



bijlage

Bijlage nummer

Horend bij

Datum

Verzamelbrief Digitalisering december 2024

18 december 2024

Inleiding

Om kinderrechten in de digitale wereld te beschermen is er veel wetgeving. Zo kent de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) verschillende artikelen om de persoonsgegevens van minderjarigen te beschermen. Daarnaast beschermt de richtlijn audiovisuele mediadiensten (AVMSD) minderjarigen tegen schadelijke audiovisuele content. Het consumentenrecht kent bepalingen om kwetsbare groepen – zoals minderjarigen – tegen misleidende en agressieve handelspraktijken te beschermen. En de digitale dienstenverordening (DSA) kent artikelen om minderjarigen te beschermen wanneer zij gebruik maken van online platforms. Er is dus veel wetgeving, maar die kan alleen de gewenste impact hebben als er effectief toezicht is.

Ondanks de uitgebreide wetgeving zien we veel praktijken in de digitale wereld die niet in het belang van het kind zijn en die raken aan de rechten die zij hebben.^{1,2,3} Zo laat onderzoek door het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) zien dat 20% van de kinderen voor hem of haar schadelijke online content ziet.⁴ De Universiteit van Amsterdam vond in onderzoek dat ruim 30% van de jongeren vindt dat sociale media een slechte invloed heeft op hun zelfbeeld.⁵ Een onderzoek van het Britse Ofcom laat zien dat 30% van de kinderen een vals 18+ socialmedia-account gebruikt⁶, waardoor hun persoonsgegevens zonder toestemming van hun ouders worden verwerkt en zij voor advertentiedoeleinden geprofileerd kunnen worden. Voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) waren dit soort bevindingen reden om samen met departementen en toezichthouders te verkennen of er knelpunten zijn in het toezicht op de borging van rechten van minderjarigen in de digitale wereld.

Het ministerie van BZK heeft voor deze verkenning het afgelopen jaar vanuit zijn coördinerende taak het toezicht op kinderrechten in brede zin in kaart gebracht.

¹ [UNICEF-essaybundel-Kinderrechten-in-de-digitale-wereld.pdf](#)

² [Als je het ons vraagt 2024 | De Kinderombudsman](#)

³ [Kabinet moet alle risicoprofilering stopzetten \(amnesty.nl\)](#)

⁴ NICAM, Onderzoek toepassing Kijkwijzer voor social mediaplatforms Instagram en TikTok, 2023.

⁵ Universiteit van Amsterdam, De plussen en minnen van social media, 2023.

⁶ <https://www.ofcom.org.uk/online-safety/protecting-children/a-third-of-children-have-false-social-media-age-of-18>

Hiervoor zijn verschillende toezichttafels georganiseerd waarin vraagstukken, wetgeving en toezichtstaken in kaart zijn gebracht. Hierbij waren departementen en verschillende toezichthouders zoals de Autoriteit Persoonsgegevens (AP), Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Nederlandse Arbeidsinspectie, het Commissariaat voor de Media (CvdM) en het College voor de Rechten van de Mens aanwezig. Daarnaast zijn er individuele gesprekken met toezichthouders en departementen gevoerd om het toezicht verder in kaart te brengen. De motie van het lid Drost¹ die de regering verzoekt een verkenning te doen naar de mogelijkheden tot aanstelling van een kinderautoriteit persoonsgegevens is hierin meegenomen.

Uitkomsten verkenning

Toezichtsvraagstukken

De verkenning laat zien dat veel wetgeving en veel toezichthouders bij het borgen van kinderrechten in de digitale wereld betrokken zijn. De online problematiek is heel divers en gaat bijvoorbeeld over mogelijk schadelijke content, grooming, verleiden tot langdurig platformgebruik of het doen van aankopen, ongeoorloofde reclame en onrechtmatige verwerking van persoonsgegevens. Vraagstukken worden gereguleerd door verschillende sectorale wetgeving en het toezicht op deze wetgeving is belegd bij verschillende toezichthouders. De mandaten van de toezichthouders zijn afgestemd op specifieke problemen en sectoren. Dit zorgt ervoor dat de verschillende toezichthouders zich kunnen toeleggen op specifieke beleidsterreinen en hierop hun expertise kunnen vergroten. Tegelijkertijd zien we dat deze versnippering als gevolg heeft dat de beleids- en toezichtsverantwoordelijkheid op de borging van kinderrechten in de digitale wereld niet direct aan één organisatie te koppelen is. Dit kan als gevolg hebben dat bepaalde problematiek niet effectief wordt geadresseerd en tussen 'wal en schip' valt.

