

EU-regulering van politieke microtargeting in Nederland: onderzoek faciliteren en negeren

Wetenschap

Max van Drunen en
Fabio Votta*

De regulering van politieke microtargeting plaatst wetgevers voor een dilemma. Aan de ene kant zien zij in politieke microtargeting een groot potentieel gevaar voor de democratie dat met wetgeving moet worden ingedamd. Aan de andere kant schuilt deel van het gevaar van politieke microtargeting er juist in dat het niet transparant is, waardoor het onduidelijk blijft hoe en in welke mate politieke microtargeting de democratie precies bedreigt. De Europese wetgever heeft met de Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame de eerste poging gewaagd om de schimmige praktijk van politieke microtargeting te reguleren. Dit artikel evalueert de gepastheid van de Verordening in het licht van het bestaande empirische bewijs over de manier waarop politieke microtargeting in Nederland wordt toegepast.

I. Introductie

Vanaf 2024 worden politieke advertenties in Nederland voor het eerst gereguleerd, met de inwerkingtreding van de EU Verordening betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (de Verordening).¹ Deze Verordening is het voorlopige eindresultaat van controverses rond het gebruik van politieke microtargeting in de Amerikaanse en Britse verkiezingen van 2016. In deze verkiezingen verzamelde Cambridge Analytica data van tientallen miljoenen Facebookgebruikers, met het doel om hun stemgedrag te beïnvloeden met advertenties die waren toegespitst op hun persoonlijkheidsprofiel.²

De mogelijkheid dat verkiezingen worden gewonnen door de partij met de beste manipulatiealgoritmes spreekt tot de verbeelding. Onderzoekers hebben dan ook uitgebreid geanalyseerd hoe politieke microtargeting het verkiezingsproces verder zou kunnen verstoren, bijvoorbeeld door politieke partijen in staat te stellen om tegenstrijdige beloftes te doen aan verschillende kiezersgroepen, of de achterban van hun tegenstanders te ontmoedigen om te stemmen.³ 8 jaar na Cambridge Analytica is het echter belangrijk dat de discussie over politieke microtargeting niet alleen wordt gevoerd met voorbeelden of analyses van mogelijke problemen met politieke microtargeting, maar ook op basis van bewijs over de manier waarop de technologie in Nederland daadwerkelijk wordt toegepast.

Dit artikel analyseert daarom hoe gepast de Verordening is voor de regulering van politieke microtargeting in Nederland,

in het licht van de bestaande empirische literatuur en data van Meta en Google over de wijze waarop politieke microtargeting in Nederland tot op heden is ingezet. Sectie 2 zet eerst kort de bestaande Nederlandse regulering van politieke advertentiewetgeving uiteen. Hierna worden de belangrijkste bestaande obstakels voor het gebruik van politieke microtargeting in Nederland beschreven, en wordt geanalyseerd hoe politieke advertenties in de Provinciale Staten en Tweede Kamerverkiezingen van 2023 getarget werden. Sectie 3 beschrijft de transparantieplichtingen en targetingsrestricties die de Verordening oplegt. Sectie 4 evalueert hoe de Verordening zich verhoudt tot de Nederlandse context. De sectie analyseert hoe de Verordening's nadruk op transparantieregulering zich verhoudt tot de manier waarop politieke microtargeting in Nederland gebruikt wordt, welke aspecten van politieke microtargeting in Nederland transparanter zijn gemaakt (en welken nog buiten beeld blijven), en hoe Nederland het gebruik van politieke microtargeting in de toekomst kan beïnvloeden onder de nieuwe Verordening.

2. Politieke microtargeting in Nederland: de feitelijke en juridische context

Nederland ligt aan de lichte kant van het spectrum van politieke advertentiewetgeving in Europa. Waar landen als Duitsland en Ierland politieke advertenties buiten bepaalde periodes of op TV volledig verbieden, heeft Nederland geen specifieke wetgeving voor politieke advertenties.⁴ Dit past in

* Dr. M.Z. van Drunen is werkzaam bij het Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam. Dr. F.A. Votta is werkzaam bij de Amsterdam School of Communication Research, Universiteit van Amsterdam.

¹ Onderstaande analyse is gebaseerd op de definitieve (m.u.v. juridische en taalkundige wijzigingen) tekst die op 20 december 2023 door de Raad van de Europese Unie is gepubliceerd.

² Cadwalladr & Graham-Harrison, *The Guardian* 17 maart 2018; FTC 2019; Commission 2020, p. 4.

³ Zie voor diepgaande normatieve analyses met name Borgesius e.a., *Utrecht Law Review* 2018/14, p. 84-89; Helberger, Dobber & De Vreese, *JIPITEC* 2021/12, p. 277-280.

⁴ Holtz-Bacha/Holtz-Bacha, Novelli & Rafta 2017, p. 27-37; Van Drunen, Helberger & Ó Fathaigh, *International Journal of Law and Information Technology* 2022, p. 181-199.

de terughoudende houding die Nederland in het algemeen heeft met betrekking tot overheidsinmenging in het politieke proces. Om de verenigingsvrijheid en vrijheid van meningsuiting te waarborgen heeft Nederland politieke partijen grotendeels ongereguleerd gelaten.⁵ Sinds kort is hier enige verandering in gekomen. Zo hebben de meeste politieke partijen in 2021 de niet-bindende gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties ondertekend, en bevat ook het wetsvoorstel politieke partijen enkele transparantieregels voor politieke advertenties (zie verder sectie 4.2).⁶ Dit wetsvoorstel blijft echter benadrukken dat vergaande regulering van politieke advertenties ongewenst is in het licht van de vrijheid van meningsuiting.⁷

