huidige stand van zaken, beleidscontext en inschattingen van de stakeholders, en kunnen evolueren naarmate de juridische en institutionele context verandert. Ook is de steekproefgrootte van respondenten beperkt, waardoor sommige perspectieven mogelijk onderbelicht zijn gebleven. De scenarioanalyse dient dan ook als richtinggevend instrument en niet als definitieve

aanbeveling. Verdere consultatie, validatie en maatschappelijke dialoog blijven noodzakelijk voor beleidsvorming.

3. Afbakening van de scenario's

Bij de ontwikkeling en analyse van de scenario's is gekozen voor een tweedimensionaal afwegingskader. Deze aanpak maakt het mogelijk om uiteenlopende modellen systematisch te vergelijken op hun wenselijkheid en haalbaarheid. In totaal werden negen scenario's overwogen, gebaseerd op twee dimensies:

3.1 Keuzedimensie 1: Rol van de overheid

De eerste dimensie betreft de rol van de overheid in de ontwikkeling, financiering en aansturing van een (uitgebreide versie van) de ODSB. De mate van overheidsbetrokkenheid wordt onderverdeeld in vier niveaus:

Niveau Omschrijving

- 1 **Volledig privaat:** de overheid speelt geen enkele rol
- 2 **Faciliterend:** de overheid biedt beperkte signalerende of informerende steun, met minimale inhoudelijke of financiële inmenging
- 3 **Gematigd sturend:** de overheid levert eenmalige financiering en stelt kaders op
- 4 **Volledig publiek:** de overheid is verantwoordelijk voor oprichting, eigenaarschap en aansturing

Twee cruciale aspecten voor de beoordeling van wenselijkheid en haalbaarheid zijn de financiering en de onafhankelijkheid van de ODSB. De DSA bepaalt dat de kosten van een ODSB gedragen moeten worden door de zeer grote online platformen. In de praktijk zijn er echter opstartkosten verbonden aan onder meer de inrichting van een IT-infrastructuur voor klachtverwerking, juridische oprichting, werving van personeel en promotie van de ODSB zodat burgers de weg ernaartoe vinden. Deze kosten moeten vaak gemaakt worden voordat er inkomsten gegenereerd worden.

Tegelijkertijd leeft onder respondenten de overtuiging dat een ODSB moet worden ondergebracht in een onafhankelijke, maatschappelijk verankerde structuur, bijvoorbeeld een stichting zonder winstoogmerk. Er is ook appreciatie voor samenwerkingsmodellen waarin verschillende actoren (maatschappelijk middenveld, academici, juridische experts) hun krachten bundelen om legitimiteit en expertise te combineren.

De meeste respondenten vinden dat de overheid een ondersteunende, maar geen bepalende financiële rol moet spelen. Eenmalige of beperkte structurele bijdragen worden acceptabel geacht, mits dit bijdraagt aan de onafhankelijkheid ten opzichte van zowel platformen als de staat. Wel bestaat het besef dat een effectieve ODSB waarschijnlijk niet levensvatbaar is zonder enige vorm van publieke startinvestering.

De uitdaging is dan ook het vinden van een duurzaam financieringsmodel dat onafhankelijkheid, toegankelijkheid en effectiviteit combineert.

Verder hangt de schaalbaarheid en snelheid van besluitvorming van een ODSB mede af van de mate van technologische ondersteuning. Een goed ontworpen backoffice die gebruik maakt van gestandaardiseerde en/of geautomatiseerde besluitvormingsprocessen kan helpen bij een consistente en efficiënte afhandeling van geschillen.

Drie financieringsopties werden door de respondenten genoemd:

- Eenmalige subsidie voor de volledige opstartkosten van een ODSB (meest genoemd);
- Sommige respondenten vinden ook dat er naast de opstartsubsidie potentieel ook periodiek hernieuwbare bijdrage kunnen zijn voor de werkingskosten. Deze respondenten zien de noodzaak van een blijvende publieke bijdrage, om de onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid te kunnen garanderen, bijvoorbeeld als gebruikersvergoedingen niet direct kostendekkend zijn.
- Alleen projectfinanciering na oprichting van de organisatie.

