Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties

Deze Gedragscode werd opgesteld in samenspraak met politieke partijen vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en online platforms onder leiding van het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

1. Inleiding: Waarom deze gedragscode?

Het groeiend belang van online politieke advertenties

Nederlandse verkiezingen genieten van oudsher groot vertrouwen onder brede lagen van de bevolking. Dat blijkt zowel uit burgeronderzoek als uit de traditioneel hoge kiezersopkomst bij met name landelijke verkiezingen. Tegelijkertijd verandert de laatste jaren de wijze waarop de voornaamste spelers in verkiezingen, politieke partijen en kandidaten, met burgers communiceren. Dit komt voor een belangrijk deel door de opkomst van online vormen van campagnevoeren, iets wat steeds meer politieke partijen omarmen als onderdeel van hun verkiezingscampagnes. Met name het gebruik van online politieke advertenties via online platforms is intussen niet meer weg te denken uit de wijze waarop veel politieke partijen met hun kiezers communiceren.

Behalve belangrijke voordelen die deze technieken opleveren voor de interactie met en informatievoorziening aan kiezers, is de afgelopen jaren wereldwijd ook discussie ontstaan over de gevaren bij onethisch gebruik ervan. Incidenten waarbij online platforms grote hoeveelheden kiezersdata verzamelen kunnen de privacy van burgers raken. Buitenlandse financiering van politieke advertenties kan de integriteit van verkiezingen schaden.

Voor zover bekend is Nederland tot dusver grotendeels van zulke incidenten gevrijwaard gebleven. Toch is zowel onder kiezers als tussen politieke partijen discussie ontstaan over hoe risico's te voorkomen zijn. Daarbij wordt met name het belang van transparantie van online-advertenties benadrukt. Transparantie maakt voor alle betrokkenen de herkomst en financiering van online berichten inzichtelijk en voor elke kiezer duidelijk waarom hij of zij een bepaald bericht te zien krijgt.

Kamerbreed verzoek om transparantie

In oktober 2020 heeft de Tweede Kamer via de Kamerbreed gesteunde motie Middendorp/Kuiken de Minister van Binnenlandse Zaken om een regeling voor transparantie van online-advertenties verzocht. De Minister heeft hier op 16 november per brief op gereageerd met het initiatief voor deze Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties. Deze gedragscode presenteert, voorafgaand aan de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021, vrijwillige gedragsregels voor online platforms en politieke partijen over online politieke advertenties in de Nederlandse context. De gedragscode neemt daarmee een voorschot op toekomstige Nederlandse wetgeving en op aangekondigde Europese regelgeving op dit thema.

Doelstelling en kernwaarden

Middels deze gedragscode beogen Nederlandse politieke partijen en online platforms gezamenlijk de integriteit van Nederlandse verkiezingen te waarborgen. Zij doen dat door de belangrijke rol te onderkennen die online politieke advertenties hebben bij het behouden van de veiligheid en eerlijkheid van Nederlandse verkiezingen. Via de gedragscode beogen de politieke partijen en online platforms bovendien de privacy van

kiezers en de vrijheid van meningsuiting te helpen garanderen, en een gelijker speelveld voor politieke partijen in verkiezingscampagnes te bieden, zonder afbreuk te doen aan breed geaccepteerde marketing of campagne strategieën. Deze kernwaarden vormen de basis voor het Nederlandse democratisch verkiezingsproces. De ondertekenaars zijn van mening dat online communicatie door en over politieke partijen en kandidaten deze waarden te allen tijde horen te weerspiegelen. Middels deze code willen zij dit aan het bredere publiek kenbaar maken. Boven alles willen de ondertekenaars onderstrepen dat zij in een tijd van toenemende digitalisering van verkiezingscampagnes groot belang hechten aan maximaal burgervertrouwen in het verkiezingsproces.

Deze gedragscode draagt bij aan de bescherming van verschillende kernwaarden rond online politieke advertenties en verkiezingen, waaronder transparantie, privacy, veiligheid, eerlijkheid, integriteit en gelijk speelveld.

Reikwijdte
De gedragscode beslaat in eerste instantie het onderwerp betaalde online politieke advertenties.

Daarnaast onderkennen de ondertekenaars de belangrijke rol van niet-betaalde (zogenaamde organic) content voor eerlijke en democratische online politieke campagnes. Politieke partijen en politici maken via deze organic content eveneens hun standpunten en visies online bekend bij het grote publiek. Gebrek aan transparantie over wie organic content plaatst en verspreidt is eveneens relevant. Bovendien zorgt een groeiend disinformatiedebat ervoor dat de inhoud van online communicatie steeds vaker ter discussie wordt gesteld, evenals de manier waarop wordt beslist of deze schadelijk is. Deze gedragscode omvat daarom deels het terrein van de niet-betaalde politieke berichtgeving.