2.1 Obstakels voor politieke microtargeting in Nederland

Het gebrek aan specifieke wetgeving voor (gerichte) politieke advertenties in Nederland betekent echter niet dat politieke microtargeting in Nederland tot nu toe vrijuit werd toegepast. Kwalitatief onderzoek naar het gebruik van politieke microtargeting wijst op een aantal obstakels. Ten eerste legt het Nederlandse kiesstelsel de nadruk op coalitievorming, en worden de zetels evenredig verdeeld. Dit stimuleert het gebruik van politieke microtargeting minder dan het Amerikaanse of Britse *winner take all* systeem, waarin partijen het presidentschap of volledige districten kunnen winnen door een procentpunt meer stemmen te krijgen dan de tegenpartij.⁸

Ook de data die nodig is om politieke advertenties te targeten is niet vrijelijk beschikbaar. In vergelijking met de VS maakt de AVG het aanzienlijk moeilijker voor politieke partijen om data te verzamelen en te gebruiken voor gerichte politieke advertenties.⁹ Ook maakt Nederland in tegenstelling tot andere landen geen data beschikbaar via kiezerslijsten, waarmee politieke partijen individuele kiesgerechtigden kunnen identificeren.¹⁰ Politieke partijen verzamelen daarom data deels zelf, bijvoorbeeld via hun website of door middel van canvassing.¹¹ Zij zijn echter ook sterk afhankelijk van derde partijen, met name platforms, die data verzamelen en targetting faciliteren.¹² Met name Meta en Google spelen een dominante rol in de online verspreiding van politieke advertenties in Nederland. Vrijwel alle politieke partijen gebruiken deze platforms om politieke advertenties te verspreiden.¹³

Tot slot wordt de effectieve inzet van politieke microtargeting beperkt door de hoeveelheid geld die beschikbaar is. Tijdens de Tweede Kamerverkiezingen van november 2023 gaven politieke partijen in totaal €2,3 miljard uit aan politieke advertenties op Meta en Google. Dit valt in het niet bij de \$14 miljard die tijdens de Amerikaanse verkiezingen van 2020

werd uitgegeven.¹⁴ Deels maakt de beperkte beschikbare hoeveelheid geld voor politieke campagnes in Nederland politieke microtargeting aantrekkelijker, vooral voor kleinere partijen. Gerichte advertenties zijn namelijk relatief goedkoop en maken het makkelijker om de specifieke doelgroep te bereiken die waarschijnlijk op jouw partij stemt.¹⁵ Tegelijkertijd hebben kleine partijen vaak minder geld om experts in te huren om advies te geven over hun microtargeting,¹⁶ data te kopen van externe partijen,¹⁷ of om datamanagementsystemen te onderhouden of op maat te laten maken.¹⁸ Wanneer deze taken niet door vrijwilligers kunnen worden uitgevoerd, beperkt dit mate waarin politieke partijen effectief gebruik kunnen maken van gerichte advertenties.¹⁹

2.2 De inzet van politieke microtargeting in Nederland

De Verordening definieert targettingtechnieken als de technieken die worden gebruikt om een politieke advertentie aan een specifiek individu of groep te richten, of hen uit te sluiten.²⁰ Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt in de grootte van de groep. Tijdens het wetgevingsproces deed het Europees Parlement een aantal voorstellen om het targetten van zeer kleine groepen te voorkomen, bijvoorbeeld door te vereisen dat de doelgroep van een politieke advertentie minstens 50.000 burgers moet bedragen als de advertentie target op 3 verschillende 3 datacategorieën.²¹ Geen van deze regels die zich specifiek richten op microtargeting zijn in de uiteindelijke Verordening opgenomen.

Veel van de advertenties die politieke partijen afgelopen jaar online verspreidden werden niet of nauwelijks getarget. Zo werd van het al het geld dat politieke partijen in de maand voor de Tweede Kamerverkiezingen aan advertenties op Meta uitgaven, 41% besteed aan advertenties die op geen enkele manier of slechts op heel Nederland getarget werden. Dit komt met name omdat de grote partijen weinig uitgeven aan politieke microtargeting. GL/PvdA gaf slechts 28% (€85.226) en de VVD slechts 24% (€15.727) van al het geld dat zij aan Meta-advertenties besteden uit aan gerichte advertenties. NSC gaf niets uit aan politieke advertenties op Meta of Google, en de PVV slechts €4.500 aan één ongerichte advertentie.²²

Wanneer politieke partijen hun advertenties wel targetten, maken gebruiken zij met name gebruik van *custom* en *look-alike* audiences. Hiervoor uploaden zij een dataset naar een platform, zodat het platform de advertentie kan laten zien aan de individuen in deze dataset (*custom audience* – 20% werd uitgegeven aan advertenties die deze methode gebruikten) of aan vergelijkbare mensen (*lookalike audience* – 23%). Daarnaast bieden platforms specifieke targettingcategorieën aan

5 Voerman, Karapetian & Maasbommel 2023, p. 9.

6 Van Hoboken e.a. 2019, p. 93; 'Nederlandse Gedragscode Transparantie Online Politieke Advertenties', www.rijksoverheid.nl.

7 *Concept Memorie van Toelichting Wet Politieke Partijen* 2023, p. 21; Maasbommel/Voerman, Karapetian & Maasbommel 2023, p. 55.

8 Vliegenthart & Kruijkemeier/Holtz-Bacha & Just 2017, p. 374.

9 Bennett, *International Data Privacy Law* 2016/6, p. 274; Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 7.

10 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 451. Wel wordt data over de uitslag per stembureau beschikbaar gemaakt, waarmee beter op locatie kan worden getarget.

11 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 3; Hazenberg e.a. 2018, p. 24; Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 4.

12 Dobber & Jong, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap* 2020/48, p. 108.

13 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 10. Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 6.

14 J. Horton, S. Auer & S. Glatté, 'The world's most expensive election.', www.bbc.com, 19 november 2020; J.D. Krist, 'PVV gaf slechts 4500 euro uit aan advertenties, NSC niets', www.rtlnieuws.nl, 28 november 2023.

15 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 17; Jonge, *Politics and Governance* 2021/9, p. 290.