3.2: Keuzedimensie 2: Organisatorisch model

De tweede dimensie betreft de institutionele organisatie van de meld- en geschilfuncties. Er werden drie organisatiemodellen onderscheiden.

1. **Geïntegreerd instituut** – Meldpunt en geschilbeslechting worden samengebracht in één juridische entiteit.
2. **Gecoördineerd netwerk** – De functies blijven gescheiden, maar zijn operationeel verbonden via een centraal coördinatiemechanisme.
3. **Gescheiden entiteiten** – Meldpunten en ODSB opereren volledig los van elkaar.

De meningen van de respondenten over de wenselijkheid en haalbaarheid van deze structuurvarianten liepen sterk uiteen.

Sommige respondenten vrezen belangenverstrengeling als meldpunten en ODSB onder één dak huizen. Zij wijzen op het verschil in functie: meldpunten signaleren en escaleren, terwijl een ODSB een oordelende of quasi-rechterlijke taak heeft. Het combineren van meldfunctie en geschilbeslechting binnen één organisatie zou volgens hen de onafhankelijkheid van de ODSB kunnen ondermijnen.

Voorstanders van integratie benadrukken juist de voordelen van overzichtelijkheid en toegankelijkheid voor gebruikers. Een centraal instituut zou volgens hen gebruikers beter kunnen ondersteunen en herkenbaarheid bevorderen. Een geïntegreerd instituut zou ook een escalatiemechanisme kunnen ontwikkelen, waarbij meldingen die naar mening van de klager onvoldoende zijn behandeld, simpel kunnen worden verwezen naar de geschilleninstantie.

Meerdere respondenten stellen dat samenwerking tussen meldpunten en ODSB's wenselijk is, maar eerder via coördinatie dan via integratie. Duidelijke mandaten en

scheiding van bevoegdheden zijn daarbij cruciaal. Er moet vooral een duidelijk mandaat zijn voor de aparte entiteiten, zodat burgers precies weten wat de instantie mag doen, in welke gevallen zij bevoegd is, en hoe zij zich verhoudt tot andere instanties (zoals toezichthouders of de rechter).

Respondenten zijn verdeeld over welk organisatiemodel het meest geschikt is. Sommige respondenten stellen voor om een nieuwe onafhankelijke entiteit op te richten; anderen suggereren uitbreiding van bestaande meldpunten. Weer anderen achten geen van de huidige meldpunten geschikt als basis voor een geschilleninstantie.

Er bestaat dus een spanningsveld tussen de wens tot onafhankelijkheid en een zuivere rolverdeling enerzijds, en de wens tot efficiëntie en integratie van bestaande structuren anderzijds. Elke beleidskeuze zal expliciet rekening moeten houden met deze twee perspectieven.

3.3 Niet weerhouden scenario's op basis van keuzedimensies

	Geïntegreerd instituut	Gecoördineerd netwerk	Gescheiden entiteiten
1. Volledig privaat			ADROIT-scenario
2. Faciliterend			Campaigne-scenario Meldpuntintegratie-scenario
3. Gematigd sturend	Scenario 1: Geïntegreerd Instituut	Scenario 2: Gecoördineerd Netwerk met/tussen ODSB en meldpunten	Scenario 3: Parallele ondersteuning
4. Volledig publiek			Scenario 4: Versnelde opstart RTR-scenario Pan-Europees ODSB- scenario

Uit ons onderzoek blijkt dat de meeste stakeholders alleen scenario's in rij 3 wenselijk vonden. Er is behoefte aan een actiever informierend en structurerend optreden van de overheid, maar zonder dat dit leidt tot volledige staatssturing. Respondenten willen met name dat de overheid actiever wordt in het zichtbaar maken, structureren en afstemmen van het bestaande meldlandschap. Maar dat betekent niet dat er gepleit wordt voor een volledig gecentraliseerd – of door de overheid beheerd – meldsysteem. De voorkeur gaat uit naar een gematigde tot beperkte rol, gericht op verbetering van de vindbaarheid van relevante meldpunten en coördinatie om overlappen te vermijden, bij voorkeur zonder verlies van thematische specialisatie of autonomie van bestaande meldpunten. Er is brede kritiek dat de overheid momenteel te weinig doet om burgers te informeren. Niets doen is daarmee geen aanvaardbaar scenario voor de meeste respondenten.

