Plan van aanpak tegen online discriminatie

2 juli 2025

Grondwet artikel 1

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, handicap, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.

Inhoudsopgave

Grondwet artikel 1	2
Inleiding	4
Probleemanalyse	6
Beleidslijn 1: Gecoördineerde aanpak online discriminatie	12
Beleidslijn 2: Slachtoffers beter ondersteunen	15
Beleidslijn 3: Vergroten van bewustwording	19
Beleidslijn 4: Online discriminatie beter registreren	23
Beleidslijn 5: Meer toezicht op en samenwerking met internetpartijen	26
Beleidslijn 6: Vaker (en meer zichtbare) consequenties voor daders	32
Overzicht van maatregelen	35
Bijlagen	41

Leeswijzer

Aan de totstandkoming van dit plan van aanpak is een uitgebreid traject voorafgegaan. Daarin is door verschillende departementen en maatschappelijke partners samengewerkt. Daarom bevat dit plan van aanpak naast maatregelen, ook de bevindingen die zijn opgedaan in het voortraject. Het plan van aanpak start met de probleemanalyse. Daarna presenteren we de zes beleidslijnen:

1. Gecoördineerde aanpak online discriminatie
2. Slachtoffers beter ondersteunen
3. Vergroten van bewustwording
4. Online discriminatie beter registreren
5. Meer toezicht op en samenwerking met internetpartijen
6. Vaker (en meer zichtbare) consequenties voor daders

De beleidslijnen samen vormen een integrale aanpak van online discriminatie. Iedere beleidslijn resulteert in een beschrijving van maatregelen. Tot slot eindigt dit plan van aanpak met een overzicht van alle maatregelen. Per maatregel wordt aangegeven wat het resultaat is, de actie, de beoogde betrokken partijen, het tijdpad en de kostenraming.

Inleiding

Een democratische samenleving kan alleen functioneren als iedereen mee kan doen, zich kan uiten en deel kan nemen aan het maatschappelijk debat. Als kabinet trekken we een grens wanneer deze vrijheden worden bedreigd. Dit is onder andere het geval wanneer er sprake is van online discriminatie, racisme, antisemitisme en moslimhaat. Zoals vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet en de Algemene wet gelijke behandeling is discriminatie niet toegestaan. Ook in de onlinewereld is discriminatie, racisme en hate speech (hierna: discriminatie) niet acceptabel. Wij streven naar een onlinewereld waar iedereen zich vrij kan uiten, maar met respect voor elkaar. Waar mensen zich uitspreken en actie ondernemen als zij online discriminatie zien. En waar consequenties volgen wanneer (herhaaldelijk) discriminerende berichten worden geplaatst. De onlinewereld mag geen vrijplaats zijn voor discriminatie.

Het kabinet zet zich in om discriminatie en racisme te voorkomen en te bestrijden. De gezamenlijke aanpak is onder andere neergelegd in het *Nationaal programma tegen discriminatie en racisme 2023*, tot stand gekomen onder coördinatie van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), de *OCW-agenda tegen discriminatie en racisme*, en de *Kabinetsstrategie Bestrijding Antisemitisme 2024-2030* die tot stand is gekomen in samenwerking met de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding (NCAB), die op 22 november jl.[1] aan uw Kamer is verzonden. Dit *Plan van aanpak tegen online discriminatie* vormt een aanvulling op het bestaande kabinetsbeleid tegen discriminatie en racisme, en voor emancipatie. Dit plan kunnen we niet los zien van de aanpak van discriminatie in de fysieke wereld en de inzet op andere beleidsterreinen. Het plan zal daarom zoveel mogelijk aansluiten bij lopende trajecten. Waar nodig worden specifieke maatregelen geïntroduceerd.

Om te komen tot een intensievere aanpak werken de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), en Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) samen aan het voorkomen en tegengaan van online discriminatie. Begin 2023 is per Kamerbrief een overzicht gegeven van al lopende initiatieven en beleid tegen online discriminatie en is een vooraankondiging gedaan van beleidslijnen waarop de inzet wordt geïntensiveerd.[2] Vervolgens zijn diverse belanghebbenden geconsulteerd om zicht te krijgen op de problematiek en oplossingsrichtingen.[3]

Met dit plan van aanpak zetten wij een belangrijke stap in het creëren van een alomvattende aanpak gericht op het bevorderen van een cultuur van inclusiviteit online, het bestrijden van online discriminerende, racistische en haatdragende uitingen en het ondersteunen van degenen die het doelwit zijn. De aanpak van online discriminatie vraagt om een veelzijdig beleid. De integrale aanpak ter bestrijding van online discriminatie volgt de beleidslijnen die de Raad van Europa heeft aanbevolen.[4]

We zullen uw Kamer informeren over de voortgang van het plan van aanpak.

1 Kamerstukken II, 2024-2025, 30950, nr. 429.

2 Kamerstukken I, 2022-2023, 30950, nr. 334.
3 Zie bijlage I hoe dit plan tot stand is gekomen.
4 Recommendation on combating hate speech, Council of Europe, adopted 20 May 2022.

Probleemanalyse

Om online discriminatie effectief te kunnen voorkomen en tegengaan, is het belangrijk om de omvang van de problematiek, de onderliggende oorzaken en de bredere maatschappelijke context te begrijpen. Daarnaast is inzicht nodig in de verschillende uitingen van online discriminatie door plegers, en de impact hiervan op degenen die het doelwit zijn en op de samenleving en democratische rechtsorde.[5] In bijlage II wordt deze probleemanalyse cijfermatig onderbouwd.

Omvang problematiek

Discriminatie, racisme, antisemitisme en moslimhaat zijn helaas een dagelijkse realiteit in de onlinewereld. Online discriminatie kan zich direct richten op een individu door het gebruik van online content zoals geschreven en gesproken berichten, filmpjes, afbeeldingen, memes, gifjes, stickers en emoticons. Het kan ook gaan om discriminerende uitingen bijvoorbeeld in de vorm van 'grappen', negatieve afbeeldingen of beledigingen over de groep waartoe iemand zichzelf rekent.[6] Of de content nu gericht is op een individu of niet, in de online context kan een enkel bericht impact hebben op iedereen die het als discriminerend ervaart.

De online omgeving, en sociale media in het bijzonder, biedt een gemakkelijk podium voor discriminerende uitingen. Het probleem blijkt vooral uit de omvang van het aantal discriminerende berichten, de snelheid waarmee deze (opnieuw) geplaatst en verspreid kunnen worden en de (blijvende) zichtbaarheid van discriminerende uitingen online. Bovendien kan er sprake zijn van een georganiseerde en gecoördineerde inzet van online discriminatie richting bepaalde groepen mensen of (belangen)organisaties. Het kan hierbij gaan om een groep die massaal wordt gemobiliseerd om discriminerende reacties te plaatsen (bijvoorbeeld met nepprofielen), of om een geautomatiseerde bot die de uitingen plaatst. Ook kan er sprake zijn van ongewenste online inmenging van en financiering door buitenlandse actoren.

Normverschuiving

Mensen kunnen een verminderd normbesef hebben online. Dit kan een versterkende factor zijn voor online discriminatie, want het is eenvoudig om anoniem en op afstand deel te nemen aan online discussies. Men is minder bezorgd over de (sociale) consequenties van onlinegedrag, waardoor de drempel verlaagd kan worden om discriminerend te reageren.[7] Het Kennisplatform Inclusief Samenleven (KIS) waarschuwde in 2022 dat een overvloed aan online haat kan resulteren in een normverschuiving over welk gedrag online acceptabel is. De sociale norm lijkt nu zoek: mensen accepteren veel van wat er gezegd wordt online. Dit geldt ook voor jongeren.[8] Onderzoek van het Netwerk Mediawijsheid bevestigt dat een derde van de Nederlanders (34%) vindt dat kwetsend en schadelijk gedrag online erbij hoort en verwacht dat het ook niet meer weggaat.[9] Geconsulteerden wijzen erop dat deze normverschuiving ook effect heeft op de norm in de fysieke wereld.

> "Dat iemand zich anoniem tegen je keert, maakt het nog enger. Het kan je buurman wel zijn, of iemand die je tegenkomt bij de bakker. Ook weet je niet hoe serieus je dreigementen moet inschatten."
>
> – Citaat ervaringsdeskundige

5 Recommendation on combating hate speech, Council of Europe, adopted 20 May 2022.
6 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet? December 2022, p.4-5.
7 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet? December 2022; Movisie, Online discriminatie aanpakken: wat werkt? Een eerste verkennend onderzoek, december 2017, p. 23.
8 KIS, Ervaren online haatspraak en discriminatie door jongeren, juni 2024, p. 14.
9 Netwerk Mediawijsheid en Motivaction, Online grensoverschrijdend gedrag. Waar ligt de grens voor jou? Oktober 2023.

Impact op individu

Onderzoek heeft aangetoond dat discriminatie en racisme ernstige mentale en fysieke gezondheidsklachten tot gevolg kunnen hebben, zoals chronische stress, depressies en hart- en vaatziekten, zeker wanneer dit structureel plaatsvindt.[10] Ook kan (online) discriminatie zorgen voor een gevoel van onveiligheid, minder vertrouwen in anderen en kan dit ontmoedigend en verlammend werken.[11]

De impact van online discriminatie is voor velen onvoldoende bekend en wordt onderschat, vooral in vergelijking met discriminatie in de fysieke wereld. Doordat discriminerende online content soms moeilijk te verwijderen is, of elders weer opduikt en zich snel verspreidt, kunnen slachtoffers[12] hier ook nog lang mee geconfronteerd worden.[13] Hoewel online discriminatie specifieke kenmerken heeft die anders zijn dan offline discriminatie, kunnen de gevolgen en manieren van reageren hetzelfde zijn.[14]

> “Als iemand op je afkomt, heb je altijd even een schrikmoment, omdat je niet weet of het diegene was die de uitingen heeft geplaatst. De onbezorgdheid is er niet meer. Ik sta altijd aan.”
>
> – Citaat ervaringsdeskundige

Geconsulteerden gaven aan dat online discriminatie die specifiek gericht is op de identiteit van een persoon als schadelijker wordt ervaren dan andere delicten. Mensen kunnen zich bijvoorbeeld tweederangsburger voelen of zich niet meer thuis voelen in Nederland.[15] Of zij kunnen terughoudend worden in het verder ontwikkelen van hun identiteit en hoe zij zich fysiek uiten (bijvoorbeeld om veiligheidsredenen geen geloofskenmerken meer dragen, of het uitstellen van een (fysieke) transitie van transgender personen). Daarnaast gaven geconsulteerden aan dat online discriminatie ook bepaalde angsten en trauma van gemarginaliseerde groepen kan voeden of bevestigen. Denk hierbij aan gebeurtenissen uit de Nederlandse geschiedenis, zoals de Holocausten het Nederlandse koloniale verleden en slavernijverleden. Dit alles is niet zonder gevolgen. Zo kunnen slachtoffers van online discriminatie geremd worden in hun professionele carrière. Denk bijvoorbeeld aan vrouwelijke journalisten en politici of politici met een migratieachtergrond, die vaker en harder worden geraakt door online discriminatie en daardoor de politiek verlaten of hun sociale media gebruik beperken.[16] Ook jongeren geven aan gevolgen te ondervinden aan het vaker meemaken van online discriminatie, zoals depressieve klachten en zich terugtrekken van (online) sociale activiteiten.[17]

Doorwerking op de omgeving

Online discriminatie kan leiden tot strafbare uitingen of acties in de fysieke wereld. Een online uiting kan bijvoorbeeld overgaan op fysieke bedreigingen, intimidatie en geweld. Het kan ook gaan om het openbaar maken van foto’s,

10 Sociaal Cultureel Planbureau, Ervaren discriminatie in Nederland, Den Haag, maart 2020. II, p. 21; Pharos, expertisecentrum gezondheidsverschillen, Discriminatie en gezondheid, Over de invloed van discriminatie (in de zorg) op gezondheidsverschillen en wat we hieraan kunnen doen, maart 2022, p. 16-22; CBS, Veiligheidsmonitor 2023, p. 89-90; Verwey Jonker Instituut, Mentale gezondheid van jongeren en studenten in Nederland, Utrecht, maart 2024, p. 17-19; Ikram, M. U. Z. (2016). Social determinants of ethnic minority health in Europe, Universiteit van Amsterdam.

11 CBS, Veiligheidsmonitor 2023, p. 89-90.

12 Wanneer we in het plan van aanpak spreken over slachtoffers, wordt bedoeld: mensen die direct doelwit zijn van discriminerende uitingen, maar ook mensen die indirect geraakt worden door deze uitingen (bijvoorbeeld omdat de uitingen worden gedaan over de groep waartoe iemand zichzelf rekent).

13 WODC Rapport, Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp, januari 2020, p. 10; Council of Europe, Recommendation CM/Rec (2022)161 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech.

14 Movisie, Online discriminatie aanpakken: wat werkt? Een eerste verkennend onderzoek, december 2017.

15 Zie ook WODC Rapport, Speciale behoeften van slachtoffers van hate crime ten aanzien van het strafproces en de slachtofferhulp, januari 2020, p. 57-58.

16 Atria, Onderzoek naar de omvang, aard en gevolgen van online agressie en geweld tegen vrouwelijke politici NL, februari 2024; DeGoedeZaak, Naar online veiligheid voor politieke ambtsdragers, maart 2023, p. 8.

17 KIS, Ervaren online haatspraak en discriminatie door jongeren, juni 2024, p. 14.

adressen en gegevens van personen voor intimiderende doeleinden (doxing). Deze berichten kunnen ook breed verspreid worden als haatcampagne, waardoor mensen worden lastiggevallen en bedreigd op hun werk of thuis.

Geconsulteerden benoemden dat (preventieve) beschermende maatregelen die slachtoffers moeten nemen niet alleen impact hebben op henzelf, maar ook op hun omgeving en familie. Het gaat bijvoorbeeld om het niet gebruiken van profielfoto's, achternamen, het veranderen van namen, of het beveiligen van kantoor of huis.[18]

Melden en (h)erkenning

Daarnaast kan het voorkomen dat slachtoffers van online discriminatie hier melding van willen maken of aangifte willen doen, maar hierbij het gevoel hebben dat zij niet voldoende serieus genomen worden, niet gehoord worden of dat de melding of aangifte niet wordt opgevolgd in lijn met de wens van het slachtoffer. Ook kan sprake zijn van (ervaren) stereotypering of (institutioneel) racisme bij instanties en organisaties. Dit kan zorgen voor herhaald slachtofferschap.[19] In de consultatiesessies is aangegeven dat eerdere negatieve ervaringen in het meldings- of aangifteproces van zichzelf of anderen, de drempel verhogen om (opnieuw) melding of aangifte te doen.

Impact op de samenleving en democratische rechtsorde

De negatieve impact van online discriminatie en discriminatie in de fysieke wereld kan ertoe leiden dat mensen zich terugtrekken uit het sociale, maatschappelijke en politieke leven. Ook als je zelf niet gediscrimineerd wordt, maar meemaakt dat mensen die op jou lijken (vaak) gediscrimineerd worden, kan dit dezelfde negatieve effecten hebben.[20] Als hele groepen zich gemarginaliseerd of onveilig voelen, kan dat een remmend effect hebben op hun deelname aan het publieke en politieke debat en daarmee de democratie en samenleving als geheel aantasten.[21] Dit kan ook leiden tot een groeiend wantrouwen ten aanzien van instituties.[22]

> "Een persoonlijke ervaring van een deelnemer was dat ze vastliep bij het doen van aangifte toen zij slachtoffer was geworden van een online haatcampagne. Er wordt vaak gezegd dat veel niet strafbaar is."
>
> – Citaat ervaringsdeskundige

18 Zie ook: Alliantie Politica, Wie wil er nog de politiek in?, 2023.
19 Het opnieuw slachtoffer worden.

20 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, december 2022, p.5; Recommendation CM/Rec (2022) 161 of the Committee of Ministers to member States on combating hate speech, p. 43.
21 Recommendation on combating hate speech, Council of Europe, adopted 20 May 2022.
22 Sociaal Cultureel Planbureau, Ervaren discriminatie in Nederland, Den Haag, maart 2020. II. Movisie, Online discriminatie aanpakken: wat werkt? Een eerste verkennend onderzoek, december 2017, p. 27.

De oplevingen van specifieke haat hangen ook samen met grote gebeurtenissen die breed aan de orde zijn in het nieuws, zoals oorlogen, verkiezingen, en Covid-19.[23] Dit kan voeding geven voor groeiende tegenstellingen tussen groepen in de samenleving en doorwerken in de fysieke wereld.[24] Zo werken online discriminatie, desinformatie of (haat)campagnes die breed worden verspreid, door in de samenleving (zoals op de werkvloer, scholen of in het publieke debat).[25] In sommige gevallen zit er zelfs een systeem achter deze campagnes, met internationale samenwerking en internationale donoren.[26] En kunnen algoritmes op sociale media ervoor zorgen dat deze discriminerende content zichtbaarder is.[27] Wanneer mensen deze misleidende narratieven overnemen, kan dit leiden tot polarisatie, radicalisering en zelfs geweld tegen bepaalde gemeenschappen of individuen.