Met het oog op de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 en een haalbare implementatie van deze gedragscode gedurende de verkiezingscampagnes, zijn onderwerpen die grondiger debat vergen of aanzienlijke administratieve inspanningen vereisen niet opgenomen. Dit betreft onder meer debatten over definities, aanvullende commitments rondom transparantie, individuele kopers van advertenties, verbeterde controlemechanismen en optimalisering van tools en algoritmen voor online politieke advertenties, om de integriteit van verkiezingen verder te verbeteren.

Ondertekenaars
Deelname aan de gedragscode staat open aan online platforms en politieke partijen in brede zin: van de kant van online platforms betreft dat zowel spelers die betaalde politieke advertenties toestaan, als platforms die enkel organic content aanbieden. Van de kant van politieke partijen betreft het alle politieke partijen die zich geregistreerd hebben voor de Tweede Kamerverkiezingen van maart 2021. Online platforms en politieke partijen erkennen als respectievelijk verkopers en kopers van online politieke advertenties een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de transparantie en integriteit ervan. De code is een resultaat van hun consensus over transparant en ethisch gedrag in de online omgeving.

Implementatie
De gedragscode is een leidraad voor goed gedrag. Deelname is vrijwillig en vervangt op geen enkele wijze bestaande of toekomstige wet- of regelgeving. Naleving ervan is dan ook niet afdwingbaar. Dat laat onverlet dat de gedragscode een belangrijke signaalfunctie vervult. De gedragscode doet een beroep op de eigen verantwoordelijkheid van politieke partijen en online platforms om gewetensvol invulling te geven aan hun gezamenlijke en afzonderlijke verantwoordelijkheden.

De gedragscode is openbaar en online beschikbaar. Het publieke karakter van de gedragscode maakt het mogelijk om media, onderzoekers, kiezers en anderen te betrekken bij het volgen ervan. Bovendien legt het een belangrijke verantwoordelijkheid bij de ondertekenaars om naleving ervan intern in hun organisatie te bevorderen. Zij zijn immers de eigenaars van deze code en behoren bovendien tot de voornaamste belanghebbenden bij een integer verkiezingsproces.

Deze gedragscode is een openbaar document, en als zodanig beschikbaar voor media en het grote publiek om de naleving ervan te monitoren. Ondertekenaars van deze gedragscode worden uitgenodigd om samen te werken met onderzoekers van politieke advertentiebibliotheken en aanvullende gegevens ter ondersteuning van dergelijk onderzoek beschikbaar te stellen[1][2], voor zover het geen vertrouwelijke informatie betreft. Ten slotte spelen autoriteiten belast met toezicht op verkiezingen ook een rol in het toezicht op online politieke advertenties om de integriteit van verkiezingen te waarborgen.

2. Wettelijk kader

Deze gedragscode is vrijwillig en beoogt in geen enkel opzicht een wettelijk kader te scheppen. Wel bevindt de code zich midden in een breder wettelijk- en beleidskader, waarop de code in zekere zin een aanvulling vormt. Deze code dient gelezen te worden in overeenstemming met de relevante nationale en Europese wet- en regelgeving. Verschillende wetten en beleidsdocumenten liggen ten grondslag aan de code. Belangrijk zijn onder andere:

- Artikel 4 van de Nederlandse grondwet, betreffende het Kiesrecht.
- De Wet van 28 september 1989, houdende nieuwe bepalingen inzake het kiesrecht en de verkiezingen.
- De Wet van 7 maart 2013, houdende regels inzake de subsidiëring en het toezicht op de financiën van politieke partijen (Wet financiering politieke partijen).
- De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), 24 mei 2016.
- De EU Praktijkcode betreffende desinformatie, oktober 2018.
- De Motie van de Leden Middendorp en Kuiken, 15 oktober 2020.
- De Kamerbrief over Maatregelen om desinformatie richting de Tweede Kamer verkiezingen tegen te gaan, 16 november 2020.

[1] Voorbeeld: de Universiteit van Amsterdam heeft een dashboard ontwikkeld met informatie uit politieke reclamebibliotheken van drie online platforms, het 'Nederlands verkiezingsobservatorium-dashboard', zie https://politieke-advertenties.nl

[2] Zoals gegevens over online advertentie tussenpersonen, betalingen aan 'online influencers', uitgaven en targeting.

3. Gedragscommitments online platforms en politieke partijen

3.1 De ondertekenaars van deze gedragscode, de Nederlandse politieke partijen en online platforms, commiteren zich gezamelijk ertoe om:

1. De verantwoordelijkheid om online politieke advertenties gewetensvol te gebruiken ter waarborging van de integriteit van verkiezingen.