Artikel 21.6 DSA staat lidstaten toe om zelf een ODSB op te richten. Deze optie werd niet wenselijk geacht door de meerderheid van de respondenten. Uit het onderzoek komen twee grote redenen naar voor. Ten eerste, de institutionele betrokkenheid van overheden kan de perceptie van onafhankelijkheid ondermijnen en afbreuk doen aan de legitimiteit van de instantie. Dit werkt in twee richtingen. Beslissingen van gecertificeerde ODSB's onder de DSA zijn niet-bindend, wat betekent dat platformen zelf kunnen beslissen of ze de aanbevelingen opvolgen. Een door de overheid beheerde instantie zou niets veranderen aan deze juridische realiteit, wat uiteindelijk ook negatief kan afstralen op de overheid. Ten tweede, de kosten die gemaakt worden aan de oprichting van een dergelijk instituut zouden ook gespendeerd kunnen worden aan het verhogen van het budget van de toezichthouder, die wel dwingende beslissingen kan nemen.

Als gevolg van deze overweging wordt het “**RTR scenario**” niet uitgewerkt. RTR is een “publieke” ODSB die opgericht is per Oostenrijkse wet en die de taken vervult van een arbitrage-instantie (op grond van de Audiovisual Media Services Act), een buitengerechtelijke geschillenbeslechtsinstantie (als coördinator voor de Digital Services Act), en een klachtenloket (op grond van de Auteurswet). RTR aanvaardt enkel klachten in het Duits. In dit scenario wordt een ODS volledig opgericht, gefinancierd en aangestuurd door de overheid, bijvoorbeeld als een nieuwe entiteit binnen een ministerie of eventueel ondergebracht bij een bestaande toezichthouder. Hoewel dit model op papier overzichtelijk en bestuurbaar oogt, wordt het momenteel als weinig haalbaar en wenselijk beschouwd. Dit zou ook wettelijke aanpassingen vereisen.

Op basis van deze overweging is ook het ‘**ADROIT**’ scenario niet wenselijk. In dit scenario wordt de organisatie van een ODSB volledig aan de markt overgelaten, zoals het geval is bijvoorbeeld bij ADROIT in Malta of ADR Point in Griekenland. ADROIT is een commerciële aanbieder van verschillende ‘alternative dispute settlement solutions’ uit Malta die klachten in het Nederlands aanvaardt over elk platform. Zo’n aanbieder kan een ODSB zijn dat speciaal wordt opgericht in de context van de DSA, of kan een bestaand arbitrage instituut zijn dat al andere vormen van geschillenbeslechting aanbiedt (bv. inzake crowdfunding of fintech). Hoewel dit model voldoet aan de onafhankelijkheidsvereisten van de DSA en aantrekkelijk lijkt vanuit kosten- en schaalperspectief, werden in de bevraging zorgen geuit over een exclusief commerciële logica achter een ODSB, waarbij efficiëntie (i.e. een snelle afhandeling van een klacht) boven kwaliteit van de motivering en transparantie van de eindbeslissing zou kunnen gaan.

Het “**campagne scenario**”, waarbij de rol van de Nederlandse overheid zich zou beperken tot het vergroten van de zichtbaarheid van bestaande (voornamelijk buitenlandse) ODSB's, wordt op basis van dit criterium ook niet verder doorgelicht. De burger bewust maken van bestaande ODSB's zou de burger enigszins ondersteunen om meer gebruik te maken van ODSBs. Maar opnieuw zou de overheid geen enkele manier hebben om de kwaliteit of het mandaat van deze ODSBs te waarborgen. Fundamentele rijzen hier ook vragen over de voorlichtersrol van de overheid en wie te ondersteunen. Momenteel zijn er 3 ODSBs (Adroit, Appeals Centre Europe en ADR Point) die klachten over Nederlandstalige inhoud behandelen, maar bij minstens twee actoren zijn er commerciële belangen gemoeid, wat vragen stelt over een eventuele voorkeursbehandeling als de een of de ander

ondersteund zou worden. In de praktijk worden regelmatig ook nieuwe ODSB's opgericht, wat het moeilijk maakt om burgers consistent en neutraal te informeren.