16 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 4.

17 Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 451.

18 Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 455.

19 Dobber e.a., *Internet Policy Review* 2017/6, p. 11.

20 Artikel 3(11) Verordening.

21 Europees Parlement, Amendementen op de voorgestelde politieke advertentie-verordening (P9_TA(2023)0027), artikel 12(1c).

22 De cijfers in deze sectie zijn gebaseerd op data uit Meta's ad library. E. Hofman e.a., 'De man die online niets uitgaf, won de verkiezingen', www.groene.nl, 29 november 2023. Zie F. Votta, 'Provinciale Statenverkiezingen 2023', <https://favstats.github.io>. voor vergelijkbare cijfers over de Provinciale Statenverkiezingen van 2023.

die adverteerders kunnen selecteren. Veelgebruikte targeting-categorieën zijn locatie (16% werd uitgegeven aan advertenties die op postcode targeten), taal (10%) en gedetailleerde kenmerken en interesses zoals visser, CEO, of solidariteit (11%).²³

Veel is echter nog onduidelijk over de manier waarop politieke partijen politieke microtargeting inzetten. Zo zijn de datasets die politieke partijen gebruiken om custom en look-alike audiences te targeten niet openbaar, en is daarom niet bekend welke doelgroepen zij met deze veelgebruikte targeting-methodes proberen te bereiken. Ook de rol van bedrijven die politieke microtargeting ondersteunen, zoals data-analytics-bedrijven, is grotendeels onduidelijk. Daarnaast is er weinig wetenschappelijk onderzoek naar de inhoud van de gerichte politieke advertenties die Nederlandse politieke partijen verspreiden. Een uitzondering hierop is onderzoek van Dobber en de Vreese, waarin werd aangetoond dat de helft van de Nederlandse partijen in de Europese Parlementsverkiezingen van 2019 verkiezingsbeloftes op kleine groepen richtten.²⁴

Tot slot gaat het bovenstaande onderzoek enkel over de manier waarop politieke partijen bepalen welke doelgroep zij willen bereiken. De doelgroep die adverteerders vaststellen (bijvoorbeeld: alle 100.000 inwoners van Deventer) is echter vaak groter dan de hoeveelheid mensen die zij met het budget van hun advertentie kunnen bereiken. Nadat politieke partijen de doelgroep hebben vastgesteld, bepalen platforms daarom nog wie de politieke advertentie daadwerkelijk ziet. Hoe platforms dit doen is nog grotendeels onduidelijk, aangezien de data die platforms tot zover vrijwillig beschikbaar hebben gesteld voornamelijk ziet op de manier waarop adverteerders de doelgroep bepalen. Onderzoek waarin de VVD, PvdA, en GroenLinks op Meta dezelfde advertentie op hetzelfde moment naar dezelfde doelgroep verspreidden, wijst echter uit dat platforms (in dit geval Meta) wel degelijk invloed uitoefenen tijdens dit proces. Zo hoefde één partij (PvdA) minder te betalen om een even grote groep te bereiken, en kostte het politieke partijen in het algemeen meer om politieke advertenties aan laagopgeleiden te tonen (en zagen zij ook minder politieke advertenties).²⁵

3. De Verordening

De Verordening is van toepassing op het gehele politieke microtargetingsproces. Dit komt door de brede manier waarop politieke reclame wordt gedefinieerd, namelijk als de productie, plaatsing, promotie, publicatie of verspreiding van een bericht óf van een politieke actor (van lokale overheidsfunctionarissen tot Europese politieke partijen) óf dat van invloed kan zijn en ontwikkeld is om stemgedrag of een regelgevingsproces kan beïnvloeden.²⁶ Deze definitie vangt een breed scala aan politieke uitingen op verschillende media, van platforms tot nieuwssites, kranten, en TV. Daarnaast is deze van toepassing op bijvoorbeeld de voorbereiding van politieke adverten-

ties (bijv. door PR-bedrijven of dataverzamelings- of analyse-diensten), de targeting door adverteerders, en de uiteindelijke levering van politieke advertenties aan specifieke individuen door platforms.²⁷ Hieronder zetten wij uiteen welke transparantieplichtingen en targetingrestricties de Verordening oplegt voor politieke microtargeting.

3.1 Transparantieplichtingen

De Verordening zet een gelaagd transparantiesysteem op, waarin informatie beschikbaar moet worden gemaakt aan individuen, het publiek, de overheid, en 'belanghebbende entiteiten' (bijv. journalisten en politieke partijen).²⁸ De individuen die een politieke advertentie zien moeten geïnformeerd worden dat het om een politieke advertentie gaat, wie de sponsor (en partij die bijvoorbeeld door financiering controle uitoefent over de sponsor) is, met welke verkiezing/referendum/reguleringsproces de advertentie verbonden is, en of de advertentie getarget is.²⁹ Ook moet de advertentie linken naar een transparantieverklaring met gedetailleerdere informatie over o.a. de financiering van de advertentie, de manier waarop de advertentie getarget is, en de grootte van de groep waaraan de advertentie is getoond.³⁰

De informatie in de transparantieverklaring moet worden opgenomen in openbare databanken van advertenties (*ad libraries*). Hiermee probeert de Europese wetgever journalisten en wetenschappers te helpen om politieke campagnes te onderzoeken. Zonder deze databanken is het namelijk vrijwel onmogelijk voor hen om te onderzoeken welke advertenties adverteerders naar specifieke doelgroepen sturen, aangezien enkel de adverteerder, het platform, en de ontvanger deze advertenties kunnen zien.³¹ Overigens verplichtte de Digital Services Act (DSA) grote platforms en zoekmachines al om ad libraries te creëren.³² De toegevoegde waarde van de Verordening ten aanzien van de DSA ligt er vooral in dat politieke advertenties in deze ad libraries moeten worden opgenomen zodra zij op het platform verschijnen, dat ook data over de financiering en gedetailleerdere data over targeting van politieke advertenties beschikbaar moeten worden gemaakt, en dat de Commissie een centrale ad library zal opzetten waarin alle online politieke advertenties (dus niet enkel die op grote platforms en zoekmachines) beschikbaar zijn.³³

