



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Eindrapportage Project Online Content Moderatie 2022-2024

Versienummer 1

Datum	12 maart 2025
Status	Definitief

Colofon

Projectnaam	Project Online Content Moderatie (ProCoM)
Projectnummer	125427
Versienummer	1
Bijlage(n)	1

Inhoud

1	Initiatiefase—7
2	Definitiefase—8
3	Realisatiefase – Overkoepelend—10
3.1	Stuurgroep & Brede Werkgroep—10
3.2	Kritische Meekijkers—10
3.3	Communicatie—10
4	Realisatiefase – Deelprojecten—14
4.1	Deelproject 1 – Publiek Private Samenwerking—14
4.2	Deelproject 2 – Laagdrempelige Meldvoorziening—15
4.3	Deelproject 3 – Lokale Aanpak—19
4.4	Deelproject 4 – Kennis & Kunde—22
5	Lessons Learnt: Samenwerking, Innovatie en Lokale Impact—25
6	Bijlage 1 – Projectresultaten—27

Inleiding

Deze eindrapportage over het Project Online Content Moderatie (PrOCOM) biedt een terugblik op de uitvoering en afronding van dit project dat liep van 2022 tot 2024. De opzet van PrOCOM staat toegelicht in het projectplan¹ dat op 8 november 2022 door de Stuurgroep is vastgesteld. Deze eindrapportage begint met een overzicht van de aanloop van het project en blikt vervolgens terug op de realisatiefase. De jaaroverzichten van 2022 en 2023 zijn grotendeels in deze rapportage verwerkt. In bijlage I is een totaaloverzicht te vinden van de projectresultaten.

Voor 2025 is PrOCOM verlengd en richt het zich, op basis van een nieuw werkplan, op de doorontwikkeling van de behaalde resultaten.

1 Initiatiefase *januari - maart 2022*

Het idee om een project rondom het onderwerp van online content moderatie te starten, is voor het eerst uitgewerkt in het memo "Voorstel Project Online Content Moderatie" van 24 januari 2022. Hierin wordt de maatschappelijke opgave rondom het normeren van online gedragingen, het reguleren van illegale content en de handhaving ervan geschetst en wordt voorgesteld om daar op onderdelen projectmatig mee aan de slag te gaan. Op 1 februari 2022 hebben het MT DRC en het MT DGRR met het voorstel ingestemd om een projectplan uit te werken. Het algemene beleidskader waarbinnen het project zal bewegen, is op 21 september 2021 uiteengezet in de Kamerbrief over "Content moderatie en vrijheid van meningsuiting op online platformen"².

Voor de financiering van het project is bij besluit van het MT DGRR (van 1 februari 2022) geput uit de jaarlijkse € 2 miljoen structureel, die ter beschikking is gesteld voor online (zeden)slachtoffers, een onderdeel van de zogenoemde Hermansgelden³. In het projectplan is gespecificeerd dat het deel van deze gelden voor het project uitkomt op € 1.064.000 per jaar tot en met 2024. Het overige gedeelte van de € 2 miljoen is beschikbaar gesteld aan Offlimits om bij Helpwanted de leeftijdsgrens van 26 jaar te laten vervallen en om de hulplijn 24/7 open te stellen.

De inhoud van het eerdergenoemde memo is destijds met meerdere belanghebbenden gedeeld en besproken. Dit vanuit het idee dat de maatschappelijke opgave meerdere dossiers raakt en dat oplossingen gedragen dienen te worden door een netwerk van stakeholders. Daarom is bij verschillende gelegenheden een presentatie gegeven, zoals bij de Leerkring Online Aangejaagde Openbare Orde van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV), tijdens een bijeenkomst van de publiek-private aanpak van online kindermisbruik, voor de Interdepartementale Werkgroep Desinformatie en binnen

¹ Projectplan Project Online Content Moderatie (PrOCOM) van 8 november 2022, beschikbaar via: https://hetccv.nl/app/uploads/2023/08/20221108_Projectplan_PrOCOM.pdf

² [Kamerstukken II 2021/2022, 26 643, nr. 782](#)

³ [Kamerstukken II 2021/2022, 35 925, nr. 13](#)

het kwartiermakersteam van de Autoriteit online Terroristisch en Kinderpornografisch Materiaal (ATKM). Daarnaast zijn er in deze fase meerdere afzonderlijke gesprekken gevoerd, zowel binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) als daarbuiten. Binnen JenV is gesproken met DVB, het Beleidsteam Privacy binnen DRb, Directie X, NCTV, DWJZ, DGPenV, en DGSenB. Tijdens deze gesprekken is naar voren gebracht dat het andere geledingen binnen en buiten JenV vrij staat om aan te haken bij het project, mits zij hun beoogde eindresultaten kunnen verwoorden in concrete eindproducten die op 31 december 2024 opgeleverd dienen te worden en daarvoor ook de benodigde middelen beschikbaar stellen. Dit heeft in de definitiefase geleid tot concrete samenwerkingsafspraken met de Directie X en DVB. Verder hebben er gesprekken plaatsgevonden met het Instituut voor Informatierecht (IVIR) en het Rathenau-instituut.

2

Definitiefase

april - november 2022

In april 2022 zijn het MT DRC en het MT DGRR tussentijds geïnformeerd over de voortgang en is een aantal besluiten genomen voor de verdere inrichting van het project. Zo zijn de projectleider (tevens opdrachtnemer) en opdrachtgever aangewezen en is een adviseur van PPAC aangetrokken om tot een projectplan te komen. Initieel liep de opdracht van PPAC van 1 april tot 1 juli 2022. Deze is uiteindelijk verlengd tot 1 oktober 2022 zodat de projectleider en inmiddels gestarte projectsecretaris konden adviseren bij de afronding van de definitiefase en de overgang naar de daadwerkelijke start van ProCoM.

Verder is bij besluit van het MT DRC op 5 april 2022 vastgesteld dat vanuit JenV het project zal participeren in de Nationale Wetenschapsagenda 2022-2026 op het onderwerp online content voor een bedrag van € 200.000, te financieren vanuit het projectbudget ten behoeve van de actielijn die toeziet op het vergroten van kennis en kunde.

Projectplan & Werving

Startend vanuit een probleemanalyse is de stap richting doelen, resultaten, randvoorwaarden en de afbakening van het project gemaakt. In de zomer van 2022 was het projectplan grotendeels gereed waarna in de maanden tot de startbijeenkomsten van de Brede Werkgroep en Stuurgroep de laatste aanscherpingen zijn doorgevoerd.

Om (toekomstige) projectmedewerkers de mogelijkheid te geven mee te denken over het projectplan en de deelprojectplannen (en daarmee over het eigen werkpakket), is vroeg in het traject begonnen met het aantrekken van projectmedewerkers. Allereerst is geïnvesteerd in een medewerker die op senior niveau de projectleider kan ondersteunen in het projectmatig werken. Daarnaast was er behoefte aan juridische kennis, vooral ook omdat DWJZ had aangegeven geen capaciteit te kunnen leveren voor het project. Tenslotte was er behoefte aan een projectmedewerker, voor wie aanvankelijk nog geen concreet werkpakket was gedefinieerd.

Eind april 2022 zijn vacatures geplaatst voor een projectsecretaris, een juridisch medewerker en een projectmedewerker. In mei 2022 vonden de selectie- en

benoemingsgesprekken plaats. Voor alle drie de functies zijn geschikte kandidaten gevonden. De projectsecretaris begon op 1 juli 2022, met de andere twee kandidaten werd afgesproken dat zij per 1 september 2022 zouden starten.

Ondertussen werd de samenwerking met DVB en DX verder geconcretiseerd. DVB stelde per 1 juli om niet een senior beleidsmedewerker beschikbaar voor 0,75 fte. Naast de inzet van deze medewerker, zijn er met DVB afspraken gemaakt over financiële dekking van de actielijn 'Lokale aanpak' binnen het project. Tegelijkertijd werd de samenwerking tussen DVB en het CCV op het gebied van online aangejaagde openbare orde problematiek ook ondergebracht binnen het project. Voor de coördinatie van deze activiteiten is per 1 juli 2022 voor 0,5 fte een senior medewerker ingehuurd vanuit het CCV voor de duur van het project.