Het “**integratie meldpunten scenario**” werd ook niet weerhouden als apart scenario. Hierbij zou gekozen worden voor een loutere integratie en doorgezette ondersteuning van de bepaalde meldpunten. Maar gezien de wenselijkheid van een ODSB, werd dit als een te beperkende keuze gezien.

Ook het scenario van een “**pan-Europese ODSB**” wordt in deze nota niet verder uitgewerkt. In dit scenario zou de Nederlandse overheid samenwerken met andere lidstaten om gezamenlijk een overkoepelend, pan-Europees orgaan voor geschilbeslechting (ODSB) op te richten. Deze instantie zou zich kunnen specialiseren in een specifiek thema dat grensoverschrijdende relevantie heeft, zoals klachten over satire, manipulatie van verkiezingen of gendergerelateerd geweld. Een dergelijke instelling zou ook uitsluitend klachten behandelen die geen betrekking hebben op illegale inhoud, maar bijvoorbeeld op vermeende schendingen van gebruiksvoorwaarden. De ODSB zou klachten in ontvangst nemen van gebruikers uit de hele Europese Unie, in alle officiële talen, ongeacht hun land van herkomst.

Een dergelijk scenario brengt verschillende voordelen met zich mee. Een pan-Europese ODSB zou in staat zijn om diepgaande en gespecialiseerde expertise te ontwikkelen die niet gebonden is aan een specifieke taal of lidstaat. Hierdoor kunnen beslissingen consistent worden genomen over platformen heen en kan er sprake zijn van meer coherente handhaving van Europese normen.

Deze aanpak wordt momenteel al in de praktijk gebracht door Appeals Centre Europe, een onafhankelijke ODSB die met een eenmalige donatie van Meta's Oversight Board werd opgericht. Deze instantie aanvaardt klachten van Europese gebruikers, ook in het Nederlands, over beslissingen van platforms zoals Facebook, Instagram, YouTube en TikTok met betrekking tot het verwijderen of behouden van content op basis van hun gebruiksvoorwaarden.

De haalbaarheid van dit scenario hangt echter deels af van de bereidheid van andere lidstaten om een dergelijke ODSB te ondersteunen, en ligt dus deels buiten het bereik van nationale besluitvorming. Een dergelijk scenario zou ook het behandelen van Nederlandstalige content niet als prioriteit stellen.

Er werd uiteindelijk gekozen om scenario's uit te werken die uitgaan van een gematigde overheidssturing, waarbij de overheid de richting van de ODSB initieel beïnvloedt via kaderstelling, tijdelijke financiering en/of partnerschappen, zonder directe operationele verantwoordelijkheid. In deze scenario's

- ondersteunt de overheid de oprichting van een nieuwe onafhankelijke ODSB (bijv. via startfinanciering of projectfinanciering);
- blijft de inhoudelijke werking onafhankelijk en wordt er voldaan aan de eisen uit artikel 21(3) DSA (o.a. onpartijdigheid, transparantie, taaltoegankelijkheid);
- ligt de focus op Nederlandstalige inhoud.

4. Scenario's

Op basis van de overwegingen hierboven zijn dit de vier potentiële scenario's die we verder verdiepen en scoren op basis van de wenselijkheid en haalbaarheid.

Scenario 1: Oprichting onafhankelijk geïntegreerd instituut

Scenario 2: Gecoördineerd netwerk met nieuwe ODSB

Scenario 3: Parallele ondersteuning ODSB en gecentraliseerd meldpunt

Scenario 4: "Versneld opstartscenario"

	Haalbaarheid	Wenselijkheid
Scenario 1: Oprichting onafhankelijk geïntegreerd instituut	2	3
Scenario 2: Gecoördineerd netwerk met nieuwe ODSB	3	5
Scenario 3: Parallele ondersteuning ODSB en gecentraliseerd meldpunt	4	4
Scenario 4: "Versneld opstartscenario"	4	4