Sommige actoren krijgen tot slot het recht om extra informatie te verzoeken. Overheidsautoriteiten hebben een breed recht om informatie die noodzakelijk is om de Verordening te handhaven op te vragen bij adverteerders en organisaties die politieke advertentiediensten verlenen.³⁴ Vanwege de brede wijze waarop de Verordening politieke advertenties definieert (alles van het voorbereiden tot het verspreiden van politieke advertenties), vallen veel dienstverleners onder deze verplichting. In de overwegingen van de Verordening wordt bijvoorbeeld verwezen naar politieke consultants, PR-bedrijven,

23 Partijen kunnen targetingcategorieën combineren, waardoor het mogelijk is dat de percentages gezamenlijk meer dan 100% bedragen. F. Votta, 'De Campagnemonitor 2023 - Uitgaven', <https://campagnemonitor.groene.nl>.

24 Dobber & Vreese, *Big Data and Society* 2022/9, p. 6; Kefford e.a., *Party Politics* 2022, p. 453.

25 E. Hofman e.a., 'Meta laat SGP veertig keer meer betalen dan de VVD', <https://campagnemonitor.groene.nl>, 14 november 2023. Votta 2024. Ali e.a. 2021, p. 13-21.

26 Overweging 1, artikel 3(11-12) Verordening.

27 Zie voor uitgebreide analyses van de reikwijdte Kreijger, *Mediaforum* 2022, p. 48; Van Drunen, Helberger & Ó Fathaigh, *International Journal of Law and Information Technology* 2022, p. 185.

28 Zie voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen transparantiedoelgroepen Leerssen, *European Journal of Law and Technology* 2020/11, p. 18; Leerssen 2023, p. 210.

29 Artikel 11 Verordening.

30 Artikel 12 Verordening.

31 Overweging 73 Verordening. Leerssen e.a., *Internet Policy Review* 2019/8, p. 3.

32 Artikel 39 DSA.

33 Artikel 13 Verordening.

34 Artikelen 16(1), 22(4) en 22(5)(a) Verordening, artikel 58(1)(a) AVG.

influencers, ad-tech platforms, en data brokers of data-analyse bedrijven.³⁵

Ook ‘belanghebbende entiteiten’ (wetenschappers, maatschappelijke organisaties, politieke actoren, verkiezingswaarnemers, en journalisten) kunnen informatie opvragen bij politieke advertentiedienstverleners. Naast de informatie in de transparantieverklaring, kunnen zij informatie opvragen over de specifieke diensten die een bedrijf heeft geleverd, aan wie, en voor hoeveel geld. Daarnaast kunnen belanghebbende entiteiten informatie over de targeting en ad delivery-technieken, mechanismen, en parameters die gebruikt zijn verzoeken aan verwerkingsverantwoordelijken.³⁶ Volgens de richtlijnen van het Europees Comité voor gegevensbescherming kunnen zowel adverteerders als platforms in de context van gerichte advertenties als verwerkingsverantwoordelijken worden gezien.³⁷

3.2 Targetingrestricties

De beperkingen die de Verordening aan politieke microtargeting oplegt bouwen grotendeels voort op bestaand gegevensbeschermingsrecht. De Verordening vereist allereerst dat gebruikers expliciet toestemming moeten geven om hun data voor gerichte politieke advertenties te laten gebruiken. Het Hof van Justitie besloot voor de Verordening werd gefinaliseerd al dat de AVG Meta verplicht om toestemming te vragen om data te verzamelen voor gepersonaliseerde advertenties.³⁸ De toegevoegde waarde van de Verordening is dus beperkt: gebruikers moeten nu ook specifiek toestemming geven voor het gebruik van data voor politieke advertenties, en de plicht om toestemming te vragen geldt voor iedereen (inclusief politieke partijen) die data verzamelt om politieke advertenties te verspreiden.³⁹ Daarnaast verbiedt de Verordening het vragen van toestemming aan gebruikers die al automatisch (bijvoorbeeld via de browserinstellingen) aangeven dat zij toestemming weigeren, en moeten gebruikers die toestemming weigeren een gelijkwaardig alternatief aanbieden. De Verordening verheldert echter niet of een betaald alternatief, zoals het abonnement dat Meta in reactie op bovenstaande uitspraak van het Hof introduceerde om voor €10/maand dataverzameling voor advertenties te stoppen, ook gelijkwaardig is.⁴⁰

De Verordening verbiedt daarnaast twee vormen van politieke microtargeting, namelijk microtargeting waarbij data van mensen van 17 of jonger, of gevoelige data wordt verwerkt. Het concept ‘gevoelige data’ is geïmporteerd uit de AVG, en beslaat bijvoorbeeld data over etniciteit, of religieuze of politieke opvattingen. De AVG verbiedt de verwerking van deze data eveneens, zij het alleen voor verwerkingsverantwoordelijken en met enige uitzonderingen.⁴¹ Ook verbiedt arti-

kel 26(3) DSA online platforms om gevoelige data te gebruiken voor gepersonaliseerde advertenties. De toegevoegde waarde van de Verordening is dat dit algehele verbod nu geldt voor iedereen die politieke advertenties verspreidt, ongeacht of zij een platform en/of verwerkingsverantwoordelijke zijn. Zo is het nu bijvoorbeeld verboden voor politieke partijen om kiezers te targeten op basis van hun lidmaatschap van een andere politieke partij.⁴²

