ADVIES VAN DE RAAD VOOR HET OPENBAAR BESTUUR

ZOEKEN NAAR WAARHEID

OVER WAARHEIDSVINDING IN DE DEMOCRATIE IN HET DIGITALE TIJDPERK

Vormgeving: Studio Tint, Den Haag
Druk: Xerox OBT
© mei 2019 Raad voor het Openbaar Bestuur
ISBN 978 90 5991 115 4

Inhoud

Voorwoord		5
Hoofdstuk 1	Waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk	7
1.1	Aanleiding: De democratische gedachtewisseling in het digitale tijdperk	8
1.2	Probleemstelling: Digitalisering zet waarheidsvinding mogelijk onder druk	9
1.3	Doel- en vraagstelling: Een gewenst handelings-perspectief	11
1.4	Leeswijzer: Een queeste naar waarheid	11
Hoofdstuk 2	Het ideaal van waarheidsvinding	15
2.1	Inleiding: De beklimming van de berg van beloften	16
2.2	Definitie: Wat is waarheid?	16
2.3	Relevantie: Het belang van waarheidsvinding voor de democratische gedachtewisseling	20
2.4	Urgentie: De verandering van het reputatiemechanisme	25
2.5	Slot: De belofte en bedreiging van digitalisering voor waarheidsvinding	29
Hoofdstuk 3	De ontsporing van waarheidsvinding	30
3.1	Inleiding: De doorkruising van het dal van desillusie	31
3.2	Beproeving 1: Desinformatie	31
3.3	Beproeving 2: Desintegratie	37
3.4	Beproeving 3: Despotisme	42
3.5	Slot: De bedreigingen ombuigen naar beloftes	49
Hoofdstuk 4	De waarborging van waarheidsvinding	50
4.1	Inleiding: De verkenning van de vallei der verlichting	51
4.2	Terugblik: De waarborging van waarheidsvinding als handelingsperspectief	51
4.3	Vooruitblik: Strategieën om waarheidsvinding te waarborgen	52
4.4	Slot: Zoeken naar waarheid	65

Literatuur 66

Gesprekspartners 73

Bijlage I Adviesaanvraag 74
Bijlage II Aanbevelingen 79

Voorwoord

Bij de opkomst van internet eind vorige eeuw voorzagen utopisten dat het internet iedereen zou verbinden in een 'global village', waar alle mensen op het digitale dorpsplein hun invloed zouden kunnen uitoefenen. De representatieve democratie had dienst gedaan zolang een directe democratie praktisch niet haalbaar was, maar het internet zou dit veranderen en praktische bezwaren wegnemen.
Twintig jaar later is er van dit optimisme over wat het internet voor onze democratie allemaal vermag weinig meer over. We lijken digitalisering eerder als een risico voor de democratie te zijn gaan zien, waarbij nepnieuws, filterbubbles en microtargeting sleutelwoorden zijn.

In dit advies probeert de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) de invloed van digitalisering op het functioneren van onze democratie te duiden, waarbij hij zoekt of er achter de risico's weer iets terug is te vinden van de belofte en het optimisme van weleer. Dat doet hij op verzoek van minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). (Zie de bijlage voor de adviesvraag.) Zij vroeg de ROB de kansen en risico's van digitalisering in beeld te brengen.

De Raad heeft er voor gekozen zijn advies toe te spitsen op waarheidsvinding, het proces om waarheid te achterhalen. Denk aan politici die elkaar op feiten bevragen, wetenschappers die feiten onderzoeken en journalisten die feiten onthullen. Dit proces is van belang voor een goed functionerende democratie, omdat het een belangrijke rol speelt bij het bepalen, bekritiseren en bijsturen van de koers van beleid. Digitalisering geeft mede richting aan dit proces en kan voor waarheidsvinding zowel een belofte als een bedreiging zijn.

Dit rapport benoemt drie digitale beproevingen. In de eerste plaats: desinformatie. De vrees is dat door digitalisering desinformatie sneller vervaardigd en (gericht) verspreid kan worden. De tweede beproeving is desintegratie. Daarbij is het risico dat door digitalisering parallelle werelden ontstaan die niet meer met elkaar kunnen worden verbonden. Ten slotte benoemt dit rapport despotisme als beproeving, waarbij burgers door digitalisering makkelijker beïnvloed kunnen worden zonder dat zij dit door hebben, zoals via (heimelijke) microtargeting door bedrijven of (buitenlandse) politici.

De Raad houdt in dit advies een pleidooi voor het waarborgen van waarheidsvinding. Voor de democratie is het cruciaal dat iedereen naar de waarheid kan zoeken, met een kritische, open houding. Hoewel we de genoemde beproevingen kunnen zien als een bedreiging voor waarheidsvinding in de democratie, betoogt de Raad

dat er tevens een belofte in schuilt. Een democratie die deze beproevingen weet te doorstaan zal sterker worden.