Ook in de politiek zijn de gevolgen van online discriminatie zorgwekkend. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat online discriminatie met name vrouwelijke politici beperkt in hun functioneren en vrijheid om zich in het publieke debat uit te spreken. Ook geven politici aan wel eens overwogen te hebben om te stoppen als gevolg van online agressie en geweld. Tevens blijkt dat het waarnemen van geweld tegen vrouwen in de politiek vrouwelijke aspirant-politici afschrikt. Dit maakt de democratische rechtstaat kwetsbaar.[28]

Het gevaar van deze (georganiseerde) discriminerende campagnes ligt niet alleen in de verspreiding van onwaarheden of discriminerende content, maar ook in hun vermogen om gemeenschappen tegen elkaar op te zetten en het vertrouwen in de samenleving en haar instituties te ondermijnen. Het leidt ook tot aantasting van de gedeelde realiteit die juist de basis zou moeten vormen voor de democratie. Daarmee kan online discriminatie een ontwrichtende werking op de democratische rechtsstaat hebben. Dit alles ondermijnt de inclusieve en veilige leefwereld waar wij naar streven.

> “Hoe meer je afwijkt van de norm, hoe kwetsbaarder je bent online. Zichtbaarheid maakt ook kwetsbaar – bijvoorbeeld als je een bekend persoon bent.”
>
> – Citaat geconsulteerde

Conclusie

Online discriminatie is een omvangrijk probleem met een grote impact op individu, samenleving en democratische rechtsstaat. Dit onderbouwt de noodzaak voor dit plan van aanpak.

23 Zie ook: A. Stechemesser, L. Wenz en A. Levermann, ‘Temperature impacts on hate speech online’, The Lancet, Vol 6, september 2022.
24 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, december 2022, p. 5.
25 Movisie, Online discriminatie aanpakken: wat werkt? Een eerste verkennend onderzoek, december 2017, p. 23.
26 P. Kreissel, J. Ebner, A. Urban, & J. Guhl., Hass Auf Knopfdruck. Rechtsextreme Trollfabriken und das Ökosystem Koordinierter Hasskampagnen im Netz, Institute for Strategic Dialogue, 2018.
27 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, december 2022, p. 3.
28 Atria en Ipsos I&O, Ga aardappelen schillen of zoiets. Onderzoek naar de omvang, aard en gevolgen van online agressie en geweld tegen vrouwelijke politici in Nederland, mei 2024, p. 35.

Wat Is De Impact Van (Online) Discriminatie?

Online discriminatie is een omvangrijk probleem met een grote impact op individu, samenleving en democratische rechtsstaat.

Deze impact analyse is gebaseerd op de bijeenkomsten met de geconsulteerde belanghebbenden en ondersteunend literatuuronderzoek gericht op discriminatie. Gevolgen van zowel online als offline discriminatie worden hetzelfde ervaren. Deze gevolgen kunnen bij online discriminatie verergerd worden omdat online berichten snel en op grote schaal verspreid worden en langer zichtbaar blijven.'

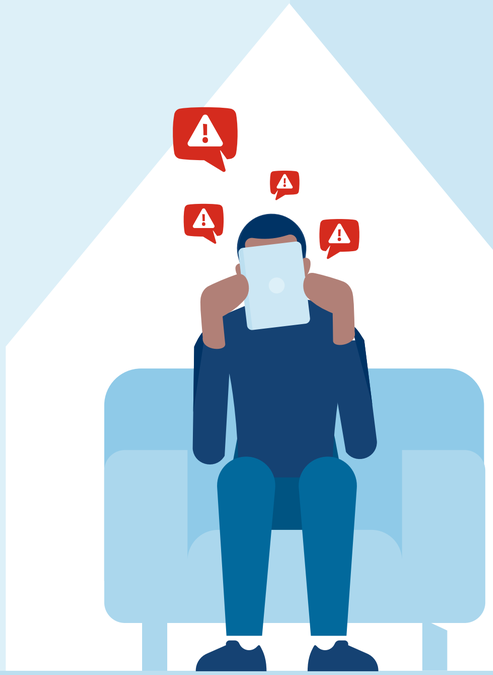
Gevolgen voor het individu

Directe gevolgen

- Mentale en fysieke gezondheidsklachten
- Zich online of sociaal terugtrekken
- Een gevoel van onveiligheid en minder vertrouwen
- Beperkingen in ontwikkeling van identiteit en hoe men zich fysiek uit

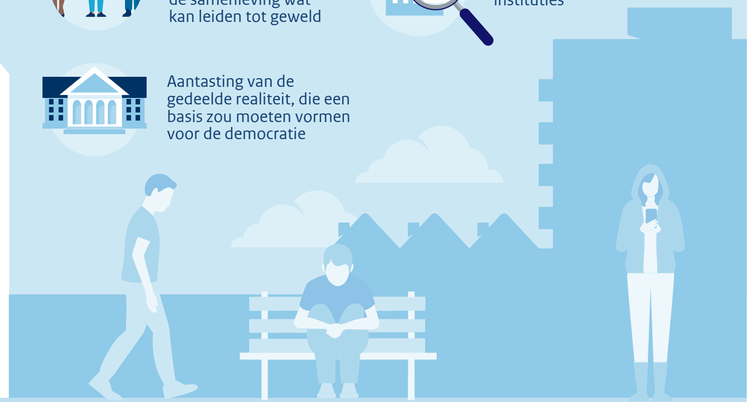
Doorwerkende gevolgen

- Beperking in hun professionele carrière
- Beschermende maatregelen (zoals het veranderen van je profielfoto of gebruikersnaam)
- Bedreigingen, intimidatie en geweld in de fysieke wereld
- De directe omgeving ervaart ook gevolgen, bv. het beveiligen van kantoor of huis



Gevolgen voor de maatschappij en democratische rechtsorde

- Een remmend effect op deelname van gemarginaliseerde groepen aan het publieke en politieke debat
- Terugtrekken van mensen uit het sociale, maatschappelijke en politieke leven
- Vergroten van tegenstellingen tussen groepen in de samenleving wat kan leiden tot geweld
- Groeiend wantrouwen ten aanzien van instituties
- Aantasting van de gedeelde realiteit, die een basis zou moeten vormen voor de democratie



Beleidslijn 1
Gecoördineerde aanpak online discriminatie

De aanpak van (online) discriminatie ligt bij verschillende departementen die elk verantwoordelijk zijn en blijven voor specifieke beleidsterreinen. De aanpak van online discriminatie kent ook raakvlakken met andere beleidsinzet. Zie bijlage III.

De intensivering van de aanpak van online discriminatie vraagt om een gecoördineerde, stevige en interdepartementale aanpak en de inzet van en samenwerking met stakeholders in onze samenleving. Coördinatie zorgt voor synergie, het elkaar blijvend informeren, kansen zien en aandacht vasthouden voor het onderwerp. Dit is nodig voor succesvolle uitvoering van het voorkomen en bestrijden van online discriminatie.

Wat is het doel?

Het doel is de aanpak van online discriminatie met centrale acties vanuit BZK te coördineren en te versterken waar nodig. Dit omdat de interdepartementale DG-stuurgroep *Versterking aanpak discriminatie en racisme* heeft online discriminatie als een prioritair thema benoemd waarop de departementen gezamenlijk tot een aanpak en uitvoering dienen te komen.

Gecoördineerde aanpak

BZK draagt als coördinerend departement de verantwoordelijkheid van de uitvoering van het plan van aanpak, inclusief de doorontwikkeling. Hieronder zijn de taken voor het coördinerend departement op hoofdlijnen beschreven.

Maatregelen

Ministerie van BZK als coördinator

Een effectieve uitvoering van dit plan van aanpak tegen online discriminatie vereist een duidelijke rolverdeling en afbakening van verantwoordelijkheden. Daarin zal het ministerie van BZK er als coördinerend departement op toezien dat het plan van aanpak als geheel en in continue afstemming wordt uitgevoerd. Dat draagt bij aan het verkleinen van de versnippering van de aanpak

van online discriminatie. Om dit te doen, investeert BZK in de personele capaciteit om dit plan van aanpak uit te voeren en te coördineren. BZK wordt voorzitter van een interdepartementaal overleg met beleidsmedewerkers van OCW, SZW en JenV gericht op het thema online discriminatie.

Op een aantal afzonderlijke maatregelen dragen de verschillende departementen een zelfstandige verantwoordelijk. Bijvoorbeeld ten aanzien van het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P).

Bij andere maatregelen is juist meer afstemming nodig tussen de verschillende departementen, maatschappelijke partners en de samenleving. Denk aan het faciliteren van een publiek debat over online discriminatie, het verhogen van het aantal strafbare uitingen dat daadwerkelijk offline wordt gehaald en het oprichten van een onafhankelijk toezichtsorgaan.

Versterking aanpak tegen online discriminatie

De afgelopen jaren is door de verschillende departementen veel tijd besteed aan onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek naar (online) discriminatie. Die resultaten moeten nu worden vertaald in acties, want er is veel winst te behalen. BZK investeert in de uitvoering van de maatregelen uit verschillende beleidslijnen uit dit plan van aanpak.

Uit beleidslijn 2: Eén centraal meldpunt voor discriminatie
In lijn met de herziening van het ADV-stelsel, zorgen we dat de centrale meldpuntorganisatie voor discriminatie ook online discriminatie goed meeneemt. BZK vergroot de uitwisseling van expertise en informatie tussen hulporganisaties/belangengroepen. Eenduidigere registratie van online discriminatie vergroot de effectiviteit van het ADV-stelsel zodat slachtoffers betere hulp krijgen. De nieuwe centrale organisatie zal rechtstreeks gefinancierd worden door het Rijk. De nieuwe centrale organisatie krijgt dezelfde wettelijke taken als de huidige ADV's. Denk aan het registreren van meldingen en het verlenen van bijstand aan melders. Daarnaast is het streven dat de organisatie activiteiten opzet voor preventie, denk aan het stimuleren en makkelijker maken van het melden van discriminatie. De beoogde organisatie krijgt fysieke lokale loketten. Zo gaat het lokale karakter van de huidige antidiscriminatievoorzieningen niet verloren.

Uit beleidslijn 3: Publiek debat over online discriminatie
BZK faciliteert een online dialoog ter bevordering van digitaal burgerschap, zodat duidelijk wordt wat wel en niet acceptabel is online, wat de effecten zijn van online discriminatie, en waar burgers het precies wel en niet over eens zijn. Er worden ook hybride gespreksavonden georganiseerd op verschillende plekken in land, in bijvoorbeeld scholen, buurthuizen en sportverenigingen. Daarmee wordt het maatschappelijk gesprek toegankelijker voor iedereen om aan deel te nemen.

Voor een zo effectief mogelijke aanpak van online discriminatie is onderling begrip bij de Nederlandse bevolking en duidelijkheid over online normbesef cruciaal. Met behulp van het online platform Praat Mee Met De Overheid kunnen mensen (anoniem) meepraten over online normen en waarden, waarbij consensus en verschillen inzichtelijk worden. Het platform is gebaseerd op de tool Pol.is, dat wereldwijd succes heeft als een tool die bruggen bouwt tussen mensen rond gevoelige maatschappelijke onderwerpen. De gespreksuitkomsten bieden beleidsmakers handvatten, door duidelijk te maken welke meningen breed gedragen worden. Daarnaast draagt het gesprek bij onderling begrip tussen Nederlanders en helpen de uitkomsten sociale mediabedrijven om bij te dragen aan een inclusieve onlinewereld.

Uit beleidslijn 4: Vergroten expertise van meldpunten en ADV's
Om meldpunten, anti-discriminatie organisaties en ADV's te ondersteunen bij hun rolinvulling, worden extra trainingen aangeboden over het gebruik van technische middelen en de daarbij geldende juridische kaders, in nauw overleg met geldende digitale toezichthouders zoals de ACM en AP. Meldpunten,

anti-discriminatie organisaties en anti-discriminatievoorzieningen spelen een onmisbare rol bij het ondersteunen van contentmoderatie op discriminatoire content, het registreren van meldingen en het bieden van slachtofferhulp. Deze voorzieningen staan voor uitdagingen die hun roluitoefening kunnen belemmeren. Voorbeelden zijn de vindbaarheid van de voorzieningen voor slachtoffers, een gebrek aan technische middelen en expertise om te zien wat online speelt, onduidelijkheid over de toepasbare juridische kaders en de complexiteit van het bieden van adequate psychologische hulp aan slachtoffers. Daarnaast zal BZK specifiek inzetten op het vergroten van kennis en capaciteit in het maatschappelijk middenveld om discriminerende berichten te melden met oog op inzet van de benodigde wettelijke bevoegdheden en technische middelen.

Uit beleidslijn 4: Verwijdering strafbare online discriminatie verhogen

BZK zet in op het verhogen van het aantal verwijderingen van strafbare discriminerende online uitingen. Daarvoor is het van belang dat het makkelijker wordt om strafbare discriminerende online uitingen op te sporen, te identificeren en te melden. Juist ook buiten de strafrechtelijke route. De DSA bevat daarvoor aanknopingspunten. De DSA biedt de mogelijkheid om betrouwbare flaggers aan te wijzen.[29] Deze betrouwbare flaggers moeten in staat worden gesteld om illegale content op te sporen, te identificeren en te melden.[30] Onder de DSA zijn platformen bovendien verplicht om meldingen van mogelijk strafbare discriminerende uitingen te beoordelen en te verwijderen indien zij van oordeel zijn dat de melding terecht is. Signalen van betrouwbare flaggers over illegale content helpen de toezichthouder bij het toezien op de naleving door platformen van de DSA. Sinds 2025 is er een Europa-brede monitor haatspraak beschikbaar, die kan bijdragen aan het uitvoeren van deze taken.[31] Het kabinet acht het van belang dat de bestaande mogelijkheden, in onder meer de DSA, beter ingezet worden.

29 Artikel 22 Digitaledienstenverordening (DSA).
30 ACM, Betrouwbare Flaggers, geraadpleegd via Betrouwbare flaggers | ACM.nl op 1 april 2025.
31 European Observatory of Online Hate, EOOH Monthly Report, geraadpleegd via European Observatory of Online Hate op 1 april 2025.

> “Aanpak van online discriminatie, haat en desinformatie is binnen de overheid versnipperd, evenals de kennis en communicatie erover.”
>
> – Citaat

Daarom gaat het kabinet samen met onder meer de politie, het OM, melddiscriminatie.nl, ADV’s, platformen, toezichthouders en andere relevante maatschappelijke partijen werken aan de (juridische) voorwaarden voor het verminderen van het aantal strafbare online uitingen, waarbij het recht op vrijheid van meningsuiting en gegevensbescherming worden gewaarborgd.

Uit beleidslijn 5: Oprichten onafhankelijk geschillenbeslechtingsorgaan voor online content

BZK zorgt ervoor dat er een onafhankelijk geschillenbeslechtingsorgaan voor online content komt in Nederland zodat burgers online hun recht kunnen halen.[32] Bij een geschillenbeslechtingorgaan kunnen gebruikers, waaronder slachtoffers, in beroep tegen een oordeel en de handelingen van grote online platformen over hun melding van discriminerende uitingen. Bijvoorbeeld als platformen berichten laten staan die niet strikt strafbaar zijn maar wel tegen de gebruiksvoorwaarden van een platform ingaan; als gebruikers het oneens zijn met de beoordeling door een platform of iets strafbaar is en dus verwijderd moet worden; of als platformen niet-strafbare berichten onterecht verwijderen en zo discrimineren. Het geschillenbeslechtingsorgaan zal een onafhankelijk oordeel vellen richting platformen, en burgers ondersteunen om hun rechten online uit te oefenen. Dit geschillenbeslechtingsorgaan zal nauw samenwerken met Expertisecentrum Aanpak Discriminatie-Politie (ECAD-P) om melders adequate hulp te bieden, zowel binnen als buiten strafrechtelijke processen.

32 Zoals https://www.user-rights.org/en in Duitsland

Beleidslijn 2
Slachtoffers beter ondersteunen

Zoals in de probleemanalyse naar voren komt, is bekend dat ervaringen van (online) discriminatie een grote negatieve impact op de levens van slachtoffers kunnen hebben. In deze beleidslijn wordt ingegaan op het verbeteren van de inzet van instanties en organisaties in de begeleiding en ondersteuning van slachtoffers. Het gaat om de Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), het Meld.Online Discriminatie (MOD) en Slachtofferhulp Nederland. In bijlage III staat beschreven wat deze organisaties al doen voor slachtoffers van online discriminatie. In beleidslijn 6 wordt ingegaan op de rol van de politie.

Problemen en oorzaken

Tijdens de bijeenkomsten met geconsulteerden is meermaals naar voren gebracht dat slachtoffers van online discriminatie op dit moment niet de hulp weten te vinden of te krijgen waar zij behoefte aan hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld over het niet goed weten waar je terecht kan, je niet gehoord of niet serieus genomen voelen bij het doen van aangifte of maken van een melding, je onvoldoende ondersteund voelen en geen nazorg of professionele hulp ontvangen. Uit verschillende onderzoeken blijkt ook dat het maken van een melding of het doen van aangifte soms als nutteloos wordt gezien of dat hierin weinig vertrouwen is. Ook blijkt dat er gewenning of acceptatie van discriminatie kan plaatsvinden of dat een slachtoffer niet opnieuw negatieve aandacht aan discriminatie wil schenken.