De focus op het verbieden van gevoelige data werpt daarnaast de vraag op hoe breed dit concept geïnterpreteerd moet worden. Het Hof van Justitie heeft in 2022 geoordeeld dat ook gevoelige data ook gegevens omvat “waaruit door het leggen van beredeneerde verbanden of door deductie” gevoelige data kan worden afgeleid.⁴³ Dit is significant. Hoewel er nog geen wetenschappelijk onderzoek lijkt te zijn gedaan naar het gebruik van gevoelige data in politieke microtargeting,⁴⁴ rapporteren journalisten wel dat politieke partijen data gebruiken waaruit gevoelige gegevens zouden kunnen worden afgeleid. Zo richtte de ChristenUnie politieke advertenties op dominees, en zond Denk politieke advertenties naar individuen in wijken met relatief mensen met een niet-westerse migratieachtergrond, die Marokkaanse websites hadden bezocht, en een simkaart hadden waarmee goedkoop naar nummers buiten de EU kan worden gebeld.⁴⁵ In het eerste voorbeeld zijn weinig ‘beredeneerde verbanden’ nodig om te concluderen dat dominees waarschijnlijk christelijk zijn. In het tweede voorbeeld is het echter de vraag op welk moment de grens tussen gevoelige en normale data overschreden is.

Deze vraag verdient een uitgebreider antwoord dan dit artikel kan geven. Wel is het belangrijk om aan te geven dat de breedte van het verbod op gevoelige data bepaalt met welke kiezersgroepen politieke partijen wel en niet kunnen communiceren. Het heeft daarmee significante implicaties voor de uitingvrijheid van politieke partijen, en met name voor partijen die kleine etnische, religieuze, of politieke groeperingen vertegenwoordigen (bijv. ChristenUnie, Denk, SGP, of PvdD). Een breed verbod op het verwerken van data maakt het zulke partijen disproportioneel moeilijker om hun kiezers te bereiken, ten aanzien van partijen wiens achterban minder goed overlapt met de categorieën van gevoelige data.⁴⁶ Hoewel het concept ‘gevoelige data’ is geïntroduceerd om religieuze, politieke, en etnische groeperingen te beschermen tegen discriminatie, zou een breed verbod op het gebruik van gevoelige data voor politieke microtargeting de politieke macht van deze groeperingen daarom juist kunnen verzwakken. Bijvoorbeeld: zouden overheidsmaatregelen tegen islamitische scholen of hoofddoeken in overheidsgebouwen worden voorgesteld, dan zou een (breed) verbod op het gebruik van data over religie voor politieke microtargeting het lastiger maken voor politieke

35 Overweging 1 Verordening.

36 Daarnaast kan informatie worden verzocht die ook in de transparantieverklaring moet worden opgenomen of publiek beschikbaar is, zoals het interne beleid omtrent het gebruik van targeting en ad delivery technieken en een analyse van de risico's hiervan voor fundamentele rechten. Artikelen 20 en 19 Verordening.

37 EDPB Guidelines 8/2020 p. 14, 19. Ook de verwijzing naar in-house activiteiten van politieke partijen in overweging 24 van de Verordening wijst erop dat de activiteiten van politieke partijen onder deze bepaling vallen.

38 CJEU 4 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:537 (*Meta v. Bundeskartellamt*).

39 Blasi Casagran & Vermeulen, *International Data Privacy Law* 2021/11, p. 8.

40 Meta, ‘Facebook and Instagram to Offer Subscription for No Ads in Europe’, <https://about.fb.com>, 30 oktober 2023.

41 Artikel 9 AVG. Dobber, Ó Fathaigh & Borgesius, *Internet Policy Review* 2019/8, p. 6; Blasi Casagran & Vermeulen, *International Data Privacy Law* 2021/11, p. 353; EDPS 2022, p. 9.

42 EDPB Guidelines 8/2020, p. 32 (waarin lidmaatschap van een politieke partij als gevoelige data wordt gekwalificeerd), AP besluit 16 juni 2020 (PVV Overijssel), p. 5 (waarin inschrijving voor de nieuwsbrief voor de achterban van een politieke partij als gevoelige data wordt gekwalificeerd).

43 CJEU 1 augustus 2022, ECLI:EU:C:2022:601 (*OT v. Vyriausioji tarnybinės etikos komisija*).

44 Hetzelfde geldt voor het gebruik van data van jongeren bij politieke microtargeting, maar het feit dat zij niet kunnen stemmen en slechts 1% van het budget van politieke partijen op Meta in de maand voor de Tweede Kamerverkiezingen werd uitgegeven aan advertenties die op leeftijd targeten, wijst erop dat dit waarschijnlijk weinig plaatsvindt.

45 E.H. Votta Joris Veerbeek, Coen van de Ven en Fabio, ‘De Campagnemonitor 2023 – ChristenUnie mikt op “dominees” en “bijbelstudies”’, <https://campagnemonitor.groene.nl>, 13 november 2023. ‘Nederlandse partijen gebruiken nog steeds de Cambridge Analytica-technieken’, www.groene.nl, 22 april 2020.

46 Van Drunen e.a., *Internet Policy Review* 2022.

partijen om de kiezers die getroffen worden door zulke maatregelen te bereiken.⁴⁷

4. De verordening in Nederlandse context

4.1 Hoe verhoudt de Verordening zich tot het Nederlandse politieke landschap?

Opgesomd is de Verordening redelijk terughoudend in het reguleren van politieke microtargeting. De techniek mag in principe vrijuit worden ingezet, zolang is voldaan aan de transparantievereisten en de gebruikte data niet gevoelig of van jongeren is, en met toestemming is verkregen. Veel van de problematische vormen van politieke microtargeting die in de literatuur zijn opgeworpen blijven daarmee toegestaan. Zo is het bijvoorbeeld niet verboden om individuen te targeten met politieke advertenties die zijn toegespitst op hun persoonlijkheid, bepaalde kiezersgroepen uit te sluiten, tegenstrijdige beloftes aan verschillende kiezers te maken, of de achterban van de tegenpartij te bestoken met advertenties die hen ervan weerhouden om te stemmen.⁴⁸