Met DX werd overeengekomen dat gezamenlijk zou worden gezocht naar een geschikte projectmedewerker die op kosten van DX zou participeren in het project. Hiervoor is in eerste instantie gezocht tussen de sollicitanten voor de eerdergenoemde drie functies. Dat leverde een kandidaat op welke op 15 juli 2022 is gestart.

Omgeving

Het contact dat met stakeholders in de initiatiefase heeft plaatsgevonden, is tijdens de definitiefase voortgezet en uitgebreid naar meerdere onderdelen en organisaties binnen de overheid, internetsector, wetenschap en maatschappelijke belangenorganisaties. Dit om inhoudelijke reacties op conceptversies van het projectplan te verzamelen en draagvlak te creëren. In de gesprekken die zijn gevoerd, is de deelnamebehoefte van verschillende partijen binnen en buiten overheidskringen geïnventariseerd. De vorming van de Brede Werkgroep en Stuurgroep met daarin JenV (OM, politie, NCTV, Beleidsteam Privacy, DX, DVB, DRC), EZ, BZK, de Verenging van Nederlandse Gemeenten (VNG) laat zien dat de bereidheid is gevonden om een bijdrage te leveren aan ProCoM. Het niveau waarop actief wordt bijgedragen aan het project verschilt per deelnemende partij – deze is veelal groter naarmate een partij dichter op het onderwerp van online content zit. Dit geldt bijvoorbeeld voor EZ vanwege de uitvoering van de Digital Services Act (DSA).

Besluitvorming

De overgang van definitiefase naar realisatiefase kende een overlap van een aantal maanden. Dit vanwege het eerdergenoemde feit dat ook de nieuwe medewerkers vanaf 1 september zijn betrokken bij het definitief maken van het projectplan en zij in deelplannen de aanpak van hun actielijnen hebben uitgewerkt. De definitiefase werd op 8 november 2022 formeel afgerond met de startbijeenkomst van de Stuurgroep. Tijdens deze bijeenkomst hebben de opdrachtgever en projectleider uitgebreid stilgestaan bij de maatschappelijke opgave en het projectplan. Daarbij was er ruimte voor inhoudelijke reacties op het projectplan. De belangrijkste opmerkingen zagen toe op het nadrukkelijker naar voren brengen van de toegevoegde waarde van het project, het inzetten op strategische communicatie, en het vinden van een passende vorm om de internetsector te betrekken. De eerste twee punten hebben tot aanscherpingen in het projectplan geleid. Over het laatste punt is eind 2022 ter bespreking een memo opgesteld.

De Stuurgroep heeft tijdens de startbijeenkomst ingestemd met het projectplan onder voorbehoud van genoemde aanscherpingen. Op 21 november 2022 is ook de projectbegroting als vastgesteld beschouwd nadat er nog gelegenheid was geboden om hierop te reageren.

In voorbereiding op de Stuurgroep heeft eerder op 17 oktober 2022 de startbijeenkomst van de Brede Werkgroep plaatsgevonden. De leden van het projectteam en de Brede Werkgroep hebben tijdens deze sessie kennis met elkaar gemaakt en het projectplan is toegelicht en besproken. De leden van de Brede Werkgroep zijn het eerste aanspreekpunt voor het projectteam en daarnaast informeren zij de leden van Stuurgroep.

Vertalingen

Het definitieve projectplan is eind 2022 vertaald in het Engels. Van het aan het begin genoemde memo en de kamerbrief zijn eveneens Engelse vertalingen gemaakt. Deze zijn gebruikt voor communicatie in het internationale netwerk, zoals contacten bij de Europese Unie (EU) en de Raad van Europa (RvE).

3 Realisatiefase – Overkoepelend *september 2022 – december 2024*

3.1 Stuurgroep & Brede Werkgroep

De Stuurgroep en Brede Werkgroep zijn, zoals beschreven in het projectplan, belangrijke gremia in de projectorganisatie voor het geven van richting aan ProCoM en de afstemming tussen de betrokken overheidspartijen. De vertegenwoordiging in de twee gremia is vergelijkbaar, waarbij de Stuurgroepleden van management- en directieniveau zijn en de leden van de Brede Werkgroep van medewerkersniveau. De bijeenkomsten van de Stuurgroep volgden daarbij op die van de Brede Werkgroep, zodat de afstemming in de Brede Werkgroep bijdroeg aan de voorbereiding van de Stuurgroep. Tijdens de bijeenkomsten zijn de stand van zaken van de deelprojecten besproken en overwegingen gedeeld. Gedurende de looptijd van het project zijn de Brede Werkgroep en Stuurgroep uiteindelijk vijfmaal bijeen gekomen.

3.2 Kritische Meekijkers

Om geluiden van buitenaf bij ProCoM te betrekken is gedurende de looptijd van het project een Kritische Meekijkers Groep (KMG) aangesteld. Deze bestond uit zes experts met kennis van de online wereld en verschillende groepen uit de samenleving. Gevraagd en ongevraagd konden zij adviseren over onderwerpen gerelateerd aan ProCoM. Doel hiervan was een verrijking van perspectieven zodat hieruit bredere en diepere inzichten konden worden opgedaan. Tijdens de bijeenkomsten van de KMG werden één of meerdere deelprojecten langsgelopen en bediscussieerd afhankelijk van de interesse die vooraf was afgestemd. De KMG bepaalde op welke onderdelen zij dieper en in gezamenlijkheid wensten te adviseren. Dit heeft geleid tot twee uitgebreide schriftelijk adviezen. Op hoofdlijnen zien deze op de rol van overheidsinstanties bij het optreden tegen illegale online content, de betrokkenheid van belanghebbenden bij beleidsvorming en de publiek-private samenwerking (PPS), en de onderbouwing voor en werking van de laagdrempelige meldvoorziening. Tijdens het project hebben in totaal negen bijeenkomsten van de KMG plaatsgevonden.

3.3 Communicatie

Aan het begin van het project is nagedacht over een strategische invulling van de verschillende vormen van communicatie waar gedurende het project op werd ingezet, te weten: interne communicatie, stakeholdercommunicatie en

publiekscommunicatie. In 2022 is in samenwerking met DCom gestart met het vergroten van de herkenbaarheid van ProCoM. Op basis van sleutelwoorden die ProCoM beschrijven, zijn vijf projecticonen in concept ontworpen. Het hier afgebeelde projecticoon is uit de verschillende varianten geselecteerd en vanaf 2023 in gebruik genomen.



In 2023 zijn de gesprekken met DCom voortgezet over het verder vormgeven van het inhoudelijke verhaal van ProCoM. Het bondig formuleren hiervan droeg bij aan het helder naar voren brengen van de essentie van ProCoM. Voor advisering hierover is tijdelijk Bureau Walder betrokken. De doelstellingen van de strategische communicatie waren: (1) het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende partijen die betrokken zijn bij het project door gerichte communicatie en het bevorderen van een goede communicatie tussen de betrokkenen; (2) het bevorderen van de participatie van de stakeholders in het project door gerichte communicatie en het bieden van waardevolle informatie en ervaringen; (3) het verbeteren van de transparantie van het project door gerichte communicatie en het bieden van waardevolle informatie en updates aan de doelgroep.

Hiertoe is gewerkt richting een overkoepelende kernboodschap voor ProCoM en onderliggende kernboodschappen per deelproject. Deze staan op de volgende pagina weergegeven. In het denkproces daarnaartoe zijn kansen, risico's, doelgroepen en kernwaarden inzichtelijk gemaakt. Daarnaast zijn concrete acties in kaart gebracht die bijdroegen aan communicatiemomenten rondom het eerste ProCoM Jaarcongres van 15 juni 2023.

Overkoepelende kernboodschap ProCoM

Het Project Online Content Moderatie (ProCoM) spant zich in voor een blijvende samenwerking van de verschillende partijen binnen de private internetsector, nationale en lokale overheden en de maatschappij. We willen zo transparant mogelijk zijn over wanneer en hoe we ingrijpen bij wat er op het internet wordt gezet of wordt gedeeld via sociale mediaplatformen. Dit is noodzakelijk omdat sommige online uitingen strafbaar of kwetsend zijn of maatschappij ontwrichtend kunnen werken.

Binnen ProCoM zijn we ervan overtuigd dat goede online moderatie alleen succesvol kan worden uitgevoerd wanneer daarvoor draagvlak bestaat bij alle betrokken partijen. ProCoM wil samenwerking mogelijk maken, zonder daarbij sturend te zijn.