Als slachtoffers wél overgaan tot het maken van een melding of het doen van aangifte, ervaren zij dat ze niet altijd serieus worden genomen, of te maken krijgen met herhaald slachtofferschap. Slachtoffers ervaren weinig affiniteit met (online) discriminatie bij onder andere de ADV's en de politie.

Geconsulteerden ervaren de kennis onvoldoende, en dat personele capaciteit en slagkracht ontbreekt. Ook is aangegeven dat na het doen van een melding of aangifte de terugkoppeling vaak ontbreekt. Bovengenoemde ervaringen leiden ertoe dat de meerwaarde van het doen van een melding niet altijd wordt gezien. In bijna alle bijeenkomsten met geconsulteerden is naar voren gekomen dat de meldings- en aangiftebereidheid van discriminatie laag is, maar bij online discriminatie mogelijk nog lager ligt.

"Er is maatwerk nodig en niet één aanpak. Kijk naar hoe binnen het systeem iedereen geholpen kan worden. Je hebt geen '*one size fits all*'."

– Citaat

Gedeelde ambitie

Nazorg en ondersteuning dienen voor slachtoffers van online discriminatie beter en toegankelijker te zijn. Slachtoffers hebben voldoende begeleiding nodig bij het doen van een melding of aangifte. Het huidige stelsel wringt: voor een effectieve aanpak van discriminatie en racisme is het nodig dat de knelpunten bij de inrichting, taken en financiering van de huidige ADV's worden opgelost. Daarbij moeten de sterke elementen van het bestaande stelsel behouden blijven. Consulenten van de ADV's, medewerkers van het MOD, van Slachtofferhulp Nederland en intake- en servicemedewerkers van de politie dienen op hun beurt voldoende kennis en expertise van online discriminatie te hebben. Zo kunnen zij slachtoffers op een juiste en toegankelijke manier bijstaan of doorverwijzen voor verdere hulp naar andere relevante organisaties. De verantwoordelijkheid in dit proces is een gedeelde inspanning van slachtoffers en de relevante organisaties. Maatwerk is belangrijk en hierbij moet de samenwerking worden opgezocht met zelforganisaties. Deze hebben vaker begrip voor en kennis van de context, en staan over het algemeen dichter bij het slachtoffer dan ADV's en de politie.

Wat is het doel?

Het doel van deze beleidslijn is om verder toe te werken naar een toegankelijke en duidelijke infrastructuur voor slachtoffers van online discriminatie, die aansluit bij de behoeften van slachtoffers. Voor een deel sluit dit aan bij de ontwikkelingen die ook voor discriminatie in de fysieke wereld in gang zijn gezet omtrent de versterking van ADV's. In januari 2025 heeft het kabinet per brief een hoofdlijnennotitie over de versterking van het stelsel van antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) naar de Kamer gestuurd.[33] Het kabinet werkt aan de komst van één centrale organisatie waar mensen discriminatie kunnen melden en terecht kunnen voor ondersteuning. Hierdoor kan discriminatie beter worden aangepakt. De nieuwe centrale organisatie zal rechtstreeks gefinancierd worden door het Rijk. De beoogde organisatie krijgt fysieke lokale loketten. Zo gaat het lokale karakter van de huidige antidiscriminatievoorzieningen niet verloren.

In de beoogde nieuwe organisatie staat het melden van ervaren discriminatie en verlenen van bijstand aan melders centraal. Er wordt bovendien gewerkt aan het vergroten van de zichtbaarheid en vindbaarheid van ADV's. Daarbij wordt ook verkent welke specifieke aandacht voor de emotionele en juridische ondersteuning en nazorg voor slachtoffers van online discriminatie mogelijk is.

Deze doelstelling sluit aan bij de versterking die in het *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023*[34] is opgenomen omtrent de ondersteuningsbehoeften van slachtoffers.

33 Kamerstukken II, 2024/25, 30940, nr. 431.
34 Kamerstukken II, 2023/24, 30950, nr. 355.

Maatregelen

Duidelijke infrastructuur voor ondersteuning en/of nazorg voor slachtoffers van online discriminatie en racisme

De ondersteuning en/of nazorg van slachtoffers van discriminatie zal worden verbeterd. Er wordt gekeken in hoeverre het mogelijk is om in het nieuwe ADV-stelsel dat beoogd is om per 1 januari 2027 in te gaan, in samenwerking met andere (maatschappelijke) organisaties, actief nazorg te bieden aan mensen met discriminatie en/of racisme-ervaringen, aansluitend bij achtergrond en behoefte (versterking nr.22 uit het *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023*).[35] Slachtoffers van online discriminatie zullen hierin expliciet worden meegenomen. Het is belangrijk om te bezien welke vorm van ondersteuning of nazorg het beste past bij mensen die (online) discriminatie ervaren en hoe deze ondersteuning of nazorg het beste geboden kan worden. Hierbij kijkt het ministerie van BZK ook naar de aanpak in het buitenland (bijvoorbeeld Duitsland en Finland). Omdat de ADV's een breed mandaat hebben, zijn zij bij uitstel in staat om slachtoffers van online discriminatie bij te staan. In overleg met het slachtoffer kan worden bepaald bij welke instantie de ervaren discriminatie het beste kan worden aangekaart. Zo nodig kan het slachtoffer worden bijgestaan bij bijvoorbeeld het indienen van een verzoek tot verwijdering van discriminerende content bij het MOD of het doen van aangifte bij de politie.

Uitbreiding van de deskundigheid van Discriminatie.nl, Slachtofferhulp Nederland en Meld.Online Discriminatie voor het beter signaleren en bijstaan van slachtoffers van online discriminatie

Slachtofferhulp Nederland en de landelijke vereniging van de ADV's, Discriminatie.nl, werken al samen in het bijstaan van slachtoffers van (vaak strafrechtelijke) discriminatie. Online discriminatie ontvouwt zich vaak op een andere manier dan discriminatie in de fysieke wereld, zoals uiteengezet in de probleemanalyse. Dit vraagt een andere manier van slachtofferbijstand. Het is daarom nodig de deskundigheid van medewerkers van bijvoorbeeld Discriminatie.nl en Slachtofferhulp Nederland te bevorderen en actueel te houden, zodat zij beter kunnen ingaan op de effecten van online discriminatie. Daarom gaan we dit agenderen bij Discriminatie.nl en Slachtofferhulp Nederland.

Het Meld.Online Discriminatie (lees hierover meer in bijlage III) wordt door sociale media platformen op dit moment beschouwd als een informele *trusted flagger*, waardoor meldingen vanuit dit meldpunt met prioriteit worden beoordeeld door het platform. Op basis van de Digital Service Act (DSA)[36] kan de ACM een officiële *trusted flagger* status verlenen. In de DSA is vastgelegd dat meldingen van *trusted flaggers* 'prioritair en onverwijld' dienen te worden afgehandeld. Het is de inzet van MOD om – zodra dit kan – een verzoek in te dienen bij de ACM om een officiële *trusted flagger* te worden. Daarnaast kan MOD aangifte doen als een platform of andere website de strafbare content er na een verzoek tot verwijdering door MOD er niet afhaalt. Het Openbaar Ministerie (OM) kan dan een verwijderbevel sturen.

MOD heeft de afgelopen tijd ingezet op het vergroten van de naamsbekendheid en op communicatie-inzet om de mogelijkheden voor het doen van meldingen breder voor het voetlicht te brengen. Toch is bekend – en dat kwam ook meermaals uit de bijeenkomsten naar voren – dat de meldingsbereidheid relatief laag is. Daarom is het van belang dat het meldpunt blijft inzetten op naamsbekendheid en bewustwording, en ook de samenwerking met andere partijen opzoekt voor breder inzicht in illegale discriminerende uitingen online.

35 NCDR, Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2023, december 2022, p. 83.

36 In beleidslijn 5 wordt nader ingegaan op deze verordening.

Omdat MOD opereert in een breder landschap van bestaande en beoogde meldvoorzieningen voor online content – zoals de door BZK beoogde meldvoorziening voor desinformatie en de bestaande hulplijn Helpwanted voor slachtoffers van onrechtmatige online content – zal er aandacht zijn voor de positionering van MOD en de samenhang met andere voorzieningen. Op 19 juni 2024 is uw Kamer over uitbreiding van de hulplijn Helpwanted geïnformeerd in de Voortgangsbrief aanpak seksuele misdrijven.[37]

Toegankelijke informatie voor slachtoffers

Zowel in het systeem van zelfregulering in de internetsector, als bij de opsporing en vervolging van strafbare feiten is een melding of aangifte een belangrijk startpunt. Daarom is het belangrijk dat meldpunten voor discriminatie, zoals de gemeentelijke ADV's en het Meld.Online Discriminatie gemakkelijk vindbaar zijn. Daarnaast is het essentieel dat internetgebruikers illegale content melden bij de internetpartij. De DSA verplicht internetpartijen onder andere om toegankelijke en gebruikersvriendelijke mogelijkheden te hebben om een melding te doen van illegale inhoud. Waaronder dus strafbare en onrechtmatige discriminatoire uitingen. Platformen zijn na ontvangst van een melding verplicht de uiting te beoordelen en in geval van illegale content actie te ondernemen. Het is een expliciete verplichting voor internetpartijen om toegankelijke meldingsmogelijkheden te hebben. Vanuit BZK zal, in samenwerking met JenV, Discriminatie.nl en MOD gekeken worden hoe deze meldmogelijkheden voor gebruikers beter en laagdrempeliger kunnen worden ingezet en platforms vaker aangezegd worden om hun moderatie te verbeteren. Ook onderzoekt BZK hoe burgers beter kunnen worden ondersteund wanneer zij in bezwaar willen gaan tegen de beslissingen van platformen.

Eén centraal meldpunt voor discriminatie

In lijn met de herziening van het ADV-stelsel, zorgen we dat de centrale meldpuntorganisatie voor discriminatie ook online discriminatie goed meeneemt. BZK vergroot de uitwisseling van expertise en informatie tussen hulporganisaties/belangengroepen. Eenduidigere registratie van online discriminatie vergroot de effectiviteit van het ADV-stelsel zodat slachtoffers betere hulp krijgen. De nieuwe centrale organisatie zal rechtstreeks gefinancierd worden door het Rijk. De nieuwe centrale organisatie krijgt dezelfde wettelijke taken als de huidige ADV's. Denk aan het registreren van meldingen en het verlenen van bijstand aan melders. Daarnaast is het streven dat de organisatie activiteiten opzet voor preventie, denk aan het stimuleren en makkelijker maken van het melden van discriminatie. De beoogde organisatie krijgt fysieke lokale loketten. Zo gaat het lokale karakter van de huidige antidiscriminatievoorzieningen niet verloren.

37 Kamerstukken II, 2023-2024, 34843, nr. 111.

Beleidslijn 3
Vergroten van bewustwording

Zoals in de probleemanalyse naar voren komt, reikt de impact van online discriminatie verder dan het individu. Het raakt ook de samenleving en democratische rechtsorde. Daarom is het van belang dat ingezet wordt op het voorkomen van online discriminatie. Daarvoor is het nodig om mensen bewuster te maken van de omvang en impact van online discriminatie, en partijen samen te brengen en te betrekken bij de preventie daarvan.

Gedeelde ambitie

Geconsulteerden vonden het belangrijk dat de Rijksoverheid zich inzet voor een stevige sociale norm, zodat duidelijk wordt dat discriminatie (ook) online niet normaal is. Er is behoefte aan een waaier van maatregelen die de sociale norm verder zal verstevigen.

Hierbij noemden geconsulteerden als voorbeeld het activeren van omstanders om op verschillende manieren hulp te bieden bij (het zien van) online discriminatie. Een omstander kan zich bijvoorbeeld online uitspreken tegen online discriminatie. Daarnaast ligt een belangrijke taak bij de internetpartijen. Zo hebben sociale media platformen een verantwoordelijkheid om illegale content op hun diensten te bestrijden. Onder meer door te modereren. Daarnaast bepalen ze op basis van hun algemene voorwaarden welke overige content wel en niet toelaatbaar is. In beleidslijn 5 wordt hier verder op ingegaan.

Uit onderzoek van het Kennisplatform Inclusieve Samenleving (KIS) blijkt dat online discriminatie soms lastig te herkennen is. Zo zijn er naast verschillende vormen van online discriminatie (expliciete en impliciete discriminatie) ook verschillende discriminatiegronden.[38] Door geconsulteerden werd de rol van onderwijs en de aandacht voor digitale geletterdheid en mediawijsheid op scholen benadrukt als mogelijkheden om bewustwording te stimuleren. Nagenoeg alle geconsulteerden benoemden het belang van een gerichte aanpak voor en met jongeren binnen het bewustwordingsbeleid. Hun kennis is onmisbaar, zoals een geïnterviewde het verwoordde: ‘jongeren zien veel sneller signalen en weten wat eraan zit te komen’. De geconsulteerden gaven tevens aan dat het beleid ter voorkoming en aanpak van online discriminatie ook dient in te zetten op de bewustwording over de invloed van algoritmes op opiniebepaling en meningsvorming. Ook uitten de geconsulteerden hun zorgen over het ontbreken van

38 Movisie, Online discriminatie tegengaan: verbeterkansen voor organisaties die hierbij een rol (kunnen) spelen, 2022.

kennis in de samenleving over de schadelijke effecten van online discriminatie op de (psychische) gezondheid van slachtoffers, en de gevolgen ervan in het dagelijks leven.

Ten slotte wezen de geconsulteerden op het belang van een gezamenlijke integrale aanpak van antidiscriminatie en racisme waarbij de fysieke wereld en de digitale wereld met elkaar verbonden zijn. Het uitgangspunt is dat de overheid aansluiting zoekt bij bestaande initiatieven en samenwerkingsverbanden, dan wel deze versterkt.

Wat is het doel?

Het doel van de inzet op bewustwording is het voorkomen van online discriminatie. Hiervoor worden preventieve maatregelen getroffen en waarbij de norm wordt gesteld dat online discriminatie niet normaal is en niet wordt geaccepteerd.

Maatregelen

Ondersteuning maatschappelijke organisaties en (kleinere) partijen

Uit de consultatiesessies is naar voren gekomen dat veel discriminerende berichten via de grote online platformen worden verspreid, maar dat ook sprake is van discriminerende teksten op platformen van kleinere partijen die gevestigd zijn in Nederland. De Rijksoverheid wil een faciliterende rol spelen in het bij elkaar brengen van kleinere, Nederlandse partijen die een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van contentmoderatie, om best practices uit te wisselen en knelpunten te bespreken. Daarom wordt een bijeenkomst georganiseerd door BZK voor onder andere kleinere platformen, maatschappelijke organisaties, reguliere mediapartijen en partijen die opereren in een sector waarvan in dit project naar voren is gekomen dat daarbinnen (online) discriminatie voorkomt, zoals de sportsector.

Daarnaast zal BZK maatschappelijke organisaties ondersteunen bij het ontwikkelen van een strategisch plan voor het voorkomen en tegengaan van online discriminatie op hun lokale online (sociale media) platformen. De behoefte en randvoorwaarden worden getoetst tijdens bovengenoemde bijeenkomst. Het gaat bijvoorbeeld om de rapporten van het KIS: ‘Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?’[39] en: ‘Online discriminatie tegengaan: verbeterkansen voor organisaties die hierbij een rol (kunnen) spelen’.[40] Beide rapporten zijn met financiering vanuit SZW mogelijk gemaakt. BZK zal inzetten op het beschikbaar stellen van maatregelen die maatschappelijke organisaties handvatten geven om hun online omgevingen veilig te maken en te houden.

Sociale norm online versterken

Uit onderzoek blijkt dat de kans dat mensen zich schuldig maken aan discriminatie sterk wordt beïnvloed door de sociale normen in hun omgeving. Wanneer mensen denken dat anderen in hun eigen omgeving racisme of discriminatie afkeuren, zullen zij minder of niet discrimineren. Wanneer de sociale norm heerst in een context waar discriminerend gedrag getolereerd wordt, zullen mensen eerder geneigd zijn discriminerend gedrag te vertonen.[41] Door het versterken van de sociale norm voor onlinegedrag waarbij discriminatie onacceptabel is, is het mogelijk de balans te herstellen tussen vrijheid van meningsuiting en vrijheid van anderen.

Het ministerie van SZW is daarom in eind 2024 gestart met een eenjarig pilotproject om samen met jongeren de sociale norm te versterken online. De uitkomsten van onderzoek naar ervaringen van jongeren van het KIS worden

39 Movisie, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, 2022.
40 Movisie, Online discriminatie tegengaan: verbeterkansen voor organisaties die hierbij een rol (kunnen) spelen, 2022.
41 J.E. Bennett & D. Sekaquaptewa, Setting an egalitarian social norm in the classroom: Improving attitudes towards diversity among male engineering students, Social Psychology of Education 17 (2014), p. 343-355; KIS en: Movisie, Wat werkt bij het verminderen van discriminatie, 2022; K. Munger, Tweetment effects on the tweeted: Experimentally reducing racist harassment, Political Behavior, 39(3) (2017) p. 629-649;H. Wittenbrink, Creating Social Reality: Informational Social Influence and the Content of Stereotypic Beliefs, 2006.

hierin meegenomen om de pilot succesvol te laten zijn. Daarnaast zijn in maart 2024 de conceptkerndoelen digitale geletterdheid en burgerschap door SLO opgeleverd.[42] In de opgeleverde conceptkerndoelen wordt burgerschap nadrukkelijk doorgetrokken naar de onlinewereld. Deze conceptkerndoelen zijn nog niet definitief. De afgelopen maanden zijn scholen en experts geconsulteerd over de inhoud en bruikbaarheid van de conceptkerndoelen, de komende periode wordt de input door SLO verwerkt. Pas daarna zullen de kerndoelen definitief worden opgeleverd en worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur (AMvB).