2. Transparantie van online politieke advertenties zoveel als mogelijk te bevorderen en na te leven.

3. De noodzaak om de verspreiding van misleidende inhoud en berichten die aanzetten tot geweld of haatzaaien te vermijden.

3.2 Politieke partijen commiteren zich ertoe om:

4. Zich strikt te houden aan het advertentiebeleid en de advertentiemechanismen van online platforms en waarheidsgetrouwe gegevens aan te leveren voor registratie en verificatie van advertenties; te reageren op autorisatie- en verificatieverzoeken voor advertenties.

5. Ethische grenzen aan te houden bij het koppelen van verschillende datasets en het uploaden ervan naar online platforms ten behoeve van microtargeting.

6. Geen gebruik te maken van psychologische profiling voor het targeten van politieke advertenties.

7. Ervan af te zien via tussenpersonen politieke advertenties te plaatsen of te verspreiden zonder verwijzing naar de partij.

8. De directe aankoop van online politieke advertenties door buitenlandse actoren te weigeren die in naam van de politieke partij geplaatst worden (zowel met als zonder verwijzing naar de partij); geen financiering uit het buitenland te ontvangen voor politieke online advertenties, met uitzondering van bijdragen van leden wonend in het buitenland.
9. Zich niet schuldig te maken aan online onethisch gedrag, zoals het verspreiden van online content om stemmen te ontmoedigen, desinformatie over het stemproces, het gebruik van fake accounts of automatische bots om kiezersopvattingen te manipuleren, trolling, ongefundeerde aantijgingen of cyberpesten.

10. Zich te onthouden van het moedwillig plaatsen, verspreiden of aanbevelen van misleidende inhoud; geen gebruik te maken van vervormde audiovisuele berichten, waaronder deep fakes.

11. Bij te dragen aan de veiligheid van het verkiezingsproces door af te zien van het plaatsen, verspreiden of aanbevelen van content die tot geweld aanzet of haatzaait.

12. Deze gedragscode intern onder de aandacht brengen en naleving ervan aan te moedigen onder kandidaten, leden van het campagneteam, afdelingen en andere partijlichamen en neveninstellingen.

13. De implementatie van de gedragscode te bespreken in het partijvoorzittersoverleg en / of partijdirecteurenoverleg; de discussie tussen en binnen politieke partijen na de Tweede Kamerverkiezingen voort te zetten om details en implementatie verder uit te werken.

3.3. Online platforms committeren zich ertoe om:

14. Voor online platforms die politieke advertenties toestaan, relevante transparantiemechanismen te ontwikkelen en toe te passen.

15. Relevante gegevens over adverteerders en advertenties aan te bieden in publiek toegankelijke bibliotheken, waaruit gegevens eenvoudig zijn te downloaden en te vergelijken.

16. Met oog op de transparantie van en controle bij het plaatsen van online politieke advertenties, registratie en verificatie van politieke adverteerders te vereisen en te handhaven.

17. Accuraat en duidelijk te rapporteren over 'betaald door' gegevens en kostenniveaus.

18. Politieke advertenties van buiten de Europese Unie te weren.

19. Transparantie te bieden over online politieke advertenties, met inbegrip van uitgaven en bereik.

20. Bewustwording over deze gedragscode te bevorderen door de commitments onder de aandacht van relevante platformwerknemers te brengen; ervoor te zorgen dat situaties die naleving negatief kunnen beïnvloeden tijdig worden aangepakt.

21. Een gebruiksvriendelijk responsmechanisme in te voeren om vragen te beantwoorden of problemen op te lossen die verband houden met de Nederlandse verkiezingen; duidelijke en transparante regels voor plaatsing en verwijdering van berichten en advertenties te hebben; snel en nauwgezet te reageren op vragen over plaatsing en verwijdering van berichten en advertenties van bevoegde autoriteiten en politieke partijen.

22. Beleid te ontwikkelen en in te voeren voor zowel de veiligheid en privacy van gebruikers als voor de integriteit van verkiezingen inzake online politieke advertenties; politieke advertenties of andere inhoud die oproepen tot geweld of haatzaaien zo snel mogelijk te verwijderen zodra dergelijke informatie is geïdentificeerd.

23. Te overwegen om onjuiste informatie over het verkiezingsproces, zoals over stemprocedures of stembureaus, tegen te gaan zodra dergelijke informatie is geïdentificeerd.

24. Te overwegen om ervaring en lessen opgedaan in verkiezingen in andere landen met Nederlandse politieke partijen en relevante verkiezingsinstanties te delen.

25. Te overwegen om na de verkiezingen een evaluatie uit te voeren naar de Nederlandse verkiezingen en de naleving van deze gedragscode; de mogelijkheid te overwegen om een rappport te publiceren met relevante incidenten, indien deze hebben plaatsgevonden, met betrekking tot de Nederlandse verkiezingen en de respons van het platform hierop.