4.1 Scenario 1: Oprichting onafhankelijk geïntegreerd instituut

Beschrijving: In dit scenario wordt een volledig nieuwe entiteit opgericht (bijvoorbeeld een stichting) die zowel de coördinerende meldfunctie als de functie van buitengerechtelijke geschillenbeslechting integreert. De entiteit kan bestuurlijk worden verankerd in een NGO of universiteit, met een diverse raad van toezicht waarin vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, juridische experts en technologie-experts zitting hebben. Gebruikers kunnen meldingen doen over schadelijke of illegale inhoud, en – indien zij menen dat het platform ontoereikend heeft gereageerd – een procedure starten bij de geschilleninstantie.

Haalbaarheid:

- Financieel is dit een van de duurste opties, aangezien zowel de oprichting van een nieuwe ODSB als een gecentraliseerd meldpunt vereist zijn.
- De combinatie van meldfunctie en geschilbeslechting in één organisatie is institutioneel ongebruikelijk en vergt aanzienlijke tijd en juridische uitwerking
- De operationele uitvoerbaarheid is complex, zeker indien er een eigen IT-backend en workflowbeheer wordt opgezet. Dit vergt investeringen in technische infrastructuur, personele capaciteit en juridische expertise.
- Een geïntegreerd instituut laat toe dat informatie kan terugvloeien naar beleidsmakers of toezichthouders, en kan potentieel leiden tot snellere correctie van structurele problemen.

Wenselijkheid

- Het scenario biedt een duidelijke en laagdrempelige ‘one-stop-shop’ voor Nederlandse gebruikers met problemen rond contentmoderatie op grote platformen.
- Een geïntegreerde structuur creëert mogelijkheden voor snelle escalatie: meldingen die onvoldoende behandeld worden, kunnen intern worden opgevolgd door de geschilleninstantie.
- Dat levert ook mogelijkheden op naar institutionele branding toe wat kan uitgespeeld worden in communicatiecampagnes. Die zijn nodig om meer zichtbaarheid te creëren zodat de burger ook makkelijk de weg vindt naar het instituut, en er gebruik van maakt.
- Een geïntegreerd instituut kan ook trendrapportages opstellen over specifieke problematische inhoud of gedrag waarop inadequaat wordt gereageerd. Dat kan dan gesignaleerd worden aan de Europese Commissie in haar rol als toezichthouder.
- Tegelijkertijd is er een risico op belangenverstrengeling of schijn van partijdigheid. Als dezelfde entiteit meldingen verzamelt én oordeelt over platformbesluiten, kan dit afbreuk doen aan de waargenomen onafhankelijkheid van de geschilleninstantie.

4.2 Scenario 2: Gecoördineerd netwerk met nieuwe ODSB

Beschrijving: In dit scenario worden meldingen en geschillenbeslechting georganiseerd door aparte entiteiten die echter worden samengebracht in een coördinatieorgaan of gezamenlijk digitaal portaal. De meldfunctie kan worden ondergebracht bij een bestaande organisatie met expertise in meldpunten, terwijl de ODSB wordt opgericht als onafhankelijke stichting.

Haalbaarheid:

- Financieel potentieel goedkoper dan scenario 1 aangezien een bestaande organisatie de taak van centraal meldpunt op zich zou nemen. De financiering van een ODSB zou nog steeds gedragen moeten worden.
- De oprichting van een ODSB blijft vereist, maar is juridisch en institutioneel duidelijker als aparte entiteit.
- De coördinatie vereist wel duidelijke governance-afspraken om een nodeloos complexe governance structuur te vermijden, maar biedt tegelijk flexibiliteit.
- Een dergelijke coördinatie laat toe dat informatie ook kan terugvloeien naar beleidsmakers of toezichhouders, en kan potentieel leiden tot snellere correctie van structurele problemen.
- De operationele uitvoerbaarheid is haalbaar maar kan ook langer op zich laten wachten als een nieuwe backoffice/”legal tech” oplossing gecreëerd zou worden.