Het feit dat de Verordening deze vormen van politieke microtargeting niet verbiedt is niet per se problematisch. Nederlandse politieke partijen gebruiken politieke microtargeting relatief weinig, het beschikbare wetenschappelijke onderzoek wijst erop dat de impact op stemgedrag beperkt is, en de inzet van de techniek wordt al bemoeilijkt door het Nederlandse kiesstelsel en de beperkte hoeveelheid data en geld die beschikbaar is voor politieke campagnes.⁴⁹ Daarnaast is het moeilijk om bovenstaande vormen van politieke microtargeting te verbieden zonder ook de inhoud van politieke berichten te reguleren. Het is immers niet zozeer problematisch dat politieke partijen verschillende kiezers of de achterban van hun tegenstander aanspreken, als wel dat zij verschillende kiezers aanspreken met tegenstrijdige beloftes, of de achterban van de tegenpartij met advertenties die hen ervan weerhouden te stemmen. Het reguleren van de inhoud van politieke berichten is echter voor zover de Nederlandse als de Europese wetgever een brug te ver in het licht van de vrijheid van meningsuiting.⁵⁰ Ook blijkt uit bovenstaande analyse niet dat hier een dringende noodzaak voor bestaat.

De nadruk die de Verordening legt op transparantie, en met name publiek toezicht door onderzoekers, journalisten, en maatschappelijke organisaties, is in die context goed verdedigbaar. Ten eerste wordt hierdoor meer data beschikbaar gemaakt waarmee beter onderzocht kan worden of politieke microtargeting een probleem is of wordt, en welke specifieke aspecten van politieke microtargeting een bedreiging vormen voor het democratische proces. Dit onderzoek maakt op de lange termijn een beter geïnformeerd debat mogelijk over de manier waarop politieke microtargeting eventueel verder moet worden gereguleerd. Ten tweede wordt op de korte termijn toezicht op politieke campagnes gefaciliteerd. Weten-

schappers, journalisten, en maatschappelijke organisaties kunnen immers de data over de manier waarop politieke partijen online advertenties targeten analyseren, en kiezers op de hoogte stellen van controversieel gebruik van politieke microtargeting.⁵¹ Deze focus op publiek toezicht over politieke campagnes past in de bestaande Nederlandse aanpak van politieke advertentieregulering.⁵² Overheidsinmenging in politieke campagnes blijft beperkt, en stelt met name andere actoren in de samenleving in staat om politieke partijen verantwoordelijk te houden voor hun gebruik van politieke microtargeting.

Dit is ook een belangrijke aanvulling op de traditionele focus op het informeren van individuen door middel van labels op de politieke advertenties die zij zien.⁵³ Labels kunnen individuen alert kunnen maken over de manier waarop een advertentie hen mogelijk manipuleert. Zij blijven echter ook vaak onopgemerkt, de complexe informatie erin onbegrepen, en geven geen breder overzicht van de manier waarop partijen politieke microtargeting toepassen.⁵⁴ Tegenstrijdige beloftes aan verschillende kiezersgroepen of extremistische boodschappen gericht aan de achterban blijven bijvoorbeeld onopgemerkt als zij enkel gelabeld worden voor het individu dat de advertentie ziet.

4.2 Op welke aspecten van politieke microtargeting kan toezicht worden gehouden?

De Verordening maakt echter niet het gehele politieke microtargetingsproces transparanter. Wel wordt meer informatie beschikbaar gesteld over een aantal aspecten van politieke microtargeting in Nederland die tot nu niet of minder transparant waren. Zo bieden dataverzoeken inzicht in de voorbereiding van targeting door bijvoorbeeld data-analysebedrijven of PR-bedrijven. Dit aspect van politieke microtargeting is tot nu toe weinig onderzocht. Daarnaast maken de bepalingen over ad libraries toezicht op de manier waarop advertenties online verspreid worden gedetailleerder (vanwege de extra informatie over targeting en financiering die beschikt moet worden gemaakt) en mogelijk efficiënter (vanwege de centrale ad library die de Commissie moet opzetten). Dit komt tegemoet aan de klachten van empirische wetenschappers die aangaven dat de ad libraries van platforms lastig waren om mee te werken en weinig nuttige informatie over targeting bevatten.⁵⁵

Andere aspecten van politieke microtargeting blijven echter weinig transparant, en ontsnappen o aan het publieke toezicht dat de Verordening mogelijk maakt. Zo wordt weinig gedetailleerde informatie beschikbaar gemaakt over de manier waarop platforms bepalen wie welke advertentie te zien krijgt. Ook is het voor wetenschappers en journalisten niet mogelijk om inzage te krijgen in de meest gebruikte targetingmethodes van de Tweede Kamerverkiezingen van 2023, namelijk de datasets waarmee politieke partijen custom of lookalike audiences bereiken. De DSA biedt hier mogelijk uitkomst. Onder strenge voorwaarden kunnen onderzoekers via

47 Verkiezingsprogramma PVV 2023, p. 8.

48 Borgesius e.a., *Utrecht Law Review* 2018/14, p. 84-89; Helberger, Dobber & De Vreese, *JIPITEC* 2021/12, p. 277-280.

49 Zie voor een recent overzicht van het beschikbare onderzoek over de impact van politieke toegespitst microtargeting op de Nederlandse context S. Kruikemeier e.a., 'Is politieke microtargeting in advertenties echt gevaarlijk voor onze democratie? - StukRoodVlees', <https://stukroodvlees.nl/is-politieke-microtargeting-in-advertenties-echt-gevaarlijk-voor-onze-democratie/>, <https://stukroodvlees.nl>, 6 november 2023.

50 Overweging 14 Verordening; Maasbommel/Voerman, Karapetian & Maasbommel 2023, p. 55.

51 Leerssen e.a., *Information, Communication & Society* 2021/0, p. 14. Overweging 64 Verordening.

52 Maasbommel/Voerman, Karapetian & Maasbommel 2023, p. 9. Zie voor analyses van de negatieve impact van de reikwijdte, transparantie- en targetingverplichtingen op de uitingsvrijheid bijv. Kreijger, *Mediaforum* 2022, p. 51; Trapman, *NJB* 2022, p. 2097.