"Mensen zitten in een bubbel online. Als je wil, hoef je niets anders te zien, waardoor je denkt dat de berichten die je ziet normaal zijn. Dit beïnvloedt je denkbeelden."

– Citaat

Publiek debat over online discriminatie

BZK faciliteert een online dialoog ter bevordering van digitaal burgerschap, zodat duidelijk wordt wat wel en niet acceptabel is online, wat de effecten zijn van online discriminatie, en waar burgers het precies wel en niet over eens zijn. Er worden ook hybride gespreksavonden georganiseerd op verschillende plekken in het land als scholen en bibliotheken, zodat het maatschappelijk gesprek toegankelijker wordt voor iedereen om aan te deelnemen.

Voor een zo effectief mogelijke aanpak van online discriminatie is onderling begrip bij de Nederlandse bevolking en duidelijkheid over online normbesef cruciaal. Met behulp van het online platform Praat Mee Met De Overheid kunnen mensen (anoniem) meepraten over online normen en waarden, waarbij consensus en verschillen inzichtelijk worden. Het platform is gebaseerd op de tool Pol.is, dat wereldwijd succes heeft als een tool die bruggen bouwt tussen mensen rond gevoelige maatschappelijke onderwerpen. De gespreks-uitkomsten bieden beleidsmakers handvatten door duidelijk te maken welke meningen breed gedragen worden. Daarnaast draagt het gesprek bij onderling begrip tussen Nederlanders en helpen de uitkomsten sociale mediabedrijven om bij te dragen aan een inclusieve onlinewereld.

Kennisdossier online discriminatie

KIS zal kennis over – en (bewezen) effectieve maatregelen voor – het tegengaan van online discriminatie verder inzichtelijk en toepasbaar maken. Dit doet het platform in 2025 met financiering van SZW, voor (en samen met) interventie-ontwikkelaars.[43] Op deze manier worden bestaande interventies of nieuwe interventies (door)ontwikkeld om online discriminatie effectief te kunnen aanpakken. Ook zal binnen dit dossier in 2025 beknopt onderzoek uitgevoerd worden waarbij er geïnventariseerd wordt hoe bedrijven/maatschappelijke organisaties bijdragen aan een veilige online samenleving via hun online platformen. Met deze maatregel wordt ook invulling gegeven aan een aanbeveling in het Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022 van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme.

42 Digitale geletterdheid gaat onder andere over het gebruiken en beoordelen van bronnen, weten hoe sociale media werken en online op respectvolle en verantwoorde wijze communiceren en handelen. In de conceptkerndoelen burgerschap staan de basiswaarden van de democratische rechtstaat centraal: vrijheid, gelijkwaardigheid en solidariteit. Verder is kennis hebben van en omgaan met diversiteit onderdeel van de conceptkerndoelen burgerschap.

43 Interventieontwikkelaars zijn ontwikkelaars van verschillende interventies (ook wel aanpakken of methodes genoemd) die discriminatie tegengaan.

Online discriminatie helpen voorkomen door versterking Antidiscriminatievoorzieningen (ADV)

Zoals te lezen in bijlage III herziet BZK het ADV-stelsel. BZK bekijkt hierin ook of en in hoeverre preventie een nieuwe wettelijke taak gaat worden in het nieuwe ADV-stelsel. Daarbij zal ook worden bekeken of online discriminatie hierin kan worden meegenomen.

Meer bewustzijn binnen Rijksoverheid over eigen moderatieverantwoordelijkheid

Er zal een quickscan worden uitgevoerd naar ervaringen en de toepassing van moderatieprocessen op eigen intranetten van de departementen en bij inzet van sociale media vanuit de departementen.

Beleidslijn 4
Online discriminatie beter registreren

In de fysieke wereld is het vrij bekend dat men melding kan maken of aangifte kan doen van discriminatie. Hoewel discriminatie en racisme op verschillende plekken kunnen worden gemeld, is het in de onlinewereld nog niet zo vanzelfsprekend om zaken te melden.

Problemen en oorzaken

Uit de afgenomen interviews en de consultatiebijeenkomsten komen, naast de oproep om betere en meer eenduidige registratie, een aantal specifieke aspecten naar voren. Zo heeft een partij ervoor gepleit om moslimdiscriminatie apart te registreren in plaats van 'discriminatie op grond van godsdienst'. Daarnaast is gewezen op het probleem van meervoudige discriminatie. Als voorbeeld is gesproken over de bedreiging van een vrouwelijk gemeenteraadslid. Zij wordt bedreigd op basis van het feit dat zij vrouw is, een zwarte huidskleur heeft, en een hoofdoek draagt. In de registratie komt niet terug dat zij op basis van deze verschillende identiteitskenmerken wordt gediscrimineerd of dat er sprake is van meervoudige discriminatie.

Op dit moment registreren instanties online discriminatie verschillend. Uit recent onderzoek in opdracht van het ministerie van BZK[44] blijkt dat ADV's bij meldingen de plaats van een voorval als 'online' slechts kunnen registreren als achtergrondkenmerk, los van maatschappelijke terreinen zoals werk, scholing en sport. Bij het College voor de Rechten van de Mens (CRM), de Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman is online discriminatie, mocht het

44 G. Walz, De registratie van discriminatie. Overzichtsrapport over registratiesystemen en processen bij zes instanties, november 2023.

gemeld worden, onderdeel van de algemene registratie. Bij het MOD is de registratie juist gericht op online uitingen. Daarnaast komt uit de registratie bij Slachtofferhulp Nederland het discriminatiefeit niet naar voren uit de cijfers.[45] Zo wordt bijvoorbeeld alleen het zwaarste delict geregistreerd en niet of er sprake was van een (online) discriminatiefeit. Slachtofferhulp Nederland is bovendien geen onderdeel van de jaarlijkse rapportage over discriminatiecijfers.

Ook delen de organisaties geen eenduidige definitie van online discriminatie. De overeenstemming is dat meldingen over openbare uitingen op websites of sociale media als online discriminatie worden gezien. Bij de politie vallen ook privé-berichten op sociale media en op berichtenplatformen als WhatsApp onder online discriminatie. De ADV's zijn de enige organisatie die 'online' als een breed kenmerk van een incident zien, waar ook andere terreinen zoals arbeidsmarkt of onderwijs aan gekoppeld kunnen worden. Behalve bij het MOD is er bij alle organisaties een grijs gebied over wat wel en niet als online discriminatie geregistreerd wordt.

Naast de cijfers over meldingen en aangiften, registreert het OM wanneer een discriminatiefeit instroomt. In het jaarlijkse rapport met discriminatiecijfers[46] van het OM wordt aangegeven hoe vaak het internet als pleegplaats is geregistreerd.

Gedeelde ambitie

Om beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van online discriminatie, is het van belang dat discriminatiemeldingen zorgvuldig worden geregistreerd. Lang niet iedereen die zich gediscrimineerd voelt, zal een melding doen bij een officiële instantie. Toch zijn cijfers van meldingen van groot belang voor de aanpak van discriminatie. Uit meerjarige vergelijkingen kunnen trends en ontwikkelingen worden afgeleid, zodat specifieke maatregelen kunnen worden genomen. Met het oog op handhaving en preventie is het belangrijk dat incidenten online beter inzichtelijk worden.

Wat is het doel?

Het doel is om meer inzicht in de aard en omvang van online discriminatie te krijgen door meldingen beter en eenduidiger te registreren.

Maatregelen

Rapportage discriminatie-cijfers verrijken met cijfers over online discriminatie

Samen met de ADV's, politie, MOD, CRM, Nationale Ombudsman en de Kinderombudsman verkennen we de mogelijkheden om online discriminatie beter weergegeven kan worden in de rapportage discriminatiecijfers (MAR).

Vergroten expertise van meldpunten en ADV's

Om meldpunten, anti-discriminatie organisaties en ADV's te ondersteunen bij hun rolinvulling, worden extra trainingen aangeboden over het gebruik van technische middelen en de daarbij geldende juridische kaders, in nauw overleg met geldende digitale toezichthouders zoals de ACM en AP. Meldpunten, anti-discriminatie organisaties en anti-discriminatievoorzieningen spelen een onmisbare rol bij het ondersteunen van contentmoderatie op discriminatoire content, het registreren van meldingen en het bieden van slachtofferhulp. Deze voorzieningen staan voor uitdagingen die hun roluitoefening kunnen belemmeren. Voorbeelden zijn de vindbaarheid van de voorzieningen voor slachtoffers, een gebrek aan technische middelen en expertise om te zien wat online speelt, onduidelijkheid over de toepasbare juridische kaders en de complexiteit van het bieden van adequate psychologische hulp aan slachtoffers. Daarnaast zal BZK specifiek inzetten op het vergroten van kennis

45 Dit heeft ermee te maken dat het discriminatoir aspect nu niet in de wet staat (er is wel een wetsvoorstel in behandeling).
46 Strafbare discriminatie in beeld.

en capaciteit in het maatschappelijk middenveld om discriminerende berichten te melden met oog op inzet van de benodigde wettelijke bevoegdheden en technische middelen.

Verwijdering strafbare online discriminatie verhogen

BZK zet in op het verhogen van het aantal verwijderingen van strafbare discriminerende online uitingen. Daarvoor is het van belang dat het makkelijker wordt om strafbare discriminerende online uitingen op te sporen, identificeren en melden. Juist ook buiten de strafrechtelijke route. De DSA bevat daarvoor aanknopingspunten. De DSA biedt de mogelijkheid om betrouwbare flaggers aan te wijzen.[47] Deze betrouwbare flaggers moeten in staat worden gesteld om illegale content op te sporen, te identificeren en te melden.[48] Onder de DSA zijn platformen bovendien verplicht om meldingen van mogelijk strafbare discriminerende uitingen te beoordelen en te verwijderen indien zij van oordeel zijn dat de melding terecht is. Signalen van betrouwbare flaggers over illegale content helpen de toezichthouder bij het toezien op de naleving door platformen van de DSA. Sinds 2025 is er een Europa-brede monitor haatspraak beschikbaar, die kan bijdragen aan het uitvoeren van deze taken.[49] Het kabinet acht het van belang dat de bestaande mogelijkheden, in onder meer de DSA, beter ingezet worden. Daarom gaat het kabinet samen met onder meer de politie, het OM, melddiscriminatie.nl, ADV's, platformen, toezichthouders en andere relevante maatschappelijke partijen werken aan de (juridische) voorwaarden voor het verminderen van het aantal strafbare online uitingen, waarbij het recht op vrijheid van meningsuiting en gegevensbescherming worden gewaarborgd.

47 Artikel 22 Digitaledienstenverordening (DSA).
48 ACM, Betrouwbare Flaggers, geraadpleegd via Betrouwbare flaggers | ACM.nl op 1 april 2025.
49 European Observatory of Online Hate, EOOH Monthly Report, geraadpleegd via European Observatory of Online Hate op 1 april 2025.

Mogelijke toekomstige maatregelen

We verkennen of meldpunten meer kunnen doen om online discriminatie en de specifieke vormen daarbinnen te registreren. Het onderzoek naar de registratie van discriminatie dat in opdracht van het ministerie van BZK is uitgevoerd dient als basis van waaruit de betrokken instanties verder kunnen onderzoeken of en hoe de interpretaties van termen en categorieën uiteenlopen en waar ruimte en noodzaak is voor verdere afstemming.[50] De verkenning kan een preciezer zicht bieden op de aard en omvang van geregistreerde discriminatiemeldingen en -incidenten.

Om de jaarlijkse discriminatiecijfers beter bruikbaar te maken, wordt in 2025 verkend in hoeverre het wenselijk en mogelijk is om, in navolging van een lokale pilot, actuele discriminatiecijfers online inzichtelijk te maken in een dashboard. Ook zou hiermee een rapportage moeten kunnen worden geproduceerd die meer inzicht geeft in de verschillende intersecties die uit meldingen kunnen worden opgemaakt. Deze inzichten helpen beleidsmakers en kunnen worden gebruikt bij preventie van online discriminatie. Bijvoorbeeld doordat eerder inzichtelijk wordt wanneer er sprake is van een (plotselinge) toename van (online) discriminatie in een bepaalde periode, gericht tegen een gemarginaliseerde groep - als gevolg van een actualiteit. De verkenning voor het dashboard zal plaatsvinden met de betrokken meldinstanties.

Een andere belangrijke bron van data zal gegenereerd worden door online platforms. Zo moeten online platforms moderatiebeslissingen aan de Europese Commissie sturen die ze vervolgens opneemt in de zogenaamde 'DSA Transparancy Database'.[51]

50 G. Walz, De registratie van discriminatie. Overzichtsrapport over registratiesystemen en –processen bij zes instanties, november 2023.
51 https://transparency.dsa.ec.europa.eu/

Beleidslijn 5
Meer toezicht op en samenwerking met internetpartijen

Het doel van deze beleidslijn is om bij te dragen aan de effectiviteit en impact van bestaande wet- en regelgeving zoals de DSA. Dit zodat gebruikers ervaren dat hun rechten ook zijn geborgd in de onlinewereld. En dat bedrijven, de internetsector, maatschappelijke organisaties en de (Rijks)overheid vanuit hun eigen rol inzetten op een veilige online omgeving en het tegengaan van online discriminatie. Deze beleidslijn gaat in op de verantwoordelijkheden van internetpartijen, het modereren van content en het tegengaan van de verspreiding van illegale content. De handelingsopties van internetpartijen voor het opleggen van consequenties voor de dader, komen in de volgende beleidslijn aan bod.

Internetpartijen, onder wie sociale media platformen, hebben een verant-woordelijkheid om illegale content op hun diensten te bestrijden. Onder meer door te modereren. Daarnaast bepalen de internetpartijen op basis van hun algemene voorwaarden welke overige content wel en niet toelaatbaar is. In geval van contentmoderatie kan hierop proactief worden ingezet, bijvoorbeeld door filters om discriminatie te herkennen en gemelde content te beoordelen. Afhankelijk van de beoordeling zal een internetpartij daar vervolgens al dan niet op acteren. Zoals door content te verwijderen, te labelen of minder zichtbaar te maken. Ook kan een internetpartij een gebruiker schorsen of verwijderen. Dit kan ook bij (vrijwillig) door een online aanbieder gedetecteerde content. Van belang hierbij is dat de vrijheid van meningsuiting ook wordt gewaarborgd.

Problemen ervaren op (private) platformen en oorzaken

Veel discriminerende content online en gebrekkige moderatie

Zoals in de probleemanalyse beschreven, is online discriminatie omvangrijk en maakt het openbare karakter van het internet dat discriminerende uitingen gemakkelijk geplaatst en zeer snel en op grote schaal verspreid kunnen worden. Geconsulteerden noemden verschillende knelpunten die zij zien bij de moderatie van illegale content door internetpartijen, of breder: het acteren op de content die in strijd is met de algemene voorwaarden van een internetpartij. Uit de consultatiesessies bleek dat de moderatie door internetpartijen op dit moment als gebrekkig wordt ervaren. Voor gebruikers is het vaak onduidelijk waar zij berichten kunnen aankaarten en wat er daarna mee gebeurt. Wel is aangegeven dat er ook verschil bestaat per internetpartij en platform in de mate waarin wordt gemodereerd.

Impliciete content en/of beeldspraak

Met impliciete content wordt een discriminerende boodschap bedoelt van een gebruiker verborgen in een meme, sticker, een emoticon, cijfers of in een niet-discriminerend woord om moderatie van sociale media platformen te vermijden. Het kan dan voor een platform moeilijker zijn de discriminatie te herkennen of te detecteren. Dit probleem wordt onder andere in onderzoek van het Kennisplatform Inclusieve Samenleving (KIS) geschetst. Daarnaast kan een andere gebruiker zonder het te weten een discriminerend bericht liken of delen.[52] Ook geconsulteerden benoemden dit punt. In het moderatieproces wordt veel gebruik gemaakt van kunstmatige intelligentie en algoritmes. Bepaalde discriminerende content die meer impliciet is of die ‘verpakt’ zit, bijvoorbeeld in memes, getallen, stickers of verwijzingen, wordt soms niet herkend. Ook kan het gebruik van kunstmatige intelligentie voor content-moderatie andere risico’s met zich meebrengen, zoals op het gebied van vooroordelen, vrijheid van meningsuiting en het verergeren van discriminatie.[53] Overigens hebben ook veel moderatoren niet voldoende expertise om discriminatie en de (nationale) contextfactoren te herkennen. Daarnaast is er ook vaak een gebrek aan moderatoren die de lokale taal machtig zijn en kunnen omgaan met taalkundige nuances en gevoeligheden in online berichten.