ProCoM is ondergebracht bij het ministerie van Justitie en Veiligheid, en wordt uitgevoerd in samenwerking met andere ministeries, de NCTV, de politie, het OM en de VNG. Het project vergemakkelijkt de implementatie van nieuwe Europese wetgeving die ook online de grondrechten van burgers beschermt, zoals de Wet inzake digitale diensten (Digital Services Act – DSA).

Kernboodschap Deelproject 1 – Publiek-Private Samenwerking (PPS)

ProCoM draagt bij aan een structureel overleg tussen de verschillende partijen binnen de internetsector, de rijksoverheid en handhavingsautoriteiten om op transparante wijze invulling te geven aan Europese regulering. ProCoM doet dit door partijen bij elkaar te brengen en het overleg te faciliteren.

Kernboodschap Deelproject 2 – Laagdrempelige Meldvoorziening (LMV)

ProCoM streeft naar één toegankelijk meldpunt waar burgers onrechtmatige content kunnen melden met als doel die content verwijderd te krijgen. Het uitgangspunt hierbij is samenwerking met alle betrokken partijen.

Kernboodschap Deelproject 3 – Lokale Aanpak

ProCoM geeft opdracht tot het ontwikkelen van instrumenten voor lokale bestuurders om online aangejaagde problemen van openbare orde te voorkomen of te verhelpen. ProCoM zoekt hiervoor de verbinding met alle betrokken partijen.

Kernboodschap Deelproject 4 – Kennis & Kunde

Nieuwe online fenomenen als doxing en sexting hebben gevolgen in de fysieke wereld en de impact van digitale ontwikkelingen als AI en ChatGPT op de samenleving is groot. De discussie hierover is volop gaande en zal ook in de toekomst worden gevoerd. ProCoM wil opgebouwde kennis en kunde over de werking van internet, online fenomenen en content moderatie opbouwen en behouden.

Jaarcongressen

In 2022 is in samenwerking met het interne Bureau Protocol & Evenementen gestart met de voorbereidingen voor het eerste jaarcongres. Op 15 juni 2023 wisten uiteindelijk circa 170 bezoekers hun weg te vinden naar het Nederlands Instituut voor Beeld & Geluid in Den Haag voor het ProCoM Jaarcongres "Sociale Veiligheid Online" die vooral in het teken stond van kennismaken. Het congres werd plenair afgetrapt met minister Yeşilgöz-Zegerius, voormalig Tweede Kamerlid Kees Verhoeven en DINL-directeur Michiel Steltman. Zij gaven hun visie op wat er op internet gebeurt, welke gevolgen dat heeft, wat er beter moet en wat de meerwaarde van publiek-private samenwerking daarbij is. Daarna gingen de deelnemers uiteen in verschillende workshops over onderwerpen die raken aan illegale online content en de aanpak ervan. Het congres werd plenair afgesloten met een terugkoppeling van de deelprojectleiders over de workshops van hun themagebieden. Daarnaast werd de uitnodiging gedaan om op 20 juni 2024 terug te keren voor het tweede ProCoM Jaarcongres waarbij de aandacht vooral uitging naar het presenteren van de bereikte resultaten.



Keynote spreker Kees Verhoeven op het ProCoM Jaarcongres van 15 juni 2023

Het tweede ProCoM Jaarcongres op 20 juni 2024 vond eveneens plaats in het Nederlands Instituut voor Beeld & Geluid in Den Haag en werd begeleid door dagvoorzitter Ben van der Burg. De deelprojectleiders presenteerden tijdens dit jaarcongres de behaalde resultaten en Dave Maasland sprak als eerste keynote spreker over de rol van informatie in de geopolitieke verhoudingen. Via workshops leerden de deelnemers meer over de DSA en de rol van de Autoriteit Consument & Markt (ACM), de uitkomsten van de pilot bij Helpwanted, de instrumenten voor lokale bestuurders, en het onderzoek naar de online wereld van Hogeschool Saxion. Het jaarcongres werd afgesloten met de lancering van de laagdrempelige meldvoorziening bij Helpwanted en door Marleen Stikker die als tweede keynote spreker vertelde over het belang van publieke en democratische waarden bij de inrichting van digitale omgeving.

4 Realisatiefase – Deelprojecten

september 2022 – december 2024

4.1 Deelproject 1 – Publiek Private Samenwerking

De internetsector en overheid hebben een gedeelde verantwoordelijkheid in het veilig houden van de online omgeving. Vanuit dit besef heeft ProCoM zich ingezet voor een publiek-private samenwerking (PPS) bestaande 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.

Vorming

In september 2022 heeft met het Platform voor de InformatieSamenleving (ECP) een verkennend gesprek plaatsgevonden over een mogelijke rol voor ECP bij het inrichten van de PPS. ECP zou daarin als neutrale procesregisseur kunnen fungeren. Daarbij is een opzet besproken volgens een drielaagsmodel, met (1) een kernteam bestaande uit een medewerker van ECP, een projectliaison vanuit ProCoM en een vertegenwoordiger van de internetsector, (2) werkgroepen waarbinnen concrete onderwerpen verder kunnen worden uitgewerkt tot een advies en (3) een brede klankbordgroep die is samengesteld uit vertegenwoordigers vanuit de verschillende branches binnen de internetsector en vertegenwoordigers vanuit de overheid.

In overleg met het subsidieportaal en het inkoopteam van JenV is gekeken naar de mogelijkheden voor een opdracht aan ECP voor het vervullen van de rol van procesregisseur. Een subsidie bleek de meest passende en juridisch juiste vorm voor de verstrekking van gelden. ECP heeft, na indiening van een subsidieaanvraag, een subsidiebeschikking ontvangen voor de periode van 1 oktober 2022 tot 31 december 2024. Voor het jaar 2025 is reeds een nieuwe subsidiebeschikking tot stand gekomen.

In samenwerking met ECP is aan het begin van het traject geïnventariseerd welke partijen mogelijk zouden kunnen deelnemen aan de klankbordgroep en/of werkgroepen. Gezamenlijk is een lijst met partijen opgesteld. Deze zijn ofwel door ECP benaderd, ofwel door de projectliaison met de voetnoot dat ECP de initiator en coördinator van de PPS is. Ook in een later stadium zijn meerdere partijen benaderd of toegevoegd aan de klankbordgroep. Dit vond plaats op verzoek van reeds aangesloten partijen of na overleggen van het kernteam. Het kernteam is gaan bestaan uit medewerkers van ECP, de projectliaison vanuit ProCoM en een medewerker van EZ met het oog op de DSA.

Uitgangspunten van Samenwerking

In de eerste helft van 2023 is veel aandacht besteed aan het formuleren van de basis voor de samenwerking. Dit is uitgemond in een document genaamd "Uitgangspunten van Samenwerking" waarin wordt beschreven wat de achtergrond van de samenwerking is, welke partijen deelnemen, wat de ambities en reikwijdte zijn, welke werkwijze en communicatie worden beoogd, en wat bij deelname de

verantwoordelijkheden zijn. Dit document is gepubliceerd op de website van ECP, zodat hiernaar doorgelinkt kan worden door deelnemende partijen.⁴

Werkgroepen

De PPS heeft verder gestalte gekregen met de volgende werkgroepen:

Werkgroep Laagdrempelige Meldvoorziening

Er is een werkgroep tot stand gekomen met het oog op de ontwikkeling van een laagdrempelige meldvoorziening (LMV). Deze werkgroep heeft aan een witboek gewerkt waarin wordt geadviseerd over hoe de LMV het beste kan worden ingericht en aan welke randvoorwaarden deze zou moeten voldoen. Het witboek is beschikbaar via de website van ECP en heeft als input gediend voor het ambtelijke eindadvies over de LMV.

Werkgroep VLOPs/VLOSEs

De in de PPS vertegenwoordigde online platformen zijn in mei 2023 in werkgroepvorm bijeengekomen om te spreken over de voorwaarden en processen van deze platformen in relatie tot de verplichtingen die via de DSA worden opgelegd aan Very Large Online Platforms (VLOPs) en Very Large Online Search Engines (VLOSEs). ECP had als voorbereiding een overzicht gemaakt van het online content moderatie beleid die de verschillende platformen hanteren. In de werkgroep is verder informatie uitgewisseld over andere mogelijkheden dan het weghalen van content, zoals het plaatsen van content achter een leeftijdsfilter, waarschuwingen bij ongewenste content, en het verlagen van zichtbaarheid van ongewenste content. Het is nog onduidelijk of deze werkgroep een vervolg zal krijgen. Dit hangt af van de deelnemende partijen.