53 Leerssen, *European Journal of Law and Technology* 2020/11, p. 22.

54 Dobber e.a., *new media & society* 2023/0, p. 15; Dobber e.a., *Journal of Information Technology & Politics* 2023/0, p. 11.

55 Van Drunen & Noroozian, *Computer Law & Security Review* 2024/52, p. 4.

artikel 40 DSA data opvragen over de advertentiesystem van grote platforms, en zo bijvoorbeeld analyseren welke mensen een advertentie daadwerkelijk hebben gezien nadat de adverteerder (eventueel met een dataset) de doelgroep heeft bepaald. Daarnaast hebben overheidsautoriteiten hebben een brede bevoegdheid om informatie op te vragen om naleving van de Verordening te monitoren. Zij zouden deze bevoegdheid kunnen gebruiken om inzage in de datasets van politieke partijen of de levering van advertenties door platforms te krijgen.⁵⁶ Deze bevoegdheid zou echter alleen gebruikt kunnen worden om na te gaan of de data niet gevoelig of van jongeren is, en met toestemming verkregen is. Daarnaast zou overheids-toezicht op de data van individuele kiezers met wie politieke partijen communiceren een significante impact op de privacy van deze kiezers hebben.

Daarnaast bestaat er een risico dat de toegenomen transparantie een vertekend beeld oplevert. Zo is het mogelijk dat politieke beïnvloeding verschuift naar plaatsen die lastiger te controleren zijn (bijv. promotie door influencers die niet in ad libraries hoeft te worden opgenomen, of zich als organische content kan voordoen).⁵⁷ Daarnaast is het mogelijk dat journalisten en wetenschappers zich overmatig richten op de online-advertenties die nu relatief makkelijk te onderzoeken zijn in de centrale ad library van de Commissie. Hierdoor verliezen zij mogelijk het zicht op de content die politieke partijen gratis via hun social-media accounts verspreiden, of de offline media waaraan partijen het merendeel van hun advertentiebudget uitgeven.⁵⁸ Een vergelijkbare dynamiek deed zich voor in platformonderzoek, dat zich sterk richtte op Twitter (nu X), simpelweg omdat dit platform veel data makkelijk beschikbaar maakte.⁵⁹

Het voorstel voor de Wet Politieke Partijen biedt een mogelijke oplossing voor dit probleem. Artikel 59 van deze wet zou politieke partijen te verplichten om (informatie over) politieke advertenties op te laten nemen in een ad library die van de nieuwe Autoriteit Wet op de politieke partijen. De wet maakt hierbij geen onderscheid tussen online- en offlineadvertenties. Het zou echter uiteraard geen inzicht bieden in de content die politieke partijen gratis via hun eigen social media accounts verspreiden.⁶⁰

4.3 Welke controle heeft Nederland over politieke microtargeting in Nederland?

De Verordening laat Nederland de ruimte om verdere beperkingen aan politieke microtargeting op te leggen. Het is onwaarschijnlijk dat Nederland dit zal doen. Zulke regels zijn niet opgenomen in de voorgestelde wet op de politieke partijen, die wijst op het belang van consistente (Europese) regelgeving en de vrijheid van politieke partijen.⁶¹

De belangrijkste taak voor overheidsautoriteiten op de korte termijn ligt in de handhaving van de nieuwe regels. Met name de handhaving van transparantieregels is cruciaal om publiek toezicht op politieke campagnes mogelijk te maken. Zulk toe-

zicht is immers alleen mogelijk wanneer politieke advertenties juist geïdentificeerd worden en de bijbehorende informatie correct en compleet wordt aangeleverd. Adverteerders zijn verplicht om dit te doen.⁶² De Verordening laat politieke advertentiedienstverleners echter veel ruimte om slechts lichte controles uit te voeren over de juistheid en compleetheid van de informatie die adverteerders aanleveren. Platforms hebben slechts de plicht om te verzekeren dat de informatie in het label op politieke advertenties compleet is, en dat de informatie over de uitgaven aan en het bereik van een politieke advertentie correct is.⁶³ Voor overige kwesties (waaronder de vraag of inderdaad sprake is van een politieke advertentie) hebben politieke advertentiedienstverleners slechts de plicht om redelijke inspanningen te maken en na te gaan of de aangeleverde informatie manifest onjuist is.⁶⁴ Hiervoor hoeven zij enkel naar de inhoud en context van de advertentie zelf te kijken.⁶⁵

Dit creëert het risico dat veel van de informatie die onder de Verordening beschikbaar wordt gemaakt incorrect of incompleet is. De gebrekkige identificatie van politieke advertenties was ook voor de data die platforms voor de Verordening vrijwillig publiceerden een significant probleem.⁶⁶ De Nederlandse overheid heeft echter slechts beperkte controle over de manier waarop de regels rond politieke microtargeting in Nederland gehandhaafd worden. De Verordening wordt namelijk gehandhaafd door de lidstaat waar de sponsor of het bedrijf gevestigd is.⁶⁷ Zoals hierboven beargumenteerd spelen zowel politieke partijen als platforms een grote rol in de manier waarop politieke advertenties getarget worden. De twee populairste platforms voor politieke microtargeting, Meta en Google, zijn echter beiden gevestigd in Ierland. Ierland is daarmee voornamelijk verantwoordelijk voor de manier waarop platforms politieke advertenties identificeren en opnemen in ad libraries. Hoe deze regels gehandhaafd worden, zal deels bepalen hoe in Nederland toezicht kan worden gehouden op politieke microtargeting.⁶⁸