Het verdienmodel en aanbevelingsalgoritmen

Geconsulteerden noemden ook het verdienmodel van internetpartijen als mogelijk obstakel in de aanpak. In de sessies kwam meermaals terug dat het idee heerst dat het verdienmodel van online platformen (d.m.v. reclame- en aanbevelingssystemen) de verspreiding van schadelijke en discriminatoire content in stand houdt of juist verergert. Aanbevelingsalgoritmen kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat een gebruiker steeds meer discriminatoire content te zien krijgt en in een filterbubbel terechtkomt. Zonder tegengeluid kan dit leiden tot bepaald gedachtegoed. Naast de mogelijkheid dat algoritmes bepaalde content zichtbaarder maken, bestaat ook het fenomeen shadow-banning. Dit is een vorm van censuur op sociale media platformen waarbij het bereik van berichten of accounts met behulp van algoritmes wordt beperkt zonder dat de gebruiker hierover wordt geïnformeerd. Dit treft volgens geconsulteerden ook personen en organisaties die discriminatie aankaarten. De gebruiker van het sociale media platform weet dit vaak niet.[54]

Transparantie over moderatiebeslissingen

Een ander punt van zorg is het gebrek aan transparantie over de content-moderatie. Er wordt door geconsulteerden onduidelijkheid ervaren over de factoren die meespelen bij moderatiebeslissingen van het platform:

52 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, december 2022.

53 European Union: European Agency for Fundamental Rights, Fundamental Rights Report 2024, juni 2024, p. 12-15.

54 Wat betekent shadow banning? (veiliginternetten.nl)

waarom wordt het ene bericht verwijderd en het andere niet? Geconsulteerden beschreven ervaringen waarin internetpartijen na melding door een gebruiker regelmatig niet modereren. Ook is aangegeven dat soms berichten of accounts offline worden gehaald, die juist discriminatiezaken aankaarten.

Gedeelde ambitie

Geconsulteerden wensten dat de algemene voorwaarden van internetpartijen duidelijker naar voren worden gebracht, zodat voor gebruikers duidelijker is wat wel en niet toegestaan is. Ook het Kennisplatform Inclusieve Samenleving (KIS) benadrukt in onderzoek dat het belangrijk is dat beheerders van een sociale media platform goed nadenken over communicatie van de richtlijnen.[55] Bovendien is door meerdere partijen het belang van hybride moderatie aangegeven. Dit houdt in dat deze niet alleen door kunstmatige intelligentie plaatsvindt, maar dat er ook een menselijke toets bij komt kijken. Dit belang wordt gedeeld door de Raad van Europa, die in de *'recommendation on combating hate speech'* een vergelijkbare aanbeveling doet.[56] Een ander aangedragen punt door geconsulteerden is dat in de moderatie, of bij het opstellen van een beoordelingskader voor moderatie, de samenwerking wordt gezocht met maatschappelijke organisaties, waaronder *trusted flaggers*. Ook dit punt komt terug in de eerdergenoemde aanbeveling van de Raad van Europa.[57] Deze samenwerking kan ertoe leiden dat ook de meer verpakte vormen van online discriminatie beter worden herkend. Bij bovengenoemde ambitie is het telkens van belang dat de vrijheid van meningsuiting goed wordt geborgd.

55 KIS, Online discriminatie tegengaan: hoe ziet de huidige aanpak eruit en wie is aan zet?, december 2022.
56 Internet intermediaries should make all necessary efforts to ensure that the use of automation or artificial intelligence tools is overseen by human moderation and that content moderation takes into account the specificities of relevant legal, local, cultural, socio-political, and historical contexts. In their efforts to take specificities into account, they should consider decentralising content moderation.
57 Internet intermediaries should establish effective co-operation with civil society organisations that work on hate speech, including on the collection and analysis of data, and support their efforts to improve policies, practices, and campaigns to address hate speech.

Wat is het doel?

Het doel van deze beleidslijn is om bij te dragen aan de effectiviteit en impact van bestaande wet- en regelgeving zoals de DSA. Gebruikers moeten ervaren dat hun rechten ook zijn geborgd in de onlinewereld. En dat bedrijven, de internetsector, maatschappelijke organisaties en de overheid vanuit hun eigen rol inzetten op een veilige online omgeving.

Maatregelen

Er zijn raakvlakken met de inzet op andere beleidsthema's, waarop we zoveel mogelijk willen aansluiten, om zo elkaar te versterken. Het gaat om o.a. de *Rijksbrede strategie effectieve aanpak van desinformatie*, de *Versterkte aanpak online inzake extremistische en terroristische content* en het *Project Online Content Moderatie*. Zie bijlage III.

Hieronder wordt stilgestaan bij acties of ontwikkelingen die bijdragen aan het verder tegengaan van online discriminatie, en samenhangen met deze beleidslijn. De maatregelen in deze beleidslijn vormen het startpunt van de intensivering. Er zal continue worden gekeken hoe het toezicht op en de samenwerking met de internetsector verder vormgegeven kan worden.

Toezicht op de uitvoeringswetgeving van de DSA

De DSA komt aan een deel van de knelpunten die hierboven zijn genoemd tegemoet. De verordening geldt al sinds augustus 2023 voor de zeer grote online platforms en zeer grote online zoekmachines, en sinds 17 februari 2024 voor alle internettussenpersonen en platformen. In bijlage V wordt nader ingegaan op de specifieke bepalingen van de DSA die relevant zijn voor de aanpak van online discriminatie.

Nu de DSA sinds 17 februari 2024 in werking is getreden voor alle diensten, zal het effect van deze wet ook in de praktijk zichtbaar moeten worden. Daarbij is zicht op de naleving van de DSA door internettussenpartijen van groot belang.

Het toezicht op de verordening is primair belegd bij de Europese Commissie wat betreft zeer grote onlineplatformen en zeer grote online zoekmachines. De Europese Commissie houdt toezicht op de naleving van de verplichtingen voor deze partijen en kan handhavend optreden. Bijvoorbeeld door het opleggen van boetes. Die kunnen oplopen tot 6% van de wereldwijde omzet van deze partijen. De Autoriteit Consument en Markt (ACM) is de digitale diensten-coördinator in Nederland, en verantwoordelijk voor alle kwesties die verband houden met het toezicht op en de handhaving van aanbieders van tussen-handeldiensten met een hoofdvestiging of wettelijke vertegenwoordiger in Nederland. De ACM kan wel klachten ontvangen over elke aanbieder van een tussenhandeldienst zolang de gebruiker van die dienst in Nederland is gevestigd. De ACM stuurt dan als digitale dienstencoördinator de klacht door naar het land waar de tussenhandeldienst waarover de melding gaat, gevestigd is. De Autoriteit Persoonsgegevens is de beoogde autoriteit voor het toezicht op twee bepalingen in de DSA die zien op de verwerking van persoonsgegevens. De uitvoeringswetgeving van de DSA is op 3 oktober jl. door de Tweede Kamer behandeld.[58] Sinds de uitvoeringswet in werking is getreden (24 januari 2025) kan de ACM de toezichthoudende taak uitoefenen. In de voorbereidingen heeft de ACM zich ook beziggehouden met de publicatie van een leidraad (gericht aan aanbieders van tussenhandeldiensten) om handvatten te geven om de naleving van de DSA te bevorderen. Daarnaast is de ACM is middels een aanwijzingsbesluit in staat om bijvoorbeeld meldingen en klachten te ontvangen, door te sturen en deel te nemen aan de digitale dienstenraad.

58 Uitvoering van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eenge-maakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van Richtlijn 2000/31/EG (Uitvoeringswet digitaledienstenverordening) (36531).

Ontwikkeling moderatie systeem kleinere partijen

Voor kleinere partijen wordt door het ministerie van BZK een bijeenkomst georganiseerd om best practices uit te wisselen en knelpunten in kaart te brengen.

Daarnaast is binnen het Start-up in Residence programma, met financiering van het ministerie van SZW, als pilot een moderatie systeem met dashboard ontwikkeld dat kleinere platforms, bedrijven of maatschappelijke organisaties kan ondersteunen bij het verantwoord beheren van hun sociale mediakanalen (op de thema's racisme, haat, discriminatie en dreiging tegen onder andere vrouwen). De pilot is inmiddels afgerond en op dit moment wordt bekeken of de beschreven doelen van de pilot zijn behaald. Daarna wordt bezien of de pilot wordt opgeschaald.

"Veel is verpakt in memes, dit is moeilijker te modereren. Daarnaast is veel content 'vilein': woorden worden zorgvuldig gekozen, wat detectie moeilijker maakt."

– Citaat

Onderzoek duidingskader extremistische content en zorgplicht

De Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) laat binnen de aanpak van extremistische en terroristische online content onderzoeken of er mogelijkheden zijn voor het opstellen van een duidingskader voor internettussenpartijen om extremistische content beter te kunnen herkennen en te definiëren. Daarnaast wordt bekeken of in de geest voor een zorgplicht voor internetpartijen extra inspanningen kunnen worden geleverd om internetgebruikers te beschermen tegen schadelijke, maar niet illegale, content online. De uitkomsten van beide trajecten zijn ook relevant voor de aanpak van online discriminatie, en waar mogelijk en kansrijk zal ook de aanpak van online discriminerende content bij toekomstige beleidsinterventies worden meegenomen. Daarbij moet ook gewaakt worden voor disproportionele verwijdering van online uitingen door platformen, in verband met het fundamentele recht op de vrijheid van meningsuiting.[59]

Het opbouwen van een netwerk ten behoeve van signalering en effectief toezicht

De inzet werkt alleen als we onze krachten bundelen, ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheden.

– Nationaal

Tijdens het project is gebleken dat op dit thema een breed scala aan stakeholders actief is. Zij hebben kennis of informatie over de aard, omvang, verschijningsvormen en trends van online discriminatie. Het gaat hierbij om het Meld.Online Discriminatie, INACH, zelforganisaties, de politie en het OM, wetenschappers, Antidiscriminatievoorzieningen, de Autoriteit Terroristische Content en Kinderpornografisch Materiaal en andere maatschappelijke partijen. Ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme en de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding ontvangen vanuit hun rol signalen over dit thema. Voor een inzicht in het probleem is het van belang dat deze kennis en inzichten gebundeld worden, zodat hierop beleidsinterventies kunnen worden gebaseerd. Daarnaast kan deze informatie ook bijdragen aan een effectieve uitoefening van de toezichttaak van de toezichthouders op de DSA, zoals de Europese Commissie, de ACM en de digitale dienstencoördinatoren in andere lidstaten. Binnen dit project is het contact met de ACM gelegd om de resultaten en signalen die voortkomen uit dit project, maar ook in latere fases, met hen te delen.

– Internationaal

Als digitaledienstencoördinator is de ACM lid van de zogenaamde digitale-dienstenraad. Dat is het samenwerkingsverband voor de toezichthouders op de DSA in de Europese Unie. Onder meer langs die weg zal zij contact onderhouden met die toezichthouders. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het internet en de verdeling van het toezicht tussen de lidstaten en de Europese Commissie, is het essentieel om ook buiten Nederland ontwikkelingen en inzichten uit te wisselen. Vanuit de verschillende ministeries zullen wij nauw in contact blijven met andere landen om informatie en inzichten uit te wisselen over effectieve manieren om online discriminatie tegen te gaan. Vanuit de Europese Commissie wordt momenteel gewerkt aan een herziene gedragscode om illegale hate speech tegen te gaan. Bij de gedragscode uit 2016 zijn veel platformen aangesloten. Wij volgen deze ontwikkeling op de voet en zullen waar mogelijk een actieve bijdrage leveren aan de naleving hiervan.

Interactieve dialoog internetsector via de publiek-private samenwerking

De internetsector en overheid hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het veilig houden van de online omgeving. Vanuit dit besef is via het *Project Online Content Moderatie* een publiek-private samenwerking[60] opgezet bestaande

59 Zoals beschreven in artikel 7 Grondwet en artikel 10 EVRM (Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens).

60 Https://ecp.nl/project/publiek-private-samenwerking-online-content-moderatie

uit partijen uit de Nederlandse internetwaardeketen en de Nederlandse overheid. Dit samenwerkingsverband ondersteunt een goede toepassing van de DSA en draagt bij aan helderheid over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast biedt het samenwerkingsverband een platform om de kwaliteit en effectiviteit van online content moderatie te verhogen door in dialoog te blijven over de uitdagingen en ontwikkelingen op dit gebied. Ook wanneer het gaat om online discriminatie en daarbinnen knelpunten en best practices zal daarom actief de dialoog met de internetsector worden opgezocht. Hierbij zal zoveel mogelijk aangesloten worden bij bestaande overlegstructuren, zoals boven-genoemde publiek private samenwerking. Het thema online discriminatie is voor het eerst besproken tijdens een bijeenkomst op 23 april 2024. Na de projectperiode zal de samenwerking nader worden vormgegeven.

Oprichten onafhankelijk geschillenbeslechtingsorgaan voor online content

BZK zorgt ervoor dat er een onafhankelijk geschillenbeslechtingsorgaan voor online content komt in Nederland zodat burgers online hun recht kunnen halen.[61] Bij een geschillenbeslechtingorgaan kunnen gebruikers, waaronder slachtoffers, in beroep tegen een oordeel en de handelingen van grote online platformen over hun melding van discriminerende uitingen. Bijvoorbeeld als platformen berichten laten staan die niet strikt strafbaar zijn maar wel tegen de gebruiksvoorwaarden van een platform ingaan; als gebruikers het oneens zijn met de beoordeling door een platform of iets strafbaar is en dus verwijderd moet worden; of als platformen niet-strafbare berichten onterecht verwijderen en zo discrimineren. Het geschillenbeslechtingsorgaan zal een onafhankelijk oordeel vellen richting platformen en burgers ondersteunen om hun rechten online uit te oefenen.

61 Zoals https://www.user-rights.org/en in Duitsland.

Beleidslijn 6
Vaker (en meer zichtbare) consequenties voor daders

Het doel van deze beleidslijn is om uiteen te zetten welke knelpunten op dit moment worden ervaren als het gaat om (zichtbare) consequenties voor daders, bestaande kaders toe te lichten om consequenties aan daders op te leggen en extra acties op een rij te zetten die zullen worden ingezet in samenhang met deze beleidslijn.

Problemen en oorzaken

Geconsulteerden brachten naar voren dat het internet een vrijplaats is voor discriminerende uitingen. Op dit moment wordt geen handhaving ervaren vanuit internetpartijen als een gebruiker (meermaals) de voorwaarden overtreedt.

Een andere manier van handhaven is door middel van het strafrecht. Daarbij werden door geconsulteerden onder andere de volgende belemmeringen ervaren:

- Bij het doen van melding of aangifte niet altijd serieus genomen worden over hetgeen dat is gebeurd of zich niet gehoord voelen.
- De onduidelijkheid over wanneer iets wel of niet strafbaar is.
- De hoge bewijsdrempel die wordt ervaren in het strafrecht.
- De lage meldings- en aangiftebereidheid bij (online) discriminatie in combinatie met 1) het feit dat online platformen pas na een melding verplicht zijn de uiting te beoordelen en in geval van illegale content actie te ondernemen en 2) dat een aangifte in beginsel het startpunt is van een strafrechtelijk traject.

- Anonimiteit vormt een extra obstakel bij het achterhalen van de identiteit van de dader. Dit moet bij daders in het buitenland nu vaak gebeuren door middel van een rechtshulpverzoek, wat tijdrovend is.
- Vervolgingen en consequenties worden als onvoldoende zichtbaar ervaren.
- Niet elke groep krijgt op dit moment dezelfde strafrechtelijke bescherming tegen discriminatie. Transgenderpersonen, non-binaire en intersekse mensen worden in het Wetboek van Strafrecht niet in dezelfde mate beschermd tegen groepsbelediging als mensen die groepsbelediging ervaren op grond van bijvoorbeeld hun afkomst of seksuele gerichtheid, omdat geslacht niet is opgenomen als discriminatiegrond in artikel 137c in het Wetboek van Strafrecht.

(Te) hoge verwachtingen strafrecht

In de consultatiebijeenkomsten is aangeven dat er sprake lijkt te zijn van straffeloosheid bij online vormen van discriminatie, terwijl de symboolwerking van vervolging en consequenties juist heel belangrijk wordt gevonden.[62] Door een deel van de geconsulteerden is de nadrukkelijke wens geuit dat er vaker strafrechtelijke vervolging plaatsvindt bij online discriminatie, en dat meer capaciteit vrijgemaakt wordt bij de politie en het OM hiervoor. Wat door een ander deel van de geconsulteerden echter regelmatig naar voren is gebracht, is de (te) hoge verwachting die bestaat van het strafrecht. Sommigen hebben nadrukkelijk aangegeven dat het strafrecht het sluitstuk is. In beginsel is een aangifte het startpunt voor een strafrechtelijke vervolging, maar het aantal aangiften is laag. Het staat het OM wel vrij om ambtshalve zaken op te pakken, maar de capaciteit van het strafrecht is beperkt in vergelijking met de grote hoeveelheid aan uitingen online. Het op grote schaal vervolgen van discriminerende strafbare uitingen – zonder aangifte – is niet uitvoerbaar en wenselijk. Dit heeft onder andere te maken met de veelheid van (discriminerende) uitingen in de onlinewereld en het risico op willekeur. Hierbij is aangegeven dat een effectieve inzet op het stoppen van de verspreiding van illegale berichten meer effect sorteert. De bewijsvoering is namelijk vaak complex, en de doorlooptijd van een strafzaak past niet altijd bij de snelheid van de onlinewereld. Daarnaast kwam in verschillende consultatiesessies naar voren dat er een discrepantie zit tussen de uitingen die als discriminerend worden ervaren en de uitingen die daadwerkelijk onder de reikwijdte van het Wetboek van Strafrecht vallen. Ook in deze gevallen wordt vaak naar het strafrecht gekeken.