Werkgroep Standaardisering

Tijdens de laatste klankbordgroepbijeenkomst van 2023 is het voorstel gedaan tot een werkgroep te komen voor de standaardisatie van verwijderverzoeken en verwijderbevelen van overheidsorganisaties. Dit initiatief volgde uit een vaak terugkerende discussie over hoe het onderscheid tussen verwijderverzoeken en verwijderbevelen in de praktijk niet altijd duidelijk is. Naar verwachting zal de werkgroep in 2025 verder actief worden.

Borging

Eind 2024 is voor het jaar 2025 reeds een nieuwe subsidiebeschikking tot stand gebracht zodat ECP haar onafhankelijke voorzittersrol kan blijven uitvoeren. De inhoudelijke agenda van de PPS wordt door ECP in samenspraak met de betrokken partijen verder vormgegeven.

4.2 Deelproject 2 – Laagdrempelige Meldvoorziening

Naar aanleiding van initiatieven vanuit de Tweede Kamer kondigde de toenmalige minister voor Rechtsbescherming begin 2020 aan, een onderzoek te laten verrichten naar de introductie van een voorziening waarbij slachtoffers van onrechtmatige content op het internet laagdrempelig, goedkoop en snel een (besluit met het gezag van een) rechterlijke uitspraak kunnen vragen, die een titel biedt om providers en online platformen te verplichten content binnen een bepaalde tijd te verwijderen. De uitkomst van het onderzoek dat later dat jaar verscheen, was dat het huidige

⁴ <https://ecp.nl/project/publiek-private-samenwerking-online-content-moderatie/>

juridisch instrumentarium volstaat om dit soort content aan te pakken, maar dat daarvoor meer naar de mogelijkheden moet worden gekeken die het privaatrecht en het bestuursrecht bieden.

Ongeveer gelijktijdig met het aankondigen van bovengenoemd onderzoek werd door kamerlid Van Nispen (SP) een motie⁵ ingediend waarin de regering werd verzocht “te zorgen voor een laagdrempelige voorziening, waar slachtoffers van internetcriminaliteit en ernstige privacyschendingen zich kunnen melden voor snel en goed advies, de privacyschending op internet snel namens hen beëindigd kan worden en zo mogelijk een aanvang kan worden gemaakt met het strafrechtelijk traject”. Deze motie werd ingediend bij de behandeling van het burgerinitiatief “Internetpesters aangepakt” van Peter R. de Vries. De motie werd kamerbreed aangenomen. ProCoM is gevraagd om uitvoering te geven aan de motie Van Nispen waardoor het als zodanig is opgenomen in het projectplan.

Voorfase pilot

Aan het begin van het project werd voor de totstandkoming van de laagdrempelige meldvoorziening (LMV) het omvormen van de digitale hulplijn Helpwanted van Offlimits (voorheen: EOKM) naar een brede LMV beoogd. ProCoM heeft daartoe een voorstel voor het draaien van een pilot bij Helpwanted uitgewerkt. De keuze om de pilot voor een LMV uit te voeren bij Helpwanted is gemaakt omdat Helpwanted al aansluiting vond op een aantal van de kenmerken van de nieuw op te richten LMV. Zo richt Helpwanted zich op online grensoverschrijdend gedrag, heeft Helpwanted goede contacten met een groot aantal internettussenpersonen, wordt Helpwanted door een aantal grote platformen al beschouwd als een betrouwbare aanbinger van verwijderverzoeken (*‘trusted flagger’*), en heeft Helpwanted reeds de nodige bekendheid binnen de beoogde doelgroep. De uitkomst van de pilot zou vervolgens input vormen voor de besluitvorming over het al dan niet beleggen van de LMV bij Helpwanted. Met het voorstel tot een pilot is ingestemd door de stuurgroep in mei 2023.

Offlimits had in december 2022 van DRC reeds een subsidiebeschikking ontvangen waarmee Helpwanted zelf invulling kon geven aan een eerste uitbreiding van de dienstverlening door het laten vervallen van de leeftijdsgrens van 26 jaar en het 24/7 openstellen van de hulplijn. Deze uitbreiding stond destijds los van de uiteindelijke besluitvorming over Helpwanted als eventuele LMV.

Pilot en besluitvorming

In aanloop naar de realisatie van een nieuwe meldvoorziening diende goed in beeld te worden gebracht wat de reikwijdte van een dergelijk meldpunt kon zijn (i.e. welke vormen van illegale content er gemeld kunnen worden), hoe meldingen worden beoordeeld en hoe eventuele verwijderverzoeken worden afgehandeld. Aan de hand van de volgende doelstelling is een plan van aanpak voor de pilot opgesteld:

In beeld brengen (1) of er aanvullend op andere door de overheid gefinancierde voorzieningen behoefte is aan een laagdrempelige meldvoorziening voor online onrechtmatige content, (2) welke vormen van content dit betreft, (3) wie er melden, (4) hoe de opvolging van de verzoeken is door internetbedrijven, (5) wat er voor een laagdrempelige meldvoorziening nodig is om hieraan adequaat uitvoering te geven, en (6) of Helpwanted de geëigende partij is om de definitieve LMV onder te brengen.

⁵ [Kamerstukken II 2019-20, 34 602, nr. 3](#)

In het plan van aanpak stond verder toegelicht welke gegevens zijn verzameld en hoe tot een oordeel kon worden gekomen omtrent de meerwaarde van een door de overheid gefinancierd meldpunt voor illegale content, naast de reeds bestaande meldpunten, namelijk Meld.Online Discriminatie en het Meldpunt Kinderporno. Daarbij is ingezet op oordeelsvorming op basis van advies van externe partijen:

- voor de dataverzameling is het Helpwanted Abuse Report Tool (HART) ontwikkeld. In deze tool werden de meldingen geanonimiseerd bewaard en konden maandelijks rapportages worden gegenereerd met betrekking tot de melders, de aard van de meldingen en de wijze van afhandeling;
- voor de kwaliteit van de beoordelingen is via ICTRecht een vergelijkingscommissie ingesteld van vijf professionals en wetenschappers, die elk vanuit hun eigen expertise de beoordelingen en de werkwijze van Helpwanted tegen het licht hebben gehouden;
- om inzicht te krijgen in het draagvlak vanuit de internetsector, is in PPS-verband het eerdergenoemde witboek opgesteld, met daarin verwoord de visie vanuit de sector op een laagdrempelige meldvoorziening voor onrechtmatige content.

De testfase van de pilot liep van oktober 2023 tot april 2024. De pilot heeft aangetoond dat er behoefte is aan een dergelijke voorziening, en dat Helpwanted daar op een goede wijze invulling aan weet te geven, naast haar overige instrumenten om slachtoffers van onrechtmatige content bij te staan of door te verwijzen naar de juiste hulpkanalen. Op basis hiervan is een ambtelijk eindadvies opgesteld voor de minister over het definitief aanwijzen en oprichten van de LMV. De toenmalige minister van Justitie en Veiligheid en de toenmalige minister voor Rechtsbescherming hebben daarop besloten om Helpwanted te vragen in hun subsidieverzoeken voortaan ook een LMV voor het melden van onrechtmatige content op te nemen. Op het tweede ProCoM Jaarcongres van 20 juni 2024 is de lancering van de LMV bij Helpwanted aangekondigd.

Toetsingskader

De vraag over wat onrechtmatig (en daarmee illegaal) is en wat niet, is een continu proces. Begrip en een zorgvuldige beoordeling hiervan vormt een belangrijke basis voor moderatie van illegale online content. Met het oog op de totstandkoming van de laagdrempelige meldvoorziening zijn intern en extern gedurende de looptijd van het project documenten opgesteld die bijdragen aan de vorming van een toetsingskader voor onrechtmatige content. Dit betrof de volgende stukken.