Daarnaast laat de verkenning zien dat er ten aanzien van specifieke online kinderrechten ook specifieke toezichtsvraagstukken bestaan. Als het gaat om de bescherming van persoonsgegevens van minderjarigen zien we bijvoorbeeld een grote afhankelijkheid van toezichthouders in andere landen. Voor het toezicht op de AVG geldt namelijk dat de AP alleen bevoegd is op het moment dat het hoofdkantoor van de organisatie in Nederland is gevestigd. Veel digitale diensten aanbieders hebben zich gevestigd in Ierland, waarbij uit evaluaties blijkt dat de Ierse toezichthouder het aantal AVG-gerelateerde zaken niet aankan. Daarnaast heeft de AP tijdens de verkenning aangegeven op dit moment onvoldoende structurele capaciteit (1,5 fte) en middelen te hebben om dit onderwerp effectief op te kunnen pakken. Bij het toezicht op de AVMSD met betrekking tot de videoplatformdiensten speelt hetzelfde vraagstuk als bij de AVG, omdat hier ook het land-van-oorsprong beginsel geldt. Daarnaast leidt de exponentiele groei in online content tot capaciteitsvraagstukken. Zo hield het CvdM sinds 2022 actief toezicht op video-uploaders (hierna: uploaders) met meer dan 500.000 volgers. Omdat er ook schadelijke content verspreid kan worden door uploaders met minder dan 500.000 volgers besloot het CvdM onlangs om het toezicht verder uit te breiden.⁷ Wat het

⁷ [Twee jaar video-uploaders onder toezicht: van voorlichting naar handhaving - Commissariaat voor de Media \(cvdm.nl\)](#)

Datum

18 december 2024

Onze referentie

2024-0000935455

toezicht in de digitale wereld ook weerbaarstig maakt, is dat er continu nieuwe technieken door bedrijven worden toegepast die tot nieuwe vraagstukken – ook op het gebied van toezicht – leiden. Denk hierbij bijvoorbeeld aan continu evoluerende technieken om gebruikers te verleiden lang online te blijven of aankopen te doen. Bij nieuwe technieken moet steeds weer gekeken worden welke wetgeving van toepassing is en welke toezichthouder op welke manier bevoegd is.

Ontwikkelingen t.a.v. versterking toezicht

Om versnippering in het toezichtlandschap tegen te gaan, hebben toezichthouders de onderlinge samenwerking de afgelopen jaren versterkt. Deze samenwerking vindt onder andere plaats binnen het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT). Dit SDT is in 2021 opgericht door de ACM, de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de AP en het CvdM. Dit platform kent verschillende Kamers waarbinnen op thema's wordt samengewerkt. Dit zijn op dit moment de AI-Kamer, de DSA-kamer en een Kamer voor algemeen overleg. In deze Kamers bespreken de toezichthouders waar onderwerpen overlappen en waar problemen in het toezicht kunnen ontstaan. Zo zijn er in de algemene Kamer uitgangspunten voor online kindermarketing opgesteld, zodat voor iedereen duidelijk is hoe de toezichthouders de wettelijke normen om kinderen te beschermen interpreteren.⁸⁹ Het ministerie van BZK heeft aan toezichthouders gevraagd om een Kamer Online Kinderrechten op te richten, waarin - naast online kindermarketing - ook op andere vraagstukken wordt ingegaan. Toezichthouders gaven hierop aan dat veel vraagstukken ten aanzien van de online bescherming van minderjarigen in de DSA-Kamer aan de orde kunnen komen.

De DSA, die dit jaar volledig in werking is getreden, brengt verschillende vraagstukken ten aanzien van de online bescherming van minderjarigen samen doordat het brede bepalingen op dit vlak kent. Deze Europese wet verplicht alle online platforms die toegankelijk zijn voor minderjarigen om passende en evenredige maatregelen te nemen om minderjarigen te beschermen. Zij kunnen dit bijvoorbeeld doen door hun online interfaces of onderdelen daarvan zo te ontwerpen dat het hoogste niveau van privacy, veiligheid en beveiliging voor minderjarigen wordt gewaarborgd. Daarnaast is het verboden om reclame te tonen op basis van profilering wanneer het platform zich er met redelijke zekerheid van bewust is dat de gebruiker minderjarig is. Voor zeer grote online platforms (ZGOPs, met meer dan 45 miljoen gebruikers in de EU), zoals TikTok, Snapchat of Instagram, gelden aanvullende verplichtingen. In het kader van de verplichte jaarlijkse beoordeling van systeemrisico's moeten zij ook aandacht hebben voor de risico's van hun diensten voor minderjarigen, waaronder hun lichamelijk en geestelijk welzijn. Anders dan bij de AVG en de AVMSD houdt de Europese Commissie (EC) zelf toezicht op de inmiddels 23 aangewezen ZGOPs.¹⁰ Lidstaten zijn zelf verantwoordelijk voor het toezicht op de overige onlinediensten die in hun lidstaat zijn gevestigd.