Wenselijkheid

- Dit scenario laat nog altijd toe een duidelijke one-stop-shop aan te bieden voor Nederlandse platformgebruikers voor elk ‘probleem’ met online content moderatie. Dit kan zelfs in de vorm van een gezamenlijk digitaal portaal als toegankelijke toegangspoort voor burgers, met een routewijzer die hen naar het juiste kanaal leidt.

- De functionele scheiding tussen melding en beoordeling versterkt de onafhankelijkheid.
- Een platformstructuur maakt het mogelijk om iteratief op te schalen, feedback te verzamelen en partners toe te voegen.
- Biedt een goede balans tussen transparantie, gebruikersvriendelijkheid en legitimiteit.

4.3 Scenario 3. Parallele ondersteuning van nieuwe ODSB en gecentraliseerd meldpunt

Beschrijving: In dit scenario kiest de overheid ervoor om twee gescheiden trajecten parallel te ondersteunen. Enerzijds wordt de oprichting van een nieuwe buitengerechtelijke geschilleninstantie (ODSB) ondersteund. Anderzijds ondersteunt de overheid de centralisatie van de bestaande meldpunten, bijvoorbeeld via de ondersteuning van een al bestaande organisatie die de rol van coördinerend meldpunt op zich neemt. Er is geen formele coördinatie, maar samenwerking kan gestimuleerd worden via vrijwillige afspraken of gedeelde technische standaarden.

Haalbaarheid

- Operationeel goed uitvoerbaar en relatief kostenefficiënt doordat gebruik gemaakt wordt van bestaande infrastructuur;
- Minder complex qua governance, mits heldere afbakening van verantwoordelijkheden;
- Wel risico op inconsistent gebruik door burgers bij gebrek aan centrale navigatie.

Wenselijkheid

- Sterke waarborg van onafhankelijkheid doordat meldfunctie en geschilinstantie strikt gescheiden blijven;
- Minder zichtbaar en minder toegankelijk voor gebruikers, zeker als zij zelf moeten achterhalen waar ze met hun probleem terecht kunnen;
- Beperkte mogelijkheid tot institutionele synergie of gezamenlijke beleidsfeedback.

4.4 Scenario 4: Versneld opstartscenario

Beschrijving: Dit scenario is een variant van de eerste drie scenario's, waarbij doelbewust wordt gekozen voor een intensieve samenwerking met een bestaande buitenlandse organisatie (met name User Rights of Appeals Centre Europe) die al over een technische backoffice voor geschilbehandeling beschikt.

Beide organisaties partners beschikken reeds over een volledig geautomatiseerde intake- en besluitvormingsketen, die makkelijk vertaald zou kunnen worden. Verder hebben zij verschillende manieren om om te gaan deadlinebeheer en beveiligde dataopslag. Interessant is vooral dat er gewerkt wordt met visueel ondersteunde beslisbomen die juridische normen gebaseerd op het EVRM vertalen naar de context van platformbesluiten. Daarbij krijgt het personeel direct meerdere relevante

handvaten die het kan gebruiken bij het nemen van een beslissing. Deze handvaten kunnen ook aangepast worden aan een Nederlandse context.

Het scenario kan geïntegreerd of gecoördineerd worden uitgevoerd, net zoals scenario 1 t/m 3 – het onderscheid zit niet in de governance-structuur, maar in de technische en operationele versnelling via hergebruik van bestaande infrastructuur, bijvoorbeeld door het nemen van een licentie op de ontwikkelde “legal-tech” infrastructuur.

Haalbaarheid:

- Kostenbesparend: de noodzaak om een nieuwe digitale infrastructuur te bouwen wordt grotendeels vermeden.
- Snelle implementatie: partnerorganisaties beschikken over gestandaardiseerde intakeprocedures, beslismodules, en praktijkervaring.
- Begeleide kennisoverdracht: partners zoals User Rights kunnen lokale teams trainen in het gebruik van de technologie, zonder dat directe afhankelijkheid ontstaat.

Wenselijkheid:

- Risico op afhankelijkheid van een externe leverancier of technologiepartij, zeker als het om een commerciële speler gaat.
- Mogelijkheid tot iteratieve opschaling: men kan starten met een beperkte functie (bijvoorbeeld voor één klachtencategorie zoals het verwijderen van content, en deze geleidelijk uitbreiden.
- Betere waarborgen voor uitlegbaarheid en transparantie: doordat beslissingen onderbouwd worden met toegankelijke motiveringen, is de kans groter dat platforms de aanbevelingen overnemen en dat gebruikers het proces als eerlijk ervaren.