- *Aanbevelingen van de vergelijkingscommissie*
Uit de aanbevelingen van de vergelijkingscommissie kwam onder andere naar voren dat het bij het categoriseren van de content een goede juridische kwalificatie belangrijk is (strafbaar/onrechtmatig/ongewenst). Niet alleen omdat de kwalificatie de basis is van een verwijderverzoek, maar ook met het oog op de ambitie om trends en ontwikkelingen te monitoren. De vergelijkingscommissie wees er verder op dat het verstandig is om te kijken in hoeverre de Europese kwalificaties overlappen met de Nederlandse kwalificaties en dat samen te brengen tot een lijst met mogelijke kwalificaties.
- *Witboek PPS*
Het witboek heeft een benadering van vier te onderscheiden categorieën aangereikt. Deze sloten aan op de bestaande werkwijze van Offlimits. De beschreven categorisering ziet er samengevat als volgt uit:

- categorie A – verwijderverzoek op basis van de DSA – betreft de content waarvan de LMV evidente onrechtmatigheid vast kan stellen;
 - categorie B – verwijderverzoek op basis van algemene voorwaarden – omvat de content waarvan evidente strijdigheid met het recht twijfelachtig is maar waarbij een sterke vermoeden is dat het wel strijdig is met algemene voorwaarden van de tussenhandelsdienst;
 - categorie C – in gesprek – content waar nog geen duidelijkheid over is en die de LMV in staat stelt om vanuit haar signaleringsfunctie nieuwe fenomenen te duiden die kunnen leiden tot slachtofferschap;
 - categorie D – schakelen met externe partij of niets ondernemen – omvat de meldingen van content waar de LMV (zelf) geen verwijderverzoek voor kan sturen. De LMV kan deze meldingen echter wel doorsturen naar andere partijen die de juiste expertise hebben.
- *Beslisboom Helpwanted*
Medewerkers van Helpwanted hanteren een beslisboom ter ondersteuning bij het beoordelen van de onrechtmatigheid van meldingen. Indien daar aanleiding toe is, wordt deze door Helpwanted zelf geactualiseerd.
 - *Intern memo Laagdrempelige Meldvoorziening en Classificatie Onrechtmatige Content*
In dit interne memo worden drie hoofdvragen behandeld die relevant zijn voor verwijderverzoeken van onrechtmatige content. Ten eerste wordt ingegaan op de juridische basis voor het indienen van een dergelijk verzoek. Het is van belang te begrijpen welke wet- en regelgeving van toepassing is en welke aanknopingspunten er bestaan voor de verwijdering van content die een individu in de persoon raakt. Daarnaast wordt toegelicht hoe de onrechtmatigheid van content kan worden beoordeeld. Dit betreft de criteria en omstandigheden waaronder online content als onrechtmatig kan worden aangemerkt. Tot slot worden enkele rechtsoverwegingen uit de rechtspraak besproken met betrekking tot de kwalificatie van onrechtmatigheid. Door het analyseren van relevante jurisprudentie wordt inzicht verkregen in de juridische kaders en precedents die van invloed zijn op de beoordeling van dergelijke gevallen.

Meldpuntenlandschap

Aan KWINK groep is gevraagd hoe de overheid de kwaliteit en doelmatigheid van (bestaande en nieuwe) meldpunten in de toekomst het beste kan stimuleren en borgen. KWINK groep heeft verschillende benaderingen verkend voor de rol en plaats van door de overheid gefinancierde meldpunten binnen de notice-and-action verplichtingen die voortvloeien uit de DSA. In haar advies schetst KWINK groep uiteindelijk drie denkrichtingen, namelijk "zelfsturing", "co-sturing" en "overheidssturing". Dit advies dient als input voor de verdere gedachtenvorming over de rol van meldpunten binnen het domein van online content moderatie. In september 2023 heeft KWINK groep op het ministerie een presentatie gegeven over haar eindadvies voor publieke en private betrokkenen.

Borging

Om te waarborgen dat Helpwanted na 2024 haar taken duurzaam kan blijven uitvoeren binnen het gegeven financiële kader zijn een aantal doorontwikkelingen geïdentificeerd die bijdragen aan zowel de kwaliteit als de efficiëntie bij het afdoen van meldingen. Het gaat hierbij om technische optimalisaties in het

meldingenregistratiesysteem HART. Eind 2024 is gestart met de implementatie hiervan.

Ten aanzien van het toetsingskader en het meldpuntenlandschap, zal ProCoM in 2025 voortbouwen op de opgeleverde resultaten en adviseren over een mogelijk vervolg op de vergelijkingscommissie en verdere visievorming op het meldpuntenlandschap.

4.3 Deelproject 3 – Lokale Aanpak

Steeds meer gemeenten zien zich geconfronteerd met ordeverstoringen die online beginnen of online versterkt worden. Het gaat bijvoorbeeld om onrust rondom politieke besluiten, het oproepen tot geweld, oproepen tot demonstraties, illegale evenementen en het versterken van tegenstellingen tussen inwoners. Illegale of ongewenste online content vraagt om een andere aanpak van het lokale bestuur en brengt een verschuiving van werkzaamheden en competenties met zich mee: rekening houdend met de vrijheid van meningsuiting, de privacy en het voorkomen van censuur. Lokale bestuurders zijn geïnteresseerd in welke interventies zij kunnen toepassen om op een passende manier in te spelen op wat zich online afspeelt en voor offline ordeverstoringen kan zorgen. Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (het CCV) heeft daartoe een aantal instrumenten ontwikkeld die handelingsperspectief bieden binnen de huidige bevoegdheden en het bestaande wettelijk kader.

Samenwerking het CCV

De uitvoering van het deelproject Lokale Aanpak was, in nauw overleg met DVB, belegd bij het CCV. Het CCV bracht daarbij een breed netwerk op lokaal niveau in, evenals kennis en kunde over het ontwikkelen van concrete instrumenten. De inzet van het CCV is vormgegeven met twee subsidiebeschikkingen voor de looptijd van ProCoM.

De eerste subsidiebeschikking zag toe op in de inzet van een medewerker van het CCV die de rol van deelprojectleider vervulde. Daarbij ging het onder andere om het bijeenbrengen van relevante partijen, het vervullen van het opdrachtgeverschap voor de ontwikkeling van producten, en het afstemmen van raakvlakken met de andere deelprojecten binnen ProCoM.

De tweede subsidiebeschikking omvatte de ontwikkeling en het beschikbaar stellen van instrumentarium voor de problematiek van online aangejaagde openbare orde verstoringen waar lokale bestuurders mee te maken hebben. Deze subsidie bood de benodigde financiële dekking voor de personele en materiële uitgaven die het CCV hiervoor moest maken.

Webdossier

Het CCV heeft voor op haar website een webdossier⁶ ontwikkeld voor het lokale bestuur om grip te krijgen op online aangejaagde ordeverstoringen. In deze omgeving is alle informatie te vinden over de hierna genoemde instrumenten die in opdracht van ProCoM zijn ontwikkeld.

Barrièremodel

Het barrièremodel "Online aangejaagde openbare ordeverstoringen" is bedoeld om de nadelige effecten van een online aangejaagde ordeverstoring voor gemeenten te

⁶ <https://hetccv.nl/themas/integraal-veiligheidsbeleid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/>

verkleinen en, indien mogelijk, te voorkomen. Het model is in samenwerking met diverse experts van gemeenten, politie, bedrijfsleven, OM en wetenschappers ontwikkeld en in november 2023 opgeleverd. De barrières uit het model zijn vooral gericht op sociale media en daarmee een aanvulling op de fysieke interventies die bij elke ordeverstoring kunnen worden ingezet. Van het barrièremodel is een beknopte weergave publiekelijk beschikbaar op de website van het CCV⁷ om een eerste indruk te krijgen van de mogelijkheden. De uitgebreide versie is met een account toegankelijk via www.barrieremodellen.nl.

In 2024 heeft het CCV in samenwerking met regionale samenwerkingsverbanden roadshows georganiseerd. Het barrièremodel is op deze manier aan gemeenten, politie en OM gepresenteerd. Aan de hand van lokale casuïstiek is het barrièremodel door deelnemers toegepast en voorzien van feedback.

Afwegingskader

Met het afwegingskader geeft het CCV gemeenten de mogelijkheid snel tot handelingsopties te komen bij online aangejaagde ordeverstoringen. Op basis van selecties via een digitaal interventiefilter op de website van het CCV worden de beste interventies voorgesteld uit meer dan vijftig mogelijkheden. Op deze gebruiksvriendelijke manier wordt de inhoud van het barrièremodel toegankelijker gemaakt. Het afwegingskader is beschikbaar onder de naam "Tool Online aangejaagde ordeverstoringen" via de website van het CCV⁸.