De belangrijkste actoren in het politieke microtargetingsproces die onder Nederlands toezicht vallen, zijn de politieke partijen. Het feit dat Nederland de Verordening voornamelijk kan handhaven door toezicht te houden op politieke partijen, plaatst Nederland in een gevoelige positie. De directe toepassing van de transparantieregels op politieke partijen bepaalt namelijk op welke politieke partijen meer of minder publiek toezicht mogelijk is. Daarnaast heeft de manier waarop de targetingrestricties worden toegepast significante implicaties voor de manier waarop partijen (met name partijen die etnische of religieuze groeperingen vertegenwoordigen) hun kiezers kunnen bereiken. Ook toezicht op het wijdverbreide gebruik van custom of lookalike audiences, en de mogelijkheid dat overheidsautoriteiten inzage vragen in de datasets die politieke partijen hiervoor gebruiken om naleving met de Verordening te verifiëren, hebben potentieel grote impact op de vrijheid van politieke partijen en de privacy van kiezers. De handhaving van deze regels voor politieke partijen is niet geheel nieuw voor Nederland. De AP hield al toezicht op de manier waarop de AVG werd toegepast op politieke microtargeting, en

56 Artikelen 16(1), 22(4) en 22(5)(a) Verordening, artikel 58(1)(a) AVG.

57 Gregorio & Goanta, *German Law Journal* 2022/23, p. 210.

58 J.D. Krist, 'PVV gaf slechts 4500 euro uit aan advertenties, NSC niets', www.rtlnieuws.nl, 28 november 2023.

59 Bruns/Allen, Klastrup & Hunsinger 2018, p. 1-17.

60 Overigens verbiedt artikel 4 van de Verordening afwijkende nationale transparantieregels en beperkingen op de verstrekking van politieke advertentiediensten. Hoewel Nederlandse wet niet zich niet richt op politieke advertentiedienstverleners maar op de politieke partijen die advertenties kopen, is het de vraag of ook deze regels zijn toegestaan onder de Verordening.

61 *Concept Memorie van Toelichting Wet Politieke Partijen* 2023, p. 23.

62 Artikelen 6, 7(1-3) Verordening.

63 Artikelen 11(2), 12(2) Verordening.

64 Artikel 7(4), 10(1) Verordening.

65 Overweging 45-46 Verordening.

66 Van Drunen & Noroozian, *Computer Law & Security Review* 2024/52, p. 4.

67 Artikel 22(1), 23(1) Verordening.

68 Of de Commissie dergelijke verplichtingen ook kan opleggen onder artikelen 34-35 DSA is een open vraag.

blijft ook verantwoordelijk voor de regels omtrent het gebruik van data voor politieke microtargeting in de Verordening.⁶⁹ De overige onderdelen van de Verordening worden echter gehandhaafd door een nog aan te wijzen partij. Gezien de gevoelige aard van de handhaving is het cruciaal dat bij zowel deze partij als de AP de onafhankelijkheid van de toezichhouder tegen externe of politieke druk gewaarborgd is, zoals de Verordening vereist.⁷⁰

5. Conclusie

De Verordening focust op het vergemakkelijken van publiek toezicht op politieke microtargeting, onder andere door meer data over het gebruik van de technologie beschikbaar te maken aan journalisten, wetenschappers, en maatschappelijke organisaties. Deze partijen kunnen kiezers op de hoogte stellen van controversieel gebruik van politieke microtargeting, en op de lange termijn een beter geïnformeerd publiek debat over de regulering van publieke microtargeting mogelijk maken.⁷¹ Deze vorm van overheidsinmenging, die beoogt te verzekeren dat het electoraat politieke partijen verantwoordelijk kan houden, past goed in de traditioneel terughoudende Nederlandse regulering van politieke campagnes.

Vanuit empirisch perspectief sluit de Verordening echter slecht aan bij de wijze waarop politieke partijen politieke microtargeting in Nederland hebben ingezet. Het blijft onduidelijk wie politieke partijen bereiken met de veelgebruikte custom en lookalike audiences targetingmethodes. Ook de manier waarop platforms bepalen wie welke politieke advertentie te zien krijgt wordt nauwelijks transparanter gemaakt,

en slechts licht gereguleerd. Erger, door het vermoeilijken van het verzamelen van data voor politieke microtargeting versterkt de Verordening mogelijk de bestaande afhankelijkheid van politieke partijen van platforms. Daarnaast bestaat er een gevaar dat de Verordening het relatief moeilijk maakt voor de kleinere partijen in Nederland om hun kiezers te bereiken. Deze partijen maken het meest gebruik van politieke microtargeting, en wanneer hun achterban bestaat uit bijvoorbeeld etnische of religieuze minderheden zullen met name zij door het verbod op de verwerking van gevoelige data getroffen worden.

Er zijn verschillende verklaringen mogelijk voor de mismatch tussen de Verordening en de wijze waarop politieke microtargeting in Nederland is ingezet. Zo is het mogelijk dat de Verordening is ontworpen op basis van de manier waarop politieke microtargeting in andere lidstaten is ingezet, of dat de regulering van bijvoorbeeld platforms of custom datasets politiek onhaalbaar of normatief onwenselijk was. De voorbereidende documenten van de Verordening en de juridische literatuur over de regulering van politieke microtargeting verwijzen echter ook weinig naar empirische literatuur over de inzet en impact van de technologie. In de komende jaren is het daarom zaak om te verzekeren dat de Verordening en de DSA publiek toezicht op politieke microtargeting realiseren, en dat het juridische onderzoek naar politieke microtargeting gebruik maakt van het bewijs dat hiermee beschikbaar wordt gemaakt. Alleen op deze manier wordt duidelijk welke specifieke aspecten van politieke microtargeting een daadwerkelijke bedreiging zijn voor de Nederlandse democratie, en waar meer (of minder) regulering noodzakelijk is.

69 Artikel 22(1) Verordening.

70 Zie ook artikel 22(4) Verordening.

71 Overweging 64, 73 Verordening.