62 In 2023 werden door hetOM 25 specifieke discriminatiefeiten geregistreerd waarbij het internet de pleegplaats was.

Gedeelde ambitie

We moeten met elkaar toewerken naar een samenleving waar er vaker (en meer zichtbare) consequenties voor daders zijn. De integrale aanpak van online discriminatie heeft vooral effect als iedereen vanuit diens rol bijdraagt aan het tegengaan daarvan. Het is belangrijk dat omstanders zich uitspreken, dat maatschappelijke partijen en sectoren duidelijke normen stellen over wat toelaatbaar is online en handhaven als deze normen worden overschreven, dat internetpartijen de Digital Services Act naleven en dat het strafrecht zo effectief mogelijk fungeert als sluitstuk.

Wat is het doel?

Het doel van deze beleidslijn is om verder toe te werken naar een systeem waarin de melder van online discriminatie weet en ervaart dat melden zin heeft, dat een melding of aangifte altijd serieus genomen wordt, er terugkoppeling plaatsvindt naar het slachtoffer en waarin het strafrecht het belangrijke sluitstuk is na het doen van aangifte. Een parallelle onlinewereld waar onze wetten en regels niet gelden of niet worden gehandhaafd, is onwenselijk. Het is belangrijk dat een normerende en corrigerende reactie volgt op online discriminerende uitingen, wat onder andere bereikt kan worden door consequenties voor de dader.

Maatregelen

Consequenties kunnen onder andere volgen vanuit de internetpartij. De DSA bepaalt onder meer dat online platformen gebruikers een duidelijke en specifieke motivering moeten geven wanneer ze diens content modereren.[63] Bovendien moeten de internetpartijen beleid hebben voor gebruikers die misbruik maken van hun dienst, bijvoorbeeld door er illegale content te verspreiden. Ze zijn verder verplicht om gebruikers die frequent kennelijk illegale inhoud plaatsen, na een voorafgaande waarschuwing, tijdelijk te schorsen.[64] Burgers moeten ook in beroep kunnen gaan tegen de besluiten van platformen. BZK onderzoekt in 2025 hoe het in Nederland voor burgers makkelijker gemaakt kan worden om in beroep te gaan tegen besluiten van platformen. In bijlage V wordt nader ingegaan op de verplichtingen voor internetpartijen die voortkomen uit de DSA en het toezicht daarop.

> “Plaatsers van discriminerende content moeten consequenties ervaren. Er moet niet alleen een partij zijn die monitort of registreert, maar ook een die handhaaft.”
>
> – Citaat

De strafrechtelijke aanpak van (online) discriminatie is een van de speerpunten van het OM. Ook voor de politie is de aanpak van discriminatie een belangrijke prioriteit. Bijlage III gaat verder in op de aanpak van (online) discriminatie door de politie en het OM. Daarnaast zijn er op het gebied van wetgeving ontwikkelingen die de aanpak van online discriminatie kunnen verbeteren, zie bijlage VI.

Aanvullend hierop volgen onderstaande maatregelen.

63 Artikel 17 DSA.
64 Artikel 23 DSA.

Uitspreken en acteren bij online discriminatie in alle maatschappelijke sectoren

Sociale normering is in de voorgaande beleidslijnen aan bod gekomen en is ook in deze beleidslijn van belang. Alle sectoren dienen hierin een verantwoordelijkheid te nemen. Als sprake is van online discriminatie in de sport, op de werkvloer, in het onderwijs of op de woningmarkt, dan dient hiertegen opgetreden te worden en moeten er consequenties volgen voor de dader. Vanuit de Rijksbrede aanpak van discriminatie wordt ingezet op het tegengaan van discriminatie in deze sectoren. De komende tijd zal online discriminatie hier meer expliciet onderdeel van worden.

Extra politiemensen tegen discriminatie en racisme

De politie breidt het aantal medewerkers dat is gespecialiseerd in de aanpak van discriminatie en racisme.[65] Met een groeiend aantal meldingen van inmiddels negenduizend per jaar (discriminatiecijfers in 2023) bij alleen de politie, is deze uitbreiding hard nodig. Het kabinet heeft structureel geld beschikbaar gesteld voor het ECAD-P, met als doel discriminatie in de samenleving beter aan te pakken. In het ECAD-P werken discriminatierechercheurs en analisten samen met discriminatiecoördinatoren van de regionale politie-eenheden. Uit de evaluatie van het ECAD-P van juni 2024 blijkt dat het experticecentrum een belangrijke bijdrage levert aan de versterking van de aanpak van discriminatie en zogenoemde hate crime. Bovendien voelen slachtoffers zich beter geholpen, en worden daders vaker bestraft. Met de expertise, adviezen en trainingen van het ECAD-P wordt het vakmanschap van politiemedewerkers vergroot en kan de politie slachtoffers beter van dienst zijn.

Verkenning Openbaar Ministerie

Het OM is continu in beweging om de behandeling van discriminatiezaken waar nodig te verbeteren en kijkt daarbij ook naar de mogelijkheden om vaker zichtbaar de norm te stellen in zaken waar het gaat om discriminerende uitingen *online*.

65 Extra politiemensen tegen discriminatie en racisme | politie.nl

Overzicht van maatregelen

BZK is als coördinerend departement trekker van onderstaande maatregelen. Partijen van wie ook inzet noodzakelijk is voor de betreffende maatregel zijn te vinden in de kolom ‘beoogde betrokken partijen’.

Beleidslijn	Resultaat	Actie	Beoogde betrokken partijen	Tijdspad	Kostenraming per jaar
Beleidslijn 1: Gecoördineerde aanpak online discriminatie					
1.1	Gecoördineerde aanpak tegen online discriminatie	Voorzitten interdepartementale werkgroep en monitoren van voortgang van de uitvoering van het plan van aanpak. Werving van 1 fte senior beleidsmedewerker en 1 fte coördinerend beleidsmedewerker	BZK	Vanaf Q4 2024 structureel	€ 229.000
1.2	Versterking aanpak tegen online discriminatie	Investeren in de uitwerking van de onderstaande maatregelen: 1. Eén centraal meldpunt voor discriminatie 2. Vergroten expertise van meldpunten en ADV’s 3. Publiek debat over online discriminatie 4. Verwijdering strafbare online discriminatie verhogen 5. Oprichten onafhankelijk geschillen-beslechtingsorgaan voor online content	BZK	2025 Vanaf 2026	€ 200.000 € 500.000

Beleidslijn	Resultaat	Actie	Beoogde betrokken partijen	Tijdspad	Kostenraming per jaar
Beleidslijn 2: Slachtoffers beter ondersteunen					
2.1	Duidelijke infrastructuur voor ondersteuning en/of nazorg voor slachtoffers van online discriminatie en racisme		BZK	Vanaf 2025	Binnen budget aanpak discriminatie BZK
2.2	Beter signaleren en bijstaan van slachtoffers van online discriminatie	Uitbreiding van de deskundigheid van Discriminatie.nl, Slachtofferhulp Nederland, Meld.Online Discriminatie		Vanaf 2025	Budget aanpak discriminatie BZK
2.3	Toegankelijke informatie voor slachtoffers	Informatie over meldpunten en meldmogelijkheden toeganelijk maken of actualiseren	BZK, JenV, Discriminatie.nl, MOD, platformen		€ 12.000
2.4	Eén centraal meldpunt voor discriminatie	Online discriminatie helpen voorkomen door versterking Antidiscriminatievoorzieningen (ADV) en uitwerken voornemen om preventie een nieuwe wettelijke taak te maken in het nieuwe ADV-stelsel	BZK	-	Budget aanpak discriminatie BZK
2.5	Vergroten expertise van meldpunten en ADV's	In samenwerkingen met partijen aan het maatschappelijk middenveld faciliteren in de algemene kennisbehoefte van organisaties	BZK, JenV, Politie, ADV's, MOD en Slachtofferhulp Nederland.	Q2 2025	Budget beleidslijn 1.2

Beleidslijn	Resultaat	Actie	Beoogde betrokken partijen	Tijdspad	Kostenraming per jaar
Beleidslijn 3: Vergroten van bewustwording					
3.1	Ondersteuning maatschappelijke organisaties en (kleinere) partijen	Bijeenkomsten, opstellen en uitwerken best practices in content moderatie en deze verspreiden	BZK, OCW, SZW	Q4 2025	€ 100.000
3.2	Sociale norm online versterken	Pilotproject om sociale norm te versterken online	SZW	Q4 2024	Budget SZW
3.3	Kennisdossier online discriminatie	Kennis over en effectieve maatregelen voor het tegengaan van online discriminatie inzichtelijk maken	KIS, SZW	2025	Budget SZW
3.4	Publiek debat over online discriminatie	Online faciliteren publiek debat, organiseren hybride bijeenkomsten	BZK, OCW	2026	Budget beleidslijn 1.2
3.5	Meer bewustzijn binnen Rijksoverheid over eigen moderatieverantwoorde-lijkheid	Interne quickscan naar ervaringen en huidige content moderatieprocessen	BZK	Q4 2025	€ 3000
Beleidslijn 4: Online discriminatie beter registreren					
4.1	Rapportage discriminatiecijfers verrijken met cijfers over online discriminatie	Verkennen mogelijkheden om online discriminatie beter weergegeven kan worden in de rapportage discriminatiecijfers	BZK	2025	Budget beleidslijn 1.2

Beleidslijn	Resultaat	Actie	Beoogde betrokken partijen	Tijdspad	Kostenraming per jaar
4.2	Vergroten expertise van meldpunten en ADV's	Deskundigheid bevorderen en actueel houden	BZK, JenV, Discriminatie.nl, Slachtofferhulp Nederland, MOD	Q3 2025	€ 150.000
4.3	Verwijdering strafbare online discriminatie verhogen	Verduidelijken juridische kaders en gebruik technische middelen voor betrouwbare flaggers	BZK, JenV	Q4 2025, 2026	Budget beleidslijn 1.2
Beleidslijn 5: Meer toezicht op en samenwerking met internetpartijen					
5.1	Toezicht op de uitvoeringswetgeving van de DSA	Implementatie uitvoeringswet DSA	EZK, BZK, ACM	2024, 2025	Budget EZK
5.2	Ontwikkeling moderatiesysteem kleinere partijen	Bijeenkomst organiseren en mogelijk opschaling van een pilot moderatiesysteem	BZK, OCW, SZW	Q4 2025	Budget beleidslijn 3.1
5.3	Onderzoek duidingskader extremistische content en zorgplicht	Onderzoek naar duidingskader en actieve zorgplicht voor online platformen	NCTV (JenV)	2025	Budget JenV
5.4	Het opbouwen van een netwerk ten behoeve van signalering en effectief toezicht	Organiseren van jaarlijkse uitwisseling van trends en ontwikkelingen en deze delen	(Maatschappelijke) organisaties	Vanaf 2025 structureel	€ 20.000

Beleidslijn	Resultaat	Actie	Beoogde betrokken partijen	Tijdspad	Kostenraming per jaar
5.5	Interactieve dialoog met de internetsector	Agenderen van onderwerpen en thema's rakend aan online discriminatie binnen de al bestaande publiek-private samenwerking	Internetpartijen	Vanaf Q4 2024 structureel	Budget JenV
5.6	Oprichten onafhankelijk geschillen-beslechtingsorgaan voor online content	Verkenning naar oprichting Q2 2025, financiering oprichting 2026	BZK	Q2 2025, 2026	Budget beleidslijn 1.2
Beleidslijn 6: Vaker (en meer zichtbare) consequenties voor daders					
6.1	Uitspreken en acteren bij online discriminatie in alle maatschappelijke sectoren	Onderdeel maken van Rijksbrede aanpak tegen online discriminatie	BZK	2025	Budget beleidslijn 1.2
6.2	Extra politiemensen tegen discriminatie en racisme	Structureel financieren en vormgeven van het ECAD-P	JenV, Politie		Budget JenV
6.3	Verkenning Openbaar Ministerie	Verbeteren van de behandeling van discriminatiezaken en vaker zichtbaar de norm stellen	JenV, OM		Budget JenV
Totaal kosten					**€ 708.000** (raming 2025) **€ 1.058.000** (raming vanaf 2026)

Bijlagen

I. Totstandkoming plan van aanpak

Dit plan van aanpak is tot stand gekomen in opdracht van de DG-stuurgroep *Versterking aanpak discriminatie en racisme*, bestaande uit de Directoraten-Generaal (DG's) van SZW, BZK, OCW en JenV. Het plan is het resultaat van het interdepartementale project *Aanpak Online Discriminatie*, van de genoemde departementen.

Het plan van aanpak is als volgt tot stand gekomen:

- Als werkwijze is gekozen voor opgavegericht werken.[66] Hierbij staat het betrekken van belanghebbenden bij het maken van beleid centraal.
- Het projectteam heeft vijf stakeholdersessies gehouden over online discriminatie, met onder andere slachtoffers[67] van online discriminatie, grassroots organisaties, belangenorganisaties, kennisinstituten en wetenschappers, uitvoerende organisaties en relevante beleidsdirecties van verschillende departementen. Daarnaast zijn zeven diepte-interviews gehouden met meldpunten en maatschappelijke organisaties.[68] In deze sessies en interviews is gesproken over de problematiek, ervaringen van slachtoffers, oplossingsrichtingen, gewenst ambitieniveau en maatregelen ter voorkoming en bestrijding van online discriminatie. De input van gesproken partijen is hierna samengevat onder de noemer 'geconsulteerden'. Tot slot zijn negen diepte-interviews gehouden binnen de vijf departementen over beleidsverantwoordelijkheid en coördinatie.
- De input van geconsulteerden is verwerkt in dit plan van aanpak. Er is ook input opgehaald die aansluit op bestaand beleid en input die in een later stadium een plek zal krijgen bij het uitvoeren van het plan van aanpak.
- Het plan van aanpak is tot stand gekomen op basis van de input van geconsulteerden, bestaande rapporten/onderzoek en eigen kennis. Uit deze analyse zijn verschillende beleidslijnen voortgekomen. Hierbij is ook rekening gehouden met de aanbeveling van de Raad van Europa voor een integrale aanpak van hate speech.[69]

Bij de uitvoering van dit plan van aanpak wordt rekening gehouden met het feit dat mensen op basis van meerdere kenmerken en posities kunnen verschillen van de dominante groep, waardoor zij gelijktijdig verschillende vormen van ongelijkheid kunnen ervaren. Voor het opstellen van het plan van aanpak hebben wij Expertisecentrum Diversiteitsbeleid ECHO uitgenodigd voor een kennissessie over intersectionaliteit.[70]

66 DOEboek Opgavegericht Samenwerken: van #hoe dan naar #doe dan, Rijksoverheid: programma Grenzeloos Samenwerken, november 2023.
67 Wanneer we in het plan van aanpak spreken over slachtoffers, wordt bedoeld: mensen die direct doelwit zijn van discriminerende uitingen, maar ook mensen die indirect geraakt worden door deze uitingen (bijvoorbeeld omdat de uitingen worden gedaan over de groep waartoe iemand zich rekent).
68 Zie bijlage II voor de lijst met geconsulteerde organisaties.
69 Recommendation on combating hate speech, Council of Europe, adopted 20 May 2022.
70 Intersectionaliteit is een analysekader om gelaagde ervaringen van uitsluiting/discriminatie te benoemen en te analyseren van mensen die tot meerdere gemarginaliseerde gemeenschappen tegelijkertijd behoren. Dit biedt inzicht in de interactie tussen verschillende vormen van uitsluiting. Ook maakt het duidelijk dat verschillende vormen van uitsluiting elkaar kunnen versterken of veranderen, en daarom verschillend tot uiting kunnen komen.