Virtuele assistent

In 2024 is gewerkt aan de ontwikkeling van een virtuele assistent om gemeenten te ondersteunen bij specifieke vragen en het verkrijgen van handelingsperspectief. Deze interactieve tool kan onder andere verwijzen naar en putten uit de andere instrumenten en beschikbare informatie. De ontwikkeling van deze tool vergde extra tijd, waardoor de definitieve oplevering in 2025 wordt verwacht.

Leerkringen XL

De Leerkring XL is bedoeld om gemeenten, politie en het OM te inspireren en te ondersteunen bij een effectieve aanpak van online aangejaagde ordeverstoringen. Dit zijn vaak live-uitzendingen waarbij experts aanschuiven om uitleg te geven over bepaalde onderwerpen en ontwikkelingen. Gedurende de looptijd van ProCoM zijn in totaal drie Leerkringen XL georganiseerd. Deze zijn via de website van het CCV terug te kijken⁹.

Juridische werkgroep

Naast de instrumenten is een juridische werkgroep actief geworden, bestaande uit gemeentelijke juristen, politie, OM, ministerie van Justitie en Veiligheid, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de VNG. Zij komen ongeveer eens per kwartaal bij elkaar. Tijdens de bijeenkomsten worden verschillende casussen besproken, zoals die van de gemeente Almelo en de aanpassingen van haar APV, het zogenaamde online gebiedsverbod dat vanuit de gemeente Utrecht is opgelegd, de inzet van de noodverordening in de gemeente Haarlem, en georganiseerde scooterraces in de gemeente Hendrik-Ido-Ambacht. Andere onderwerpen die tot nu toe aan bod kwamen, waren de instrumenten waarover het OM beschikt, de

⁷ <https://hetccv.nl/themas/cyberveiligheid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/fasen-en-barrieres/>

⁸ <https://hetccv.nl/tool-oaov/>

⁹ <https://hetccv.nl/themas/cyberveiligheid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/leerkring-online-openbare-orde/>

juridische analyses van het CCV en de landsadvocaat, en de DSA. Tot slot is door de werkgroep een juridische tijdslijn¹⁰ gemaakt die inzicht geeft in relevante juridische informatie van 2021 tot nu.

Behoeftelinventarisatie voorziening burgemeesters

In opdracht van DVB is door ProCoM in 2022 en 2023 een behoefte-inventarisatie onder 20 gemeenten uitgevoerd om na te gaan in welke mate er behoefte is aan een voorziening voor burgemeesters om strafbare en onrechtmatige uitingen te laten verwijderen of ontoegankelijk te maken. De aanleiding voor de behoefte-inventarisatie was een verzoek van burgemeesters uit 2021 aan de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid om een meldpunt in te richten. De reden hiervoor is dat tijdens de coronaperiode veel online oproepen werden gedaan om te gaan rellen en online bedreigingen werden geuit aan het adres van bestuurders en ambtenaren. De Stuurgroep heeft in juni 2023 het eindrapport in ontvangst genomen en steun uitgesproken voor de uitvoering van de aanbevelingen.

Uitkomsten

Het door de burgemeester laten verwijderen van strafbare en onrechtmatige uitingen van het internet zagen gemeenten ten tijde van het onderzoek niet als een passende maatregel voor het voorkomen van openbare ordeproblemen in de fysieke ruimte. Destijds klonk de zorg dat de verbindende rol van de burgemeester kon worden aangetast. Bovendien zou verwijdering van content door een burgemeester op gespannen voet staan met de vrijheid van meningsuiting. Het plaatsen van strafbare en onrechtmatige uitingen was volgens de geïnterviewde gemeenten een symptoom van onvrede en een gebrek aan normbesef in de samenleving. Volgens hen zijn er minder vergaande handelingsmogelijkheden voor de burgemeester beschikbaar. Echter, hier was nog weinig ervaring mee opgedaan. Gemeenten gaven aan graag meer advies over handelingsopties te krijgen om tijdig te kunnen interveniëren bij online ordeverstoringen met als doel het voorkomen van openbare ordeverstoringen in het fysieke domein. Veel gemeenten gaven aan nog weinig kennis en ervaring te hebben op dit gebied en niet te weten welke interventie in welke situatie het beste kan worden toegepast.

Aanbevelingen

De eerste aanbeveling was het inrichten van een aanspreekpunt/kenniscentrum voor gemeenten waar zij terecht kunnen voor advies over juridische en praktische handelingsmogelijkheden bij online openbare orde zaken en voor advies over het ondersteunen van burgers die internetbedrijven willen benaderen met bijvoorbeeld een verwijderverzoek. Deze aanbeveling is uitgevoerd met de juridische werkgroep die wordt gefaciliteerd door het CCV. Gemeenten kunnen de juridische werkgroep benaderen voor advies over online aangejaagde openbare ordeverstoringen.

De tweede aanbeveling was om de juridische en praktische mogelijkheden om op te treden tegen onrechtmatige online uitingen voor gemeenten verder in kaart te brengen en het uitwerken van instrumenten voor gemeenten. Dit bevestigde de behoefte van lokale bestuurders aan de instrumenten die uiteindelijk door het CCV zijn ontwikkeld.

¹⁰ <https://hetccv.nl/themas/cyberveiligheid/online-aangejaagde-ordeverstoringen/juridische-werkgroep-online-aangejaagde-ordeverstoringen/>

Raakvlakken

Beleid

Vrijwel wekelijks heeft er overleg tussen het CCV en DVB plaatsgevonden om elkaar te voeden en te informeren over ontwikkelingen die spelen. Eind 2022 zijn zij samen op werkbezoek geweest in Almelo om te praten over het APV-artikel om online aangejaagde ordeverstoringen te voorkomen of te kunnen bestraffen als iets plaatsvindt online. Daarnaast voerden zij overleg over de juridische vraagstukken met betrekking tot online monitoren en de bestuurlijke interventiemogelijkheden voor gemeenten bij online illegale of ongewenste content.

Het CCV projecten

Het CCV richt zich op thema's en netwerken als maatschappelijke onrust, regionale samenwerking, G40 en G20 overleggen met burgemeesters, voetbal, jeugd en de City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime. Met de themahouders hiervan bij het CCV is nauw contact gehouden vanwege raakvlakken met online content moderatie. Diverse malen zijn vanuit ProCoM presentaties gegeven op verzoek van deze themahouders en de doelgroep die zij bedienen.

City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime

De City Deal Lokale Weerbaarheid Cybercrime kent in het bijzonder overlap met de lokale dimensie van ProCoM. De City Deal wordt georganiseerd door onder andere DVB en het CCV. Door middel van de City Deal vinden partijen elkaar in hun aanpak van lokale cyberveiligheid. Op lokaal niveau zijn veel creatieve en innovatieve ideeën over hoe gemeenten, regionale samenwerkingsverbanden en Platformen Veilig Ondernemen (PVO's) de cyberweerbaarheid van inwoners en bedrijven kunnen versterken. Om gedragsverandering te bereiken en handelingsperspectief te bieden worden pilots opgezet. Sinds 2020 is een aantal veelbelovende lokale cyberprojecten van de grond gekomen. In 2022 ging de City Deal door met 17 nieuwe projecten. Nieuw is dat 3 van de 17 projecten zich richten op het thema online aangejaagde ordeverstoringen, hetgeen relevant was in relatie tot ProCoM. Door het bundelen van innovatiekracht, van elkaar te leren, samen te werken en goede initiatieven met elkaar te delen en te gebruiken, is het succes voor zowel ProCoM als de City Deal vergroot.

Borging

Het beheer van hiervoor genoemde instrumenten ligt bij het CCV. De middelen om dit mogelijk te maken komen na 2024 vanuit de subsidierelatie tussen het CCV en DVB.

4.4 Deelproject 4 – Kennis & Kunde

Een verbeterde kennispositie van de overheid draagt bij aan het goed kunnen inspelen op nieuwe online ontwikkelingen en fenomenen voordat de schaduwzijden ervan maatschappelijk voelbaar worden. Hierbij gaat het om zowel basiskennis over de werking van het internet en sociale media als kennisontwikkeling- en disseminatie vanuit onderzoek.