⁸ [Uitgangspunten voor reclame en marketing gericht op kinderen online | ACM.nl](#)

⁹ Autoriteit Persoonsgegevens 2023, nieuwsbericht 'Toezichthouders van SDT breiding samenwerking in digitaal toezicht uit', te raadplegen via: <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/actueel/toezichthouders-van-sdt-breidensamenwerking-in-digitaal-toezicht-uit>

¹⁰ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-vloses>

Datum

18 december 2024

Onze referentie

2024-0000935455

De EC is direct na het volledig van toepassing worden van de DSA al onderzoeken gestart naar ZGOPS. In februari 2024 is de EC een onderzoek gestart om te beoordelen of TikTok inbreuk maakt op de DSA door de rechten van minderjarigen onvoldoende te beschermen. Hierbij kijkt de EC onder meer naar de vraag of de dienst niet te verslavend is en of persoonsgegevens van minderjarigen voldoende worden beschermd. Ook kijkt de EC of het gebruik van reclame voldoende transparant is, waarbij de EC zeker wil zijn dat de aard en targeting van de advertenties duidelijk zijn. In mei 2024 is de EC een onderzoek gestart naar Meta, waarbij onder meer gekeken wordt naar schadelijke content, verslavende elementen en het missen van adequate leeftijdsverificatie op de sociale media platforms Instagram en Facebook. De breedte van de DSA en de slagvaardigheid waarmee de EC is gestart met zijn toezichthoudende taak, geeft goede hoop op een stevig impuls aan het toezicht op de bescherming van online kinderrechten.

Naast ontwikkelingen ten aanzien van samenwerking tussen Nederlandse toezichthouders en ontwikkelingen in de Europese context, zien we ook ontwikkelingen bij afzonderlijke Nederlandse toezichthouders. Hierboven wezen we al op de uitbreiding van het toezicht door het CvdM naar uploaders met minder dan 500.000 volgers. Daarnaast zien we bij de Kinderombudsman meer aandacht voor online kinderrechten. In haar tweejaarlijkse rapport dat op 20 november 2024 is gepubliceerd, wordt voor het eerst specifiek stilgestaan bij de kwaliteit van leven van kinderen en jongeren in de online wereld. Ook zien we toezichthouders gericht boetes uitdelen. Zo heeft de Nederlandse ACM de ontwikkelaar van de game Fortnite in mei van dit jaar een boete opgelegd van ruim 1,1 miljoen euro vanwege het tonen van misleidende reclames aan kinderen en daarnaast productaanpassingen afgedwongen ten behoeve van minderjarigenbescherming.¹¹ Het CvdM legde in juli een boete op aan een influencer die onvoldoende duidelijk maakte dat er reclame werd gemaakt in een aantal van haar video's.¹²

Vervolgstappen

De resultaten van de verkenning zijn besproken met de departementen en de toezichthouders. Hierbij is het van belang dat BZK een coördinerende en signalerende functie heeft en dat het aan de onafhankelijke toezichthouders en de verantwoordelijke departementen is om de uitkomsten van de verkenning te betrekken in bestaand beleid om effectief toezicht te borgen.

Zoals hierboven beschreven is tijdens de verkenning door de AP aangegeven dat ze onvoldoende structurele capaciteit (1,5 fte) en middelen heeft om dit onderwerp effectief op te kunnen pakken. Tijdens de verkenning zijn verschillende scenario's voor versterking van de AP op dit vlak in kaart gebracht, zoals het opzetten van een kinderautoriteit persoonsgegevens zoals verzocht in de motie Drost¹³, maar ook een aparte afdeling binnen de AP en opgavegericht werken over afdelingen van de AP heen. Het is aan de AP als onafhankelijk toezichthouder om organisatiestructuur en capaciteitsinzet te bepalen. Het is aan het ministerie van Justitie en Veiligheid - als verantwoordelijk ministerie - om het budget van de AP te bepalen. Wat betreft financiële capaciteit heeft de staatssecretaris voor Rechtsbescherming aangegeven dat het budget van de AP in 2025 - ondanks de taakstelling - groeit naar ongeveer

¹¹ [Fortnite-maker krijgt boete van 1,1 miljoen euro wegens misleiding \(nos.nl\)](#)

¹² [Waakhond bestraft eerste vlogger voor verborgen reclame \(nos.nl\)](#)

¹³ Kamerstukken II 2022/2023, 32 761, nr. 272

49 miljoen euro. Dat is een verdubbeling ten opzichte van 5 jaar geleden. Het is aan de AP als onafhankelijke toezichthouder om inhoudelijke prioriteiten te bepalen. Het toezichtlandschap is complex en verspreid over verschillende toezichthouders. Ik ondersteun daarom de stappen die toezichthouders zetten ten aanzien van de samenwerking, zoals de SDT. Deze samenwerking is ook op Europees niveau belangrijk. Ook juich ik het toe dat onder de DSA diverse onderzoeken zijn gestart door de EC; dit zijn belangrijke signalen en mijlpalen. Een goede samenwerking tussen toezichthouders op het terrein van privacy en consumentenbescherming is ontzettend belangrijk en hierin worden stappen gezet door de toezichthouders. Tot slot wil ik aangeven dat ik ontwikkelingen op het gebied van toezicht op online kinderrechten nauwlettend in de gaten houd en vanuit mijn coördinerende rol na de evaluatie van de DSA opnieuw een verkenning wil uitvoeren om zo te bezien wat de ontwikkelingen op het gebied van toezicht zijn.

Datum

18 december 2024

Onze referentie

2024-0000935455