II. Cijfermatige ontwikkelingen

Als we kijken naar de omvang van discriminatie in de maatschappij, is bekend dat de officiële meldingscijfers slechts het topje van de ijsberg vormen. Veel van de ervaren (online) discriminatie wordt niet gemeld of discriminatie wordt niet als zodanig herkend.[71] Toch geven officiële meldingscijfers, aangevuld door onderzoek, globale inzichten over de ervaren online discriminatie in de maatschappij. [72]Hieronder gaan we in op recente cijfers. Voor een uitgebreidere cijferanalyse verwijzen wij u naar de Kamerbrief over de aanpak van online discriminatie, racisme en hate speech.[73]

> "Melding maken gebeurt niet vaak, het waait wel weer over denken ze. Mensen willen niet in die papieren molen terechtkomen. Alleen voor zware aantijgingen doen ze een melding."
>
> – Citaat deskundige

Meer meldingen over sociale media bij het Meldpunt Online Discriminatie (MOD)

In 2023 ontving het MOD 483 meldingen van online discriminatie. In 2022 ontving het 247 meldingen.[74] Bij het MOD komen meldingen binnen van (mogelijk) discriminerende content op sociale media, websites, fora, blogs of opiniesites. De meeste meldingen kwamen in 2023 binnen over sociale media (73%), gevolgd door autonome websites (17%) en fora, blogs en opiniesites (7%). In 2023 zijn relatief meer meldingen over sociale media binnengekomen. Waar deze in 2022 goed waren voor 47% van de meldingen, betrof het in 2023 73% van de meldingen. De meeste meldingen (61%) betroffen X (voorheen Twitter). Het aantal meldingen over overige websites is zowel relatief als in absolute aantallen gedaald: van 95 naar 82.[75]

'Herkomst' als meest gemelde discriminatiegrond bij het MOD

Uit de cijfers van het MOD over 2023 blijkt dat de meeste meldingen van discriminatie betrekking hadden op 'herkomst' als discriminatiegrond (35%), gevolgd door antisemitisme (24%), seksuele gerichtheid (14%) en geloofsovertuiging (11%). Met name bij antisemitisme en seksuele gerichtheid is een stijging te zien. Antisemitisme was in 2022 goed voor 13% van de meldingen. Het ging toen om 16 meldingen, terwijl het in 2023 over 114 meldingen gaat. In 2022 ging 10% van de meldingen over seksuele gerichtheid. Het betrof toen 31 meldingen, in 2023 werden 68 meldingen gedaan.[76]

In 2023 werden door het OM 25 specifieke discriminatiefeiten geregistreerd waarbij het internet de pleegplaats was.

Verschillende groepen ervaren discriminatie

Uit de monitor 'Online Veiligheid' van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over 2022 blijkt dat 2% van de Nederlanders van 15 jaar of ouder zich in de afgelopen 12 maanden online gediscrimineerd heeft gevoeld. Dat zijn bijna 340.000 mensen.

71 Staatscommissie tegen discriminatie en racisme, Aard, omvang en oorzaken van discriminatie en racisme in Nederland: eerste inzichten en vervolg, december 2023.
72 Zie bijvoorbeeld: European Observatory of Online Hate, EOOH Monthly Report, geraadpleegd via European Observatory of Online Hate op 1 april 2025.
73 Kamerstukken I, 2022-2023, 30950, nr. 334.
74 Deze grote stijging kan onder andere te maken hebben met een toegenomen inzet op de meldingsbereidheid en naamsbekendheid van het meldpunt.
75 Jaarlijkse discriminatiecijfers, Multi-agency rapportage 2023.
76 Discriminatiecijfer, Multi-agency rapportage 2023.

Jongeren van 15 tot 25 jaar gaven dit met 5% relatief vaak aan. Biseksuele vrouwen (9%) en homoseksuele mannen (7%) hadden er vaker mee te maken dan personen met een andere seksuele oriëntatie. Personen geboren in Nederland met herkomst buiten Europa (tweede generatie) hadden met 7% het vaakst te maken met online discriminatie. Personen geboren in het buitenland voelden zich met 4% vaker gediscrimineerd dan personen geboren in Nederland (2%). Deze verschillen blijven bestaan na correctie voor geslacht, leeftijd en opleidingsniveau.

Wat godsdienst of levensbeschouwing betreft, voelde 8% van de moslims en 8% van de joden zich online gediscrimineerd. Rooms-katholieken voelden zich het minst online gediscrimineerd (1%). Personen uit huishoudens met de laagste inkomens werden vaker met online discriminatie geconfronteerd dan personen uit huishoudens met hogere inkomens.[77] Het is waardevol dat het CBS inzoomt op de ervaren discriminatie door verschillende groepen. Dit vormt een aanvulling op de cijfers van meldinstanties.

77 CBS, Online Veiligheid en Criminaliteit 2022, 11 mei 2023.

III. Wat wordt er al gedaan

Deze bijlage is een aanvulling op de Kamerbrief[78] en beschrijft (niet uitputtend) wat er al wordt gedaan vanuit de overheid en instellingen tegen online discriminatie of thema's die relevant zijn voor de aanpak van online discriminatie.

Beleidsmatige aanpak vanuit departmenten

De aanpak van (online) discriminatie ligt bij verschillende departementen die elk verantwoordelijk zijn voor specifieke beleidsterreinen. Het ministerie van BZK coördineert het algemene antidiscriminatiebeleid in de breedte en is verantwoordelijk voor afdoende wetgeving. Het ministerie van JenV schept randvoorwaarden voor strafrechtelijke opvolging van online discriminatie en is verantwoordelijk voor beleid gericht op slachtoffers in het strafrechtelijk proces. Het ministerie van SZW spant zich in tegen discriminatie op de arbeidsmarkt en voor de preventieve aanpak van discriminatie op grond van herkomst, religie en huidskleur. Het ministerie van VWS zet zich in tegen (online) discriminatie in de sport, in de (gezondheids)zorg en van mensen met een beperking. Het ministerie van OCW coördineert het emancipatiebeleid, gericht op lhbtiq+ personen en gendergelijkheid, heeft een OCW-brede agenda tegen discriminatie en racisme en werkt aan burgerschap en sociale veiligheid in het onderwijs.

De aanpak van online discriminatie kent ook raakvlakken met andere beleidsinzet, zoals de *Rijksbrede strategie effectieve aanpak van desinformatie, de versterkte aanpak online inzake extremistische en terroristische content*, het *Nationaal Actieprogramma Seksueel Grensoverschrijdend Gedrag en Seksueel Geweld*, de aanpak van (online) geweld tegen vrouwen, het Project Online Contentmoderatie en de internationale inzet op mensenrechten online door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ook op deze terreinen wordt nagedacht over de vormgeving van een vrije en open onlinewereld die recht doet aan democratische en rechtsstatelijke principes en waarin burgers beter beschermd worden tegen de schaduwzijde van het internet. Hieronder worden enkele initiatieven nader toegelicht.

Rijksbrede strategie effectieve aanpak van desinformatie

In de voortgangsbrief over de Rijksbrede aanpak van desinformatie die op 17 juni 2024 naar de Tweede Kamer is gestuurd[79], wordt ook specifiek ingegaan op de impact van des- en misinformatie en de verantwoordelijkheden van online platformen om dit tegen te gaan. In dit kader worden verschillende maatregelen verkend. Zo wordt vanuit het ministerie van BZK een verkenning uitgevoerd naar een geschillenbeslechtingsorgaan om het voor burgers makkelijker te maken om in bezwaar te gaan tegen de besluiten van online platformen. Daarnaast wordt het belang van effectief toezicht op de naleving van de DSA en EU Code of Practice on Disinformatie benadrukt en wordt ingezet op het aanspreken van online platformen op hun verantwoordelijkheid. Ook wordt gewerkt aan het zichtbaarder maken van betrouwbare content en het stimuleren van waardegedreven online platformen zonder winstoogmerk. In deze voortgangsbrief zijn daarnaast nieuwe acties aangekondigd.

Hieronder worden twee maatregelen uitgelicht die ook specifiek voor online discriminatie relevant kunnen zijn:

Kansen en risico's van generatieve AI

Er wordt onderzocht wat de concrete kansen van generatieve AI voor het tegengaan van desinformatie zijn, evenals hoe grote online platformen generatieve AI kunnen inzetten om te voldoen aan hun wettelijke verplichtingen om systeem-

78 Kamerstukken I, 2022-2023, 30950, nr. 334.

79 Kamerstukken I, 2023-2024, 35295, nr AT.

risico's zoals desinformatie tegen te gaan. Dan kan het bijvoorbeeld gaan om 'pro-sociale chatbots'[80] die automatisch gegenereerde kennis aanleveren aan gebruikers; afhankelijk van de context. Of om het op grote schaal meenemen van gebruikers in samenvattingen van journalistieke en wetenschappelijke artikelen met verschillende hypothesen, theorieën en empirisch onderzoek. Maar ook het faciliteren van publiek beschikbare AI-benchmarking en tooling (zoals bias-detectie, op basis van bijvoorbeeld democratische input) om vangrails aan te brengen voor verantwoorde generatieve inzet van AI in Nederland.

Onderzoek naar 'best practices' in contentmoderatie

Het toezicht van de Europese Commissie op grote online platformen is al gestart. Artikel 35, tweede lid van de DSA, stelt met betrekking tot het mitigeren van risico's dat de digitale dienstenraad, in samenwerking met de Europese Commissie, één keer per jaar een rapport op met (onder andere) best practices voor het mitigeren van geïdentificeerde risico's. Deze kennis is erg belangrijk, en daarom is in 2024 een onderzoek gestart naar de best practices in de contentmoderatie van verschillende digitale platformen. Deze inzichten zullen gedeeld worden met de Europese Commissie en andere relevante toezichthouders, maar ook worden gebruikt als input voor eigen beleid en de dialoog met de internetsector.

Versterkte aanpak online inzake extremistische en terroristische content

De inzet van de Versterkte aanpak online inzake extremistische en terroristische content[81] heeft op een aantal onderdelen raakvlakken met het project *Aanpak Online Discriminatie*. Daarom is actief de samenwerking gezocht. Deze aanpak richt zich op de dialoog met de internetsector, het wettelijk instrumentarium, de lokale aanpak en internationale inzet.

Project Online Content Moderatie

Het Project Online Content Moderatie (PrOCoM) liep van 2022 tot 2024 met als doel het bieden van een publiek-privaat kader waarbinnen burgers, overheid en internetsector actief en effectief kunnen handelen bij onlinemateriaal dat strafbaar is, schade toebrengt of maatschappelijk ongewenste effecten met zich meebrengt. Hier is langs vier deelprojecten invulling aan gegeven. Zo is een publiek-private samenwerking ingericht om een goede toepassing van de DSA te ondersteunen en bij te dragen aan helderheid over rollen en verantwoordelijkheden. Daarnaast is gewerkt aan het verbeteren van het handelingsperspectief voor slachtoffers door uitvoering te geven aan de motie Van Nispen[82] welke de regering verzoekt "te zorgen voor een laagdrempelige voorziening, waar slachtoffers van internetcriminaliteit en ernstige privacy schendingen zich kunnen melden voor snel en goed advies, de privacy schending op internet snel namens hen beëindigd kan worden en zo mogelijk een aanvang kan worden gemaakt met het strafrechtelijk traject." Na een pilotperiode is de reeds bestaande hulplijn Helpwanted, onderdeel van Offlimits, uitgebreid met de mogelijkheid om meldingen van onrechtmatige content te beoordelen en onder de aandacht te brengen van internettussenpersonen, met het doel deze content verwijderd te krijgen of anderszins ontoegankelijk te maken. Ten derde zijn in samenwerking met het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) instrumenten ontwikkeld voor lokale bestuurders om online aangejaagde openbare ordeproblemen te voorkomen of te beperken. Tot slot is ingezet op de opbouw en duurzaam onderhoud van kennis en kunde over de werking van het internet, online fenomenen en content moderatie via bijdragen aan initiatieven zoals van de Nationale Wetenschapsagenda en Hogeschool Saxion. In 2025 worden de behaalde resultaten van PrOCoM geconsolideerd en, waar passend, wordt een aanvang gemaakt met de doorontwikkeling.

80 S. Kapoor, A. Narayanan, How to prepare for the deluge of generative AI on social media, 2023.
81 Kamerstukken II, 2023-2024, 29754, nr. 708.
82 Kamerstukken II 2019-20, 34 602, nr. 3.

Organisaties die slachtoffers ondersteunen

Antidiscriminatievoorzieningen

Vanuit de Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen (Wga) hebben de ADV's (gefinancierd vanuit BZK) de taak om bijstand te verlenen aan melders van discriminatie. De ADV's hanteren hiervoor een werkwijze met 3 stappen: 1. Hoor- en wederhoor, 2. Bemiddeling, 3. Juridische stappen. De ADV-consulent biedt de melder in de eerste plaats een luisterend oor en noteert de inhoud van de melding. In alle fases staat voorop dat de melder diens verhaal kan doen en zich gesteund en gehoord voelt.

De punten van kritiek op de hulp aan slachtoffers van online discriminatie, zoals die naar voren kwamen in de consultatiebijeenkomsten, zijn ook bekend bij de aanpak van discriminatie in de fysieke wereld. Zo wil men meldingsbereidheid en meldingstoegankelijkheid verbeteren – denk aan vindbaarheid en laagdrempeligheid en herziet men daarom het ADV-stelsel. Dit houdt in dat wordt toegewerkt naar één landelijke organisatie voor de aanpak van discriminatie, met regionale en lokale loketten. Vanaf 1 januari 2024 werken de meeste ADV's (>95% van Nederland) al samen onder één naam: Discriminatie.nl. Deze organisatie heeft begin 2024 een campagne gelanceerd om haar nieuwe naam onder de aandacht te brengen. Een brede nationale publieks-communicatie vanuit het ministerie van BZK moet bijdragen aan een betere bekendheid van de ADV's en moet mensen stimuleren om discriminatie te melden.

Bij online discriminatie zal het in veel gevallen niet mogelijk zijn om persoonsgegevens te achterhalen van degene die een discriminerende opmerking heeft geplaatst. In dat geval is wederhoor en bemiddeling niet aan de orde. In zo'n geval kan bijvoorbeeld een doorverwijzing plaatsvinden naar het Meld.Online Discriminatie (MOD).

Meld.Online Discriminatie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid geeft jaarlijks subsidie aan het Meld.Online Discriminatie. Bij dit meldpunt kan een melding worden gedaan van ervaren discriminatie online. Het meldpunt beoordeelt of sprake is van strafbare content en als dat het geval is, wordt een verwijderverzoek naar het betreffende platform gestuurd.

Het MOD heeft zich de laatste tijd sterk ingezet voor meer naamsbekendheid als meldpunt voor online discriminatie. De nieuwe naamgeving van het meldpunt is in 2023[83] breed onder de aandacht gebracht in campagnes. Ook de komende tijd blijft het meldpunt inzetten op de bekendheid bij specifieke doelgroepen, zodat het MOD bij strafbare uitingen een verwijderverzoek kan verzenden naar een platform.

Slachtofferhulp Nederland

Slachtoffers van (vermoedelijke) strafbare feiten kunnen bij Slachtofferhulp Nederland (gesubsidieerd door JenV) kosteloos terecht voor hulp en ondersteuning, dus ook wanneer het gaat om een discriminatoir delict. Naast psychosociale ondersteuning die gericht is op stressreductie en herstel, biedt Slachtofferhulp Nederland ook juridische ondersteuning. Hierbij kan worden gedacht aan het ondersteunen bij het opstellen van een schriftelijke slachtofferverklaring, het aanvragen van beschermingsmaatregelen, slachtoffers bijstaan bij het uitoefenen van spreekrecht en hen desgewenst begeleiden op zitting. Ook hulp bij het vorderen van een schadevergoeding en het indienen van een aanvraag bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven, valt onder de juridische ondersteuning. Deze ondersteuning is gratis voor slachtoffers. Slachtofferhulp Nederland heeft goede netwerkcontacten met ADV's en andere belangenorganisaties. Jongeren worden relatief vaak slachtoffer van online vormen van

83 Voorheen was dit het Meldpunt Internetdiscriminatie (MiND).

criminaliteit, waaronder online discriminatie. Uit onderzoek blijkt dat jongeren niet altijd hulp zoeken of aanvaarden wanneer zij slachtoffer zijn geworden. Slachtofferhulp Nederland is daarom een traject gestart om de behoeften van jongeren in kaart te brengen en om hen beter te bereiken, zodat zij vaker toegang vinden tot snelle en professionele hulp. In dit verband is tevens de campagne 'Littekeningen' gelanceerd.

Aanpak van (online) discriminatie door de politie

Het is van belang dat de politie meldingen en aangiftes van online discriminatie op een goede manier opnemen, dat zij online discriminatie herkennen en dat zij weten hoe vervolgens te handelen. De aanpak van discriminatie is een belangrijke prioriteit voor de politie. Het Expertisecentrum Aanpak Discriminatie Politie (ECAD-P) speelt daarbij een essentiële rol. Zo levert het expertisecentrum operationele ondersteuning in de behandeling van discriminatiezaken en helpt het de basisteams bij het herkennen en oppakken van meldingen en aangiftes. Hiervoor is een werkinstructie ontwikkeld – mede gebaseerd op de Aanwijzing discriminatie van het OM – die houvast biedt voor de eenheden bij het opnemen en opvolgen van meldingen en aangiftes. Aangiften van (online) discriminatie moeten in beginsel altijd door de politie worden opgenomen en in behandeling worden genomen. De werkinstructie discriminatie wordt geïmplementeerd in de eenheden en wordt opgenomen in de politieopleiding. Ook investeert de politie in de bejegening van melders en aangevers, door dit aspect expliciet toe te voegen in de politieopleiding.

De politie focust zich ook steeds meer op de wensen van de melder. Als in overleg met het OM blijkt dat een strafrechtelijke afdoening niet mogelijk blijkt te zijn, kan er samen met netwerkpartners – denk aan ADV's – en in samenspraak met de melder, nog altijd gekomen worden tot een andere actie vanuit één van de partijen.