Vanwege langdurige uitval van de deelprojectleider van dit deelproject is met Directie X (DX) gesproken over alternatieve benaderingen om het achterliggende doel van een kennisnetwerk te realiseren evenals het bevorderen van kennisontwikkeling en -disseminatie. In samenspraak met DX is een kwartiermaker aangesteld die in de periode van augustus tot oktober 2023 een inventarisatie heeft

uitgevoerd naar de mogelijke structuur en vereisten van een kennissysteem. Tijdens de stuurgroepbijeenkomst in oktober 2023 werd deze inventarisatie gepresenteerd, waarbij onder andere de kennisbehoeften van de beoogde doelgroepen en de aansluiting op het bestaande kennisaanbod werden belicht. Dit heeft mede geleid tot de ontwikkeling van de hierna beschreven activiteiten.

Onderzoeksprogramma Grip Online

Aan het einde van 2023 zijn, naar aanleiding van de aanbevelingen uit de kwartiermakersfase, gesprekken gevoerd met Hogeschool Saxion over het samenbrengen van kennisontwikkeling en kennisbehoefte. In 2024 heeft de Hogeschool Saxion met subsidie van ProCoM stappen gezet richting de uitwerking van een concreet voorstel voor een onderzoeksprogramma, getiteld "Grip Online". In samenwerking met de Hogeschool Saxion is gekozen om in het ontwerp van het onderzoeksprogramma zowel aandacht te besteden aan online gedragingen die leiden tot individueel slachtofferschap – zoals online diefstal, cyberpesten en grooming – als aan collectief slachtofferschap, waaronder online gedragingen die de democratische rechtsstaat onder druk zetten en de online discriminatie van groepen. Het doel is om langs deze lijnen trendanalyses uit te voeren en aanbevelingen te doen voor handelingsperspectieven op het gebied van beleid en uitvoering. Onderdeel van het beoogde onderzoeksprogramma is een symposium waar wetenschappers de meest recente onderzoeken en inzichten onder de aandacht brengen van beleidsmakers om hierover de dialoog te faciliteren.

Modules TMI

Een andere aanbeveling waar vervolg aan is gegeven, is de versterking van de basiskennis bij rijksambtenaren en mogelijk een breder geïnteresseerd publiek. Hiertoe heeft ProCoM via een subsidie de samenwerking gezocht met Too Much Information (TMI). TMI is eind 2024 gestart met de ontwikkeling van een online training in de vorm van een interactieve leermodule. Deze module legt de werking van sociale media platformen uit evenals de belangrijkste wet- en regelgeving die van toepassing is. De inhoud van de online leermodule wordt afgestemd in samenwerking met ECP als onafhankelijke voorzitter van de publiek-private samenwerking.

Nationale Wetenschapsagenda

Begin 2022 is een *call for proposals* uitgegaan van de Nationale Wetenschapsagenda (NWA), waarin onderzoekers werden opgeroepen om projectaanvragen in te dienen die gericht zijn op het beantwoorden van kennisvragen uit de Rijksbrede Kennisagenda Online Samenleving. Vanuit JenV heeft ProCoM € 200.000 bijgedragen aan de Kennisagenda Online Samenleving waardoor samen met andere betrokken ministeries en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) onderzoek kan worden gefinancierd. Dit heeft geleid tot het synergiethema "Kwetsbaarheid en weerbaarheid in een online samenleving" – een NWA-programma dat kijkt naar de kennis die nodig is om op een passende manier om te kunnen gaan met de langetermijneffecten van de digitalisering van de samenleving. Door de NWA is voor dit synergieprogramma in 2024 een begeleidingscommissie ingesteld. Deze commissie draagt zorg voor de inhoudelijke monitoring van de toegewezen projecten en overziet de samenhang van het programma. Naast deskundigen vanuit kennisinstellingen nemen in de begeleidingscommissie overheden zitting die het programma mede financieren. Vanuit ProCoM wordt deelgenomen aan dit gremium.

Borging

In 2025 zal de Stuurgroep van ProCoM zich buigen over het uiteindelijke onderzoeksvoorstel van Hogeschool Saxion. Bij instemming zal voor de uitvoering

van het onderzoeksprogramma Grip Online de subsidierelatie met Hogeschool Saxion worden gecontinueerd.

Bij het synergiethema "Kwetsbaarheid en weerbaarheid in een online samenleving" zal ProCoM in 2025 betrokken blijven via de genoemde begeleidingscommissie.

De leermodules die onder ontwikkeling zijn bij TMI worden naar verwachting in de eerste helft van 2025 opgeleverd. Voor het beheer en de ontsluiting hiervan zijn financiële middelen gereserveerd en zal de samenwerking met ECP worden benut.

5 Lessons Learnt: Samenwerking, Innovatie en Lokale Impact

De ervaringen van PrOCOM hebben een aantal inzichten opgeleverd die in het kader van evaluatie hieronder uiteen zijn gezet.

1. Inrichting publiek-private samenwerking

Het vroegtijdig betrekken van ECP als neutrale procesregisseur is cruciaal geweest voor het draagvlak voor het oprichten van de publiek-private samenwerking (PPS). Verder hielp de drielaagse inrichting (bestaande uit een kernteam, werkgroepen en een brede klankbordgroep) bij het beleggen van verschillende functies. In dit geval de procesondersteuning (kernteam), de uitwerking van onderwerpen (werkgroepen), en een hoofdtafel voor het algemene reilen en zeilen van de PPS (klankbordgroep). Tot op heden heeft de PPS het belang van een centraal en structureel overleg tussen de betrokken partijen zichtbaarder gemaakt. Daarbij is ten aanzien van de rol van overheidsinstanties de noodzaak naar voren gekomen om meer samenhang en structuur aan te brengen in de overheidsinbreng.

2. Traject naar een laagdrempelige meldvoorziening

De wijze waarop de pilot bij Helpwanted is vormgegeven, leidde tot waardevolle inzichten in de haalbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van een centrale meldvoorziening voor onrechtmatige content. Hierdoor kon er in de besluitvorming over de laagdrempelige meldvoorziening uit meerdere onafhankelijke informatiebronnen worden geput. Door de inspanningen omtrent de laagdrempelige meldvoorziening is ook het bredere belang van een goed werkend meldpuntenlandschap duidelijker naar voren gekomen. Het overdragen van de opgedane lessen kan bijdragen aan meer uniformiteit in de werkwijzen van meldpunten en een doelmatiger meldpuntenlandschap. Het rapport van de KWINK groep schetst in dit kader verschillende mogelijke benaderingen van hoe publieke en private partijen hier in meer of mindere mate een rol kunnen vervullen.

3. Lokale aanpak via het CCV

De samenwerking met het CCV leverde concrete instrumenten op, zoals het ontwikkelde barrièremodel en de organisatie van leerkringen (webinars en bijeenkomsten) om gemeenten, politie en het OM te ondersteunen bij het optreden tegen online aangejaagde openbare ordeverstoringen. Een belangrijke les is het belang van het bundelen van lokale kennis en expertise. Door te werken aan een hecht netwerk van relevante partners en het organiseren van leerkringen konden praktijkervaringen en juridische inzichten effectief worden vertaald naar instrumenten die het lokale handelingsperspectief versterken.

4. Werken met de Kritische Meekijkersgroep

De Kritische Meekijkersgroep (KMG) bood als onafhankelijke klankbord waardevolle reflecties op de uitvoeringswerkzaamheden. De regelmatige bijeenkomsten zorgden voor een verrijking van perspectieven en bewustwording van relevante aandachtspunten. Dit verhoogde niet alleen de kwaliteit van besluitvorming, maar

droeg ook bij aan het draagvlak en de transparantie van de genomen maatregelen. Een belangrijke les is dat het betrekken van externe expertise adviezen kan opleveren die breder zijn dan de reikwijdte of de invloedssfeer van het project. Erkenning hiervan is van belang om de meerwaarde van de groep zo goed mogelijk gezamenlijk te duiden en tot uitdrukking te laten komen.

5. Projectmatige aanpak

ProCoM heeft aangetoond dat intensieve samenwerking, innovatieve experimenten en multidisciplinaire betrokkenheid cruciale succesfactoren zijn voor effectieve online content moderatie. De projectsetting hielp om focus aan te brengen en bood in dit geval ook flexibiliteit. Op deze manier konden specifieke uitdagingen rondom online content moderatie in afgebakende deelprojecten worden opgepakt en was er ruimte voor experimenten en innovatie, zoals de pilot bij Helpwanted en de Kritische Meekijkersgroep (KMG). In de uitvoering heeft het project relaties en netwerken tussen overheden, private partijen en externe experts benut en de samenwerking rond de thema's van de deelprojecten verder vormgegeven en gestimuleerd. De kruisbestuiving die daarmee werd gefaciliteerd, heeft bijgedragen aan concrete resultaten en lessen, zoals bij de instrumenten die het CCV voor lokale bestuurders heeft ontwikkeld.