Bij de totstandkoming van dit advies heeft de Raad dankbaar gebruik gemaakt van de kennis van verschillende experts. Samen met het Rathenau Instituut heeft de Raad twee avonden georganiseerd waar experts in dialoog gingen met elkaar en met het publiek over waarheidsvinding, democratie en digitalisering. Ook heeft de Raad conceptversies van dit advies getoetst bij verschillende experts in de wetenschap (zie bijlage). Tot slot is er gebruik gemaakt van de kennis van een klankbordgroep van BZK. De Raad is al deze mensen erkentelijk voor hun tijd en inzet die zo belangrijk was om dit advies tot stand te laten komen. Uiteraard is alleen de ROB verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op het eindresultaat van dit advies.

Vanuit de Raad vervulden met name de leden Katrien Termeer, Sarah de Lange en Miranda de Vries een leidende rol bij de totstandkoming van dit advies. Vanuit de staf voerden Bart Leurs en Jasper Zuure de pen over dit advies. De Raad is hen zeer erkentelijk voor het vele en goede werk dat afgelopen jaar is verzet.

Spreken over of zoeken naar de waarheid is niet hetzelfde als de waarheid in pacht (menen te) hebben. Het gaat de Raad met dit advies niet zo zeer om het product van waarheidsvinding –waarheid– maar om het proces: zoeken naar waarheid. In dit advies wil de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) u graag meenemen op zijn zoektocht naar waarheid. Zoekt u met ons mee?

Han Polman
Voorzitter
Raad voor het
Openbaar Bestuur

Rien Fraanje
Secretaris-directeur
Raad voor het
Openbaar Bestuur

HOOFDSTUK 1

Waarheidsvinding in de democratie in het digitale tijdperk

1.1 AANLEIDING

DE DEMOCRATISCHE GEDACHTEWISSELING IN HET DIGITALE TIJDPERK

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) gevraagd om de kansen en bedreigingen te analyseren die toenemende digitalisering biedt voor een goed functionerende, moderne democratie[1]. In haar brief signaleert zij dat het tempo waarin en de schaal waarop informatie wordt uitgewisseld is toegenomen, dat de diversiteit aan communicatiemiddelen de afgelopen jaren groter is geworden en dat door deze ontwikkelingen de toegang tot informatie is verbeterd en het communicatiebereik van individuen is verveelvoudigd[2].

In dit advies kiest de Raad er daarom voor te focussen op de digitalisering van informatie-uitwisseling. We[3] verstaan daarbij onder digitalisering het omzetten van informatie in digitale vorm; letterlijk: nullen en enen[4]. Voorbeelden van digitale technologieën zijn het internet, mobiele communicatie en sociale media. Online platforms als Facebook, twitter en YouTube worden niet alleen gevormd door relaties tussen mensen, maar kunnen deze relaties mede vormgeven. Zo kunnen zij het makkelijker maken voor mensen om zich spontaan en zonder formele organisatie te organiseren[5]. Van het online verzamelen van kattenplaatjes tot *crowdfunding*[6].

De minister stelt in haar brief terecht dat digitalisering relevant is voor democratieën. Zo kunnen democratieën met behulp van digitalisering de dienstverlening van de overheid verbeteren. Denk aan een digitaal loket, digitaal vergunningenstelsel of DigiD. Ook kunnen democratieën digitalisering gebruiken om burgers te informeren, te laten meedenken met beleid en inspraak te geven via het internet[7].

De meeste ontwikkelingen die de minister signaleert in haar brief hebben echter vooral te maken met een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling. Enerzijds ziet zij hiervoor kansen. Zoals de mogelijkheden voor

1 Minister van BZK 2018.
2 Minister van BZK 2018.
3 Ten behoeve van de leesbaarheid van de tekst spreken we niet altijd over de ROB of Raad, maar soms ook vanuit de eerste persoon meervoud. Met 'we' verwijst de Raad in dit advies dus niet naar 'mensen in het algemeen', maar naar zichzelf als auteur van het advies.
4 Hierbij sluiten we aan bij de definitie zoals geformuleerd in het rapport 'Opwaarderen' van het Rathenau Instituut: '*Digitaliseren betekent letterlijk "[informatie, red] omzetten in digitale vorm ([in, red] nullen en enen)" (Van Dale). Denk bijvoorbeeld aan (...) een foto die wordt gescand en door de computer vertaald wordt in pixels. Anno 2016 kennen we steeds meer digitale producten en diensten, zoals digitale muziek, streamingsdiensten of de digitale bankrekening.*'
Kool, Timmer, Royakkers, & Van Est 2017, p. 26.
5 Shirky 2008.
6 Howe 2008.
7 ROB 2018a.

burgers om zich snel en eenvoudig te verenigen en de aandacht te vestigen op voor hen relevante problemen. Of de mogelijkheden voor politici om gebruik te maken van sociale media en zo bij te dragen aan een grotere transparantie en benaderbaarheid. Anderzijds ziet zij ook de keerzijde van digitalisering. Zoals informatie die komt uit veel verschillende bronnen waarvan de juistheid en betrouwbaarheid niet altijd duidelijk is. Of digitale platforms die de mening van individuen gericht en heimelijk kunnen sturen door eenzijdige of gekleurde informatie aan te bieden.

De Raad kiest er hier daarom voor zich te richten op een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling. Hieronder verstaan we de gedachtewisseling tussen burgers, beleidsmakers en politici met het oog op democratische besluitvorming. Deze uitwisseling van gedachten vindt plaats op verschillende plekken in de samenleving: in het parlement, binnen politieke partijen, op publieke media en op digitale platformen[8]. En deze loopt dwars door verschillende periodes: in de aanloop naar verkiezingen, tijdens een Kamerdebat of in de nasleep van een gebeurtenis. Zo wordt de gedachtewisseling over het klimaat al een aantal jaar niet alleen gevoerd in het parlement, maar ook op opeenvolgende partijcongressen, aan de terugkerende tafels van TV-programma's en middels de voortdurende stroom van berichten op de sociale media.

1.2 PROBLEEMSTELLING

DIGITALISERING ZET WAARHEIDSVINDING MOGELIJK ONDER DRUK

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling is waarheidsvinding – een proces om waarheid te achterhalen – van belang. Voorbeelden van waarheidsvinding zijn politici die elkaar op feiten bevragen, wetenschappers die feiten onderzoeken en journalisten die feiten onthullen. We bespreken het belang van waarheidsvinding uitgebreider in hoofdstuk 2. De kern van ons argument is dat een gedeeld beeld van de werkelijkheid, ook al is dit beeld soms minimaal en tijdelijk, van belang is om de koers van beleid te ontwikkelen. Waarheidsvinding speelt een belangrijke rol bij het bepalen, bekritiseren en bijsturen van deze koers. Digitalisering geeft mede richting aan deze koers en kan voor waarheidsvinding zowel een belofte zijn als een bedreiging.

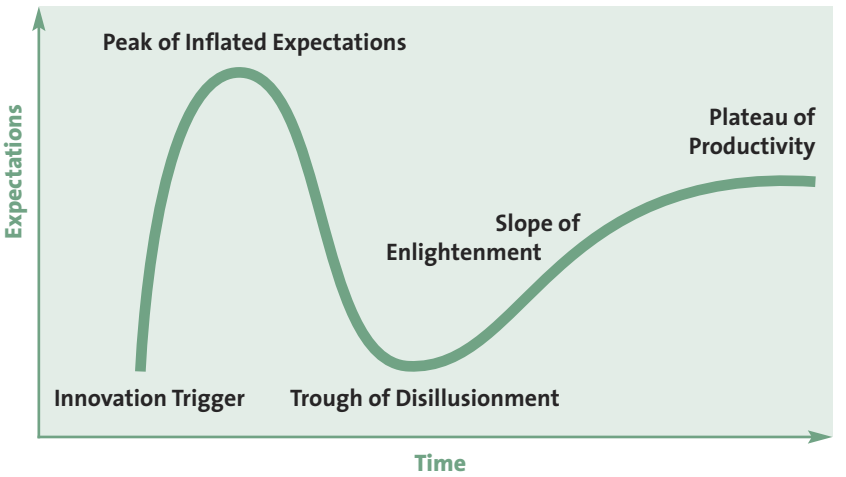
Wat het lastig maakt om te adviseren over de kansen en gevaren van digitalisering voor waarheidsvinding in de democratie is dat de ontwikkelingen snel gaan en het nog onduidelijk is wat precies de effecten zijn van digitalisering op de korte en lange termijn.

Wat de Raad echter al wel is opgevallen aan de discussie over digitalisering is dat de verwachtingen hiervan het afgelopen decennium lijken te zijn omgeslagen.

8 We gaan hier later in dit advies uitgebreider op in. Zie ook de blog hierover op onze website: Zuure 2018a.

Aan het begin van de 21e eeuw leek digitalisering nog vooral te worden gezien als een belofte voor waarheidsvinding in de democratie, zoals bij de ontvangst van initiatieven als Wikipedia die een betere informatievoorziening zouden ondersteunen. Maar tegenwoordig lijkt digitalisering vooral te worden gezien als een