Aanpak van (online) discriminatie door het Openbaar Ministerie

De strafrechtelijke aanpak van (online) discriminatie is een van de speerpunten van het OM. In de 'Aanwijzing Discriminatie' van het OM staat dat het OM bij aantoonbare en strafbare discriminatie in principe overgaat tot vervolging wanneer hierom wordt verzocht via aangifte.

Tussen de politie en het OM bestaan afspraken om ervoor te zorgen dat in het strafrechtelijke traject zo snel mogelijk uitingen en andere relevante informatie worden vastgelegd, of bij een aangifte worden gevoegd. Het OM is continu in beweging om haar eigen behandeling van discriminatiezaken waar nodig te verbeteren en kijkt daarbij ook naar de mogelijkheden om vaker zichtbaar de norm te stellen in zaken waar het gaat om strafbare discriminerende uitingen online.

Daarnaast voert het OM een actief persbeleid bij discriminatiezaken, zoals vastgelegd in de 'Aanwijzing Discriminatie'. Het communiceren over strafzaken draagt bij aan het zichtbaar stellen en bevestigen van de norm. Maar de aanpak van discriminatie als maatschappelijk probleem is uiteraard geen taak die enkel door middel van het strafrecht kan worden opgelost. In discriminatiezaken moet het strafrecht immers worden beschouwd als het laatste redmiddel. Het OM heeft daarom regelmatig contact met instanties als het MOD, de politie en ADV's. Want als blijkt dat in een zaak andere middelen passender zijn, kan strafrechtelijke inzet achterwege blijven.

IV. Toelichting op gewenst en bestaand onderzoek

Kansen op het gebied van onderzoek naar online discriminatie:

In de consultaties hebben we onderstaande onderwerpen opgehaald, waarnaar onderzoek gewenst is:

1. **Onderzoek naar de aard en verschillende verschijningsvormen:** in de consultatiebijeenkomsten is aan bod gekomen dat online discriminatie uit verschillende hoeken kan komen en verschillende verschijningsvormen heeft. Zo kan het gaan om een (anonieme) dader die eenmalig een discriminerend bericht verspreid of iemand die hier continue mee bezig is. Daarnaast is ook de rol van automatisch gegenereerde berichten en botnets aan bod gekomen en discriminerende of polariserende (gefinancierde) berichtgeving vanuit het buitenland. Kennis over de aard en verschijningsvormen van online discriminatie zou bijdragen aan het algehele kennisniveau wat betreft online discriminatie en kan weer de basis vormen voor gerichte beleidsinterventies.

2. **Onderzoek naar daders:** er zijn al wel een aantal deelonderzoeken naar daders, maar een overkoepelend onderzoek ontbreekt nog. Er is meer kennis nodig over de perspectieven van zowel daders als slachtoffers van online discriminatie. Meer data zijn nodig over het probleem en over daderschap. Daarbij hoort ook onderzoek naar het bewustzijn bij daders; wellicht weet een deel van de daders niet dat hun acties strafbaar zijn. Ook is behoefte aan onderzoek naar de manier waarop een positieve sociale norm tegen online discriminatie in de praktijk uitgedragen kan worden.

3. **Monitoren:** zoals hierboven al besproken, zijn er voor de Rijksoverheid grenzen aan het monitoren van onlinezaken. Toch kwam in de interviews naar voren dat dit niet wegneemt dat het gebruik van kunstmatige intelligentie tools moet worden meegenomen. Deze tools kunnen helpen bij het versterken van de sociale norm online. Daarnaast kan kunstmatige intelligentie worden gebruikt om trends in kaart te brengen.

4. **Online en offline dimensie:** er wordt onderzoek gedaan naar online extremisme, hierbij wordt ook gekeken naar de overlap met offlinegedrag. Er wordt gekeken naar rechtsextremisme, anti-institutioneel-extremisme en jihadisme. Zo wordt in Telegram-groepen online discriminatie aangemoedigd en opgeroepen om dit ook offline te uiten. Het is complex om te bepalen wat zich offline en online afspeelt. Daarom is het interessant om te onderzoeken wat er gebeurt in de onlinewereld en hoe dit de offlinewereld beïnvloedt. Maar ook andersom. Data-analyse van maatschappelijke gebeurtenissen en hun impact op de onlinewereld, maar ook een analyse van de impact van de onlinewereld op de maatschappij is hierbij essentieel.

Lopende onderzoeken – wat wordt er al gedaan?

- Er is veel onderzoek gaande: het Kennisplatform Inclusieve Samenleving (KIS) doet in 2024 en 2025 een eerste verkenning naar kenmerken van plegers van online discriminatie en de invloed van sociale normen online hierop. Dit biedt veel kansen voor het ontwikkelen van interventies. Dit onderzoek is gefinancierd door het ministerie van SZW.
- BZK laat momenteel onderzoek doen naar de effecten van anonimiteit op democratie en gedrag. Uit dit onderzoek blijkt geen causaal verband tussen anonimiteit op het internet enerzijds, en onveilig gedrag online anderzijds, maar worden ook juist de positieve aspecten van anonimiteit benadrukt.
- Recent onderzoek heeft vier profielen in kaart gebracht van daders die zich schuldig maken aan lhbtiq+ discriminatie.[84] Het onderzoek geeft inzicht in de wijze waarop daders zich discriminerend uiten tegenover een bepaalde

84 Y. Seidler, R. Wolf et al, Richten op de regenboog, 2024.

groep in de samenleving. Hoewel het onderzoek zich specifiek richt op lhbtiq+ personen, is het niet ondenkbaar dat er raakvlakken/overeenkomsten zijn met ervaren (online) discriminatie op andere discriminatiegronden.

- De Universiteit van Amsterdam onderzoekt online haat tegen politici: https://pushbacklash.eu/
- Ter ondersteuning van zijn adviestaak liet de Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding in 2024 onderzoek uitvoeren naar online antisemitisme in het Nederlandse taalgebied (en zet in op een jaarlijkse of tweejaarlijkse herhaling van dit onderzoek).
- Vanuit het Mulier Instituut en de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR) loopt op dit moment een onderzoek naar online hate speech door voetbalsupporters. Dit betreft enerzijds contentanalyses op voetbalfora, anderzijds interviews van supporters die zich online en/of offline discriminerend uitlaten (over hun eigen perceptie en motieven om dergelijke uitingen te doen). Daarnaast is bij de EUR een promovendus begonnen bij de leerstoel ‘Race, Inclusion and Communication, specifically in relation to Football and Media’ die specifiek kijkt naar zogenaamde Godfluencers en online gedrag. Dat zijn influencers die religieus zijn en hun wereldbeeld uitdragen, een bepaalde manier van leven voorstaan en soms daarbij polariserende uitspraken lijken te doen (dit gaat vaak samen met conservatieve en rechtse ideologieën). Vanuit de EUR is al eerder onderzoek gedaan naar online antisemitische uitspraken onder Nederlandse voetbalsupporters.

V. Uitvoeringswetgeving van de Digital Services Act (DSA)

De DSA bevat verschillende regels die van belang zijn in relatie tot de aanpak van online discriminatoire uitingen. Hieronder wordt op een aantal punten uit de DSA ingegaan:

- De verordening verplicht internetpartijen onder andere om toegankelijke en gebruikersvriendelijke mogelijkheden te hebben om een melding te doen van illegale inhoud. Waaronder dus strafbare en onrechtmatige discriminatoire uitingen. Platformen zijn na ontvangst van een melding verplicht de uiting te beoordelen. Als zij geen actie ondernemen in geval van illegale content kunnen zij aansprakelijk worden gesteld (indien daar een grondslag voor is).
- De DSA maakt het mogelijk voor de toezichthouders om partijen te certificeren als zogenaamde 'trusted flaggers'. Platformen moeten de meldingen van deze partijen prioritair en onverwijld oppakken.
- De DSA stelt rapportageverplichtingen voor aanbieders van online platforms, zo moeten online platforms moderatiebeslissingen aan de Europese Commissie sturen die ze vervolgens opneemt in de zogenaamde 'DSA Transparancy Database'.[85]
- De DSA draagt ook bij aan het beter adresseren van maatschappelijke risico's online, waaronder de snelle verspreiding van illegale haat zaaiende berichten. Zeer grote online platforms en zeer grote online zoekmachines moeten (laten) onderzoeken of hun diensten vatbaar zijn voor deze en andere systeemrisico's. Als dat het geval is moeten ze maatregelen nemen om die risico's te mitigeren.
- Een achterliggende doelstelling van de DSA in om bij te dragen aan een betere bescherming van de grondrechten online, waaronder de vrijheid van meningsuiting en het non-discriminatiebeginsel. Dit wordt onder andere expliciet door de verplichting om bij het toepassen van de eigen algemene voorwaarden gepaste aandacht te geven aan de rechten en belangen van alle betrokkenen.
- Ook stelt de verordening het kader voor internettussenpartijen ten aanzien van hun algemene voorwaarden. In de algemene voorwaarden moeten internetpartijen informatie opnemen over eventuele beperkingen die zij kunnen opleggen en informatie over eventuele (beleids)maatregelen, procedures en instrumenten die worden ingezet voor het modereren van content. De algemene voorwaarden moeten openbaar en gemakkelijk toegankelijk zijn.
- Verder regelt de DSA dat altijd een duidelijke en specifieke motivering gegeven moet worden als een beperking ex. artikel 17 DSA aan de gebruiker wordt opgelegd (bijvoorbeeld het beperken van de zichtbaarheid van content of het schorsen van een account).
- Ook verplicht de DSA dat grote online platforms een intern klachtenafhandelingssysteem inrichten waarmee klachten kunnen worden ingediend tegen het besluit van het online platform (bijvoorbeeld om de zichtbaarheid van de informatie te beperken, zie art. 20 DSA).
- Daarnaast regelt de DSA dat gebruikers waar mogelijk een buitengerechtelijke geschillenbeslechtigingsorgaan mogen kiezen om de klacht op te lossen.
- Bovendien moeten online platforms jaarlijks rapporteren over de moderatie die zij hebben uitgevoerd.

Deze punten uit de DSA sluiten aan bij enkele knelpunten en problemen die naar voren zijn gekomen binnen dit project, en kunnen bijdragen aan de bewustwording van gebruikers over de algemene voorwaarden van het platform, over de meldingsmogelijkheden, het klachtenproces en transparantie over de moderatiebesluiten.

85 https://transparency.dsa.ec.europa.eu/

VI. Ontwikkelingen wetgeving

Het Wetboek van Strafrecht geeft een rechtsbasis om op te treden bij strafbare content. Hieronder worden twee wetsvoorstellen uiteengezet die het Wetboek van Strafrecht verruimen.

– *Wetsvoorstel strafbaarstelling beledigende vormen van vergoelijking, ontkenning en verregaande bagatellisering van internationale misdrijven*

Als onderdeel van de Wet herimplementatie Europees strafrecht, die op 1 oktober 2024 in werking is getreden, is in het Wetboek van Strafrecht vastgelegd dat groepsbelediging (artikel 137c van het Wetboek van Strafrecht) ook kan bestaan uit beledigende vormen van het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of vergaand bagatelliseren van verschillende internationale misdrijven, waaronder ook de verschrikkingen van de Holocaust zijn begrepen.

– *Wetsvoorstel wijziging van de Algemene wet gelijke behandeling en het Wetboek van Strafrecht in verband met de vervanging van de term 'hetero- of homoseksuele gerichtheid' door 'seksuele gerichtheid' en explicitering in het Wetboek van Strafrecht van de discriminatiegronden genderidentiteit, genderexpressie en geslachtskenmerken*

Bovengenoemd wetsvoorstel strekt onder andere tot het toevoegen van de discriminatiegrond 'geslacht' aan artikel 137c (groepsbelediging) en 137e (verspreiding van groepsbeledigende of haat zaaiende uitingen) van het Wetboek van Strafrecht. Daarnaast wordt met dit wetsvoorstel aan artikel 90quater Wetboek van Strafrecht een lid toegevoegd waarin wordt uitgedrukt dat de discriminatiegrond 'geslacht' mede omvat: geslachtskenmerken, genderidentiteit en genderexpressie.

Daarnaast is onderstaand initiatiefwetsvoorstel relevant, dat kan bijdragen aan het stellen van de norm als een discriminatoir aspect bewezen wordt geacht:

– *Initiatiefwetsvoorstel wettelijke strafverzwaringsgrond bij discriminatoir aspect*

Op 19 december 2024 is het initiatiefwetsvoorstel van de leden Buitenweg en Segers (inmiddels overgenomen door de leden Timmermans en Bikker) aangenomen in de Tweede Kamer dat strekt tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de invoering van het discriminatoir aspect als straf-verzwaringsgrond. Dit wetsvoorstel strekt ertoe dat in de wet wordt vastgelegd dat als een strafbaar feit wordt begaan met een discriminatoir aspect, de op dat feit gestelde vrijheidsstraf met een derde kan worden verhoogd.

VII. Begrippenlijst

- **Kunstmatige intelligentie of Artificiële intelligentie (AI):** kort gezegd is kunstmatige intelligentie een verzamelnaam voor algoritmes en methoden die taken uitvoeren waar voorheen menselijke intelligentie voor nodig was. Kunstmatige intelligentie verwijst naar systemen die intelligent gedrag vertonen door hun omgeving te analyseren en – met een zekere mate van zelfstandigheid – actie ondernemen om specifieke doelen te bereiken. Het gaat niet alleen om rekenkracht, maar ook om de mogelijkheid om (zelfstandig) te leren en beslissingen te nemen. Het lerend vermogen is dus typerend voor kunstmatige intelligentie. Daarbij gebruikt kunstmatige intelligentie regels die door mensen zijn geformuleerd of die door het algoritme zijn samengesteld op basis van de data, en traint het zichzelf met data.

- **Discriminatie:** het ongelijk behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van specifieke identiteitskenmerken, zoals geslacht, genderidentiteit, geslachtskenmerken, genderexpressie, seksuele oriëntatie, leeftijd, beperking, huidskleur, sociaaleconomische status, religie, culturele identiteit, migratieachtergrond.

- **Hate speech:** de Raad van Europa hanteert de volgende definitie: alle soorten uitingen die geweld, haat, discriminatie of vooroordelen tegen een persoon of groep verspreiden, daartoe aanzetten, bevorderen of rechtvaardigen op grond van veronderstelde of persoonlijke identiteitskenmerken of statuskenmerken, zoals huidskleur, ras, taal, religie, burgerschap, nationale of etnische afkomst, leeftijd, beperking, geslacht, gender, genderidentiteit en seksuele identiteit (Recommendation CM/Rec (2022) of the Committee of Ministers to member states on combating hate speech).

- **Online Discriminatie:** de overkoepelende term in dit plan van aanpak voor online discriminatie, racisme en hate speech.

- **Racisme:** een ideologie of denken dat ervan uitgaat dat het ene ‘ras’ superieur is aan het andere. ‘Ras’ is een sociaal construct, dat mensen op basis van specifieke identiteitskenmerken (zoals huidskleur en afkomst) hebben bedacht en dat gebruikt wordt om onterecht een rangorde tussen groepen te maken.

- **Shadow banning:** een vorm van censuur op social media platformen waarbij het bereik van berichten of accounts met behulp van algoritmes wordt beperkt. De gebruiker van het social media platform weet dit vaak niet.

VIII. Overzicht geconsulteerden

Maatschappelijke organisaties

Asian Raisins
Bi+ Nederland
Centraal Joods Overleg
Centrum Informatie en Documentatie Israel (CIDI)
COC Nederland
Collectief moslimvrouwen (S.P.E.A.K.)
De Goede Zaak
International Network Against Cyber Hate (INACH)
Joods Maatschappelijk Werk
Koninklijke Nederlandse Voetbalbond (KNVB)
Landelijk Aktie Komitee Scholieren (LAKS)
Nederlandse organisatie aseksualiteit (NOA)
Stichting Nederland Wordt Beter
Stichting We Promise
Stem op een vrouw
Transgender Netwerk Nederland (TNN)
Vereniging Sportbonden NOC*NSF
Zwart Manifest

Rijksoverheid

Ministeries:
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Buitenlandse Zaken
Economische Zaken en Klimaat
Justitie en Veiligheid – waaronder Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) en Project Online Content Moderatie
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Nationaal Coördinator Antisemitismebestrijding
Nationaal Coördinator Discriminatie en Racisme

Kennis en Wetenschap

Atria
Bureau Omlo
ECP - Platform voor InformatieSamenleving
ECHO
Kennisplatform Integratie en Samenleving (KIS)
Movisie
Mulier Instituut
Nationale Jongerenraad (NJR)
Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving (NSCR)
Netwerk mediawijsheid
Rutgers
Stichting Clara Wichmann
Stichting Internet Domeinregistratie Nederland (SIDN) fonds
Universiteit Leiden
Universiteit van Amsterdam
Verweij-Jonkerinstituut
Vrije Universiteit Amsterdam

Uitvoerende organisaties

Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) en discriminatie.nl
College voor de Rechten van de Mens
Gemeente Zoetermeer
Meld. OnlineDiscriminatie (MOD)
Openbaar Ministerie
Slachtofferhulp Nederland

Dit is een publicatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

2juli 2025