Tegelijkertijd werpt de projectmatige aanpak – ondanks haar focus en flexibiliteit – uitdagingen op op het gebied van continuïteit en structurele verankering van de behaalde resultaten. Daarom is het aan te bevelen om de succesvolle elementen van ProCoM structureel te integreren, hetzij in een programmatische vorm met langere looptijd en duurzame financiering, hetzij door de resultaten in de reguliere organisatie (de lijn) te verankeren. Op die wijze kunnen de opgebouwde kennis, de versterkte samenwerkingsverbanden en de ontwikkelde instrumenten blijvend bijdragen aan een integrale en toekomstbestendige aanpak van online content moderatie.

6 Bijlage 1 – Projectresultaten

Resultaten deelproject 1 – Publiek-Private Samenwerking

Doel 1: Het inrichten van een structuur voor publiek-private samenwerking op het gebied van online content moderatie.

a. De inrichting van een drielaagsmodel publiek-private samenwerking (klankbordgroep, werkgroepen, kernteam).	Opgeleverd volgens plan.
b. Een in co-creatie tussen internetsector en overheid opgesteld Memorandum of Understanding (MoU) met betrekking tot algemene uitgangspunten bij het uitvaardigen en opvolgen van verwijderbevelen en -verzoeken.	Opgeleverd volgens plan met als nieuwe titel Uitgangspunten voor Samenwerking (UvS).
c. Een Abuse Reporting Tool (ART) voor het registreren en monitoren van verwijderverzoeken.	Opgeleverd volgens plan, uitgevoerd door Offlimits. SCART (Meldpunt Kinderporno) is doorontwikkeld naar HART (LMV). Andere meldpunten (e.g. M.OD) zijn nog niet aangehaakt.
d. Een inrichtings- en monitoringsmechanisme met betrekking tot de afspraken in het MoU.	De afspraken uit het UvS zijn abstract en laten zich lastig vertalen in performance metingen. Wel wordt de achterliggende doelstelling dichterbij gebracht middels deelprojectresultaat 1c en ook is de ACM aan zet om invulling te geven aan de rapportageverplichtingen onder de DSA.
e. Input voor het traject om de afspraken in het kader van Notice Take Down (NTD)/ Notice Take Action (NTA) in lijn te brengen met recente wetgeving, waaronder in ieder geval de Digital Services Act (DSA).	Afgerond, op basis van de input van ICTRecht. Met de introductie van de DSA zijn meerdere elementen uit de NTD gecodificeerd in wetgeving. ICTRecht heeft in het begin van 2023 een analyse gemaakt om de NTD-code in lijn te brengen met de DSA. Met de aanwezige NTD-ondertekenaars is de beslissing genomen dat de NTD enkel voor hosting/cloud/datacenters relevant is, omdat voor overige platforms de DSA voldoende handvatten biedt en een NTD-code geen toegevoegde waarde meer heeft.
f. De publiek-private samenwerking borgen zodat er een toekomstbestendig samenwerkingsverband ontstaat.	Opgeleverd volgens plan.

Resultaten deelproject 2 – Laagdrempelige Meldvoorziening

Doel 2: Het tot stand brengen van een laagdrempelige voorziening voor burgers voor het kunnen melden van onrechtmatige online content.

a. Het opstellen van een businesscase voor de inrichting van door de overheid gesubsidieerde meldpunten.	Opgeleverd volgens aangepast plan middels het rapport van KWINK groep waarin denkrichtingen worden aangereikt over hoe de overheid de kwaliteit en doelmatigheid van (bestaande en nieuwe) meldpunten in de toekomst het beste kan stimuleren en borgen.
b. Een toetsingskader onrechtmatige content.	Opgeleverd middels (delen van) meerdere elementen, zijnde: • interne memo Laagdrempelige Meldvoorziening en Classificatie Onrechtmatige Content d.d. 1 december 2023; • aanbevelingen van de vergelijkingscommissie; • witboek PPS; • beslisboom die Helpwanted hanteert.
c. Het inrichten van een laagdrempelige voorziening voor het kunnen melden van bepaalde vormen van onrechtmatige content.	Opgeleverd volgens plan.

Resultaten deelproject 3 – Lokale Aanpak

Doel 3A: Het beschikbaar hebben van instrumentaria voor lokale bestuurders om online aangejaagde openbare orde problemen te voorkomen of te beperken.

a. Een actueel handboek (of actuele website) waarin in kaart is gebracht welk instrumentarium ingezet kan worden met betrekking tot de verschillende categorieën online materiaal.	Opgeleverd volgens plan door het CCV.
b. Een integraal afwegingskader voor de rol van de overheid met betrekking tot online materiaal.	Opgeleverd volgens plan door het CCV.
c. Een virtuele assistent 'advies op maat' en een gebruikersevaluatie ten behoeve van beleidsvorming.	Oplevering loopt door in 2025, uitvoering door het CCV.
d. Een barrièremodel ten behoeve van het Openbaar Ministerie en de politie bij online materiaal.	Opgeleverd volgens plan door het CCV.
e. Het faciliteren van gemeenten bij het voor de rechter brengen van lokale casussen die bijdragen aan het creëren van jurisprudentie met betrekking tot online content moderatie.	Opgeleverd volgens plan door het CCV.

Doel 3B: Het voorleggen van een advies inzake een voorziening om online content toegankelijk te maken op verzoek van het lokale bestuur.

Een advies met betrekking tot het inrichten van een meldvoorziening voor lokale bestuurders.	Opgeleverd volgens plan.
--	--------------------------

Resultaten deelproject 4 – Kennis & Kunde

Doel 4: Het opbouwen en duurzaam onderhouden van kennis en kunde over de werking van het internet, online fenomenen en content moderatie.

a. Een permanent kennisnetwerk van experts op het gebied van de werking van het internet, online fenomenen en content moderatie.	Een decentraal kennisnetwerk is met de netwerken rondom de verschillende deelprojecten tot stand gebracht.
b. Een periodieke rapportage over ontwikkelingen van online fenomenen en adviezen over onderwerpen met betrekking tot online content die bijzondere aandacht nodig hebben.	Opgeleverd volgens plan. ProCoM heeft de Hogeschool Saxion subsidie verstrekt om tot een onderzoeksvoorstel te komen voor hun meerjarig onderzoeksprogramma Grip online.
c. Een permanent bijgehouden en werkende Interdepartementale Kennisagenda Online Content Moderatie.	Waar mogelijk geïntegreerd in deelprojectresultaten 4a, 4b en 4f.
d. Een permanent bijgehouden overzicht van juridische vraagstukken op het gebied van online content moderatie.	Is uitgevoerd binnen het deelproject Lokale aanpak onder deelprojectresultaat 3e.
e. Een organisatie die doorlopend instrumenten oplevert en de uitwisseling van decentrale overheden met betrekking tot het modereren van ongewenst online materiaal faciliteert.	Is uitgevoerd binnen het deelproject Lokale aanpak onder deelprojectresultaat 3a.
f. Online content is als separaat overkoepelend onderwerp opgenomen in de Nationale Wetenschapsagenda (NWA).	ProCoM heeft € 200.000 bijgedragen aan de Kennisagenda Online Samenleving waardoor samen met andere betrokken ministeries en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) onderzoek kan worden gefinancierd. Dit is tot uiting gekomen in het synergiethema "Kwetsbaarheid en weerbaarheid in een online samenleving" – een NWA-programma dat kijkt naar de kennis die nodig is om op een passende manier om te kunnen

	gaan met de langetermijneffecten van de digitalisering van de samenleving.
g. Het introduceren van leermodules voor rijksambtenaren van DGRR.* Het vergroten van het kennisniveau bij beleidsmedewerkers van het internet, online fenomenen en content moderatie. Door het introduceren van leermodules voor DGRR collega's, ook bij on-boarding.	Oplevering loopt door in 2025.
h. Het breed ontsluiten van kennis over online content moderatie via Rijksoverheid.nl.*	Oplevering loopt door in 2025.

**Later toegevoegde projectresultaten.*