5. Conclusie

De scenarioanalyse maakt duidelijk dat het opzetten van een DSA ODSB in Nederland een strategische uitdaging vormt. Er is een breed gedeeld gevoel onder stakeholders dat de huidige toegang tot effectieve moderatie van online inhoud voor Nederlandstalige gebruikers tekortschiet, en dat een ondersteunende structuur voor zowel meldingen als geschillenbeslechting wenselijk is. Tegelijkertijd bestaat er een duidelijke spanning tussen ambitie, snelheid, kosten, onafhankelijkheid en institutionele haalbaarheid. Deze conclusie beoogt de vier onderzochte scenario's in breder perspectief te plaatsen.

Het eerste scenario, de oprichting van een volledig geïntegreerd DSA-instituut, lijkt vanuit gebruikersperspectief het meest coherente model te bieden. Door meldingen en geschillenbeslechting te combineren binnen één entiteit ontstaat er een overzichtelijke en gebruiksvriendelijke infrastructuur. Dit zou niet alleen de toegankelijkheid voor burgers vergroten, maar ook synergiën mogelijk maken tussen signalering, escalatie en beleidsfeedback. Echter, dit scenario kent aanzienlijke financiële en institutionele drempels. Het vraagt een hoge initiële investering in personeel, IT-infrastructuur en communicatiecampagnes. De operationele

complexiteit en het risico op perceptie van belangenverstremming maken dat dit model op korte termijn waarschijnlijk weinig haalbaar is.

Het tweede scenario, een gecoördineerd netwerk met een aparte ODSB en meldpunten die onderling verbonden zijn via een centrale toegangspoort of kennisplatform, combineert veel van de voordelen van scenario 1 met mindere nadelen. Door functies te scheiden, maar samenwerking en doorverwijzing potentieel te faciliteren, kan een hoge mate van toegankelijkheid en transparantie worden bereikt zonder dat de onafhankelijkheid van de geschilinstantie in het geding komt. Dit scenario wordt door stakeholders als het meest wenselijk beschouwd. Dit scenario is bijzonder geschikt voor een modulair opgebouwde aanpak waarin verschillende onderdelen (meldportaal, intake, geschilbehandeling) stapsgewijs kunnen worden geactiveerd.

Scenario 3, waarbij de overheid tegelijkertijd een nieuwe ODSB ondersteunt en het bestaande meldlandschap centraliseert zonder institutionele koppeling, scoort hoog op uitvoerbaarheid, maar laat kansen liggen op het vlak van gebruikerservaring en structurele coördinatie. Het model biedt een duidelijke rolverdeling en minimaliseert het risico op belangenconflicten, maar het gebrek aan centrale toegang of gemeenschappelijk front-end zou kunnen leiden tot verwarring bij gebruikers. Ook de mogelijkheid om trends te signaleren of beleidsimpact te realiseren is beperkter wanneer meldpunten en geschilinstanties geen structureel overleg of informatiedeling organiseren. Dit scenario is vooral aantrekkelijk als tussenoplossing, bijvoorbeeld wanneer politieke of institutionele randvoorwaarden een nauwere samenwerking tijdelijk onmogelijk maken.

Het vierde scenario, het versneld opstarten van een ODSB via samenwerking met een bestaande buitenlandse organisatie, biedt de snelste route naar operationele capaciteit. Door gebruik te maken van een bestaande backoffice en juridische infrastructuur, kan Nederland binnen enkele maanden een functionerende geschilinstantie opzetten die voldoet aan de eisen van artikel 21 DSA. Tegelijk roept dit scenario vragen op over autonomie, technologische afhankelijkheid en publieke legitimiteit. Stakeholders hechten waarde aan transparantie, onafhankelijkheid en publieke verantwoording, en het is essentieel dat samenwerking met buitenlandse partners niet leidt tot verlies van zeggenschap over procedures, taaltoegankelijkheid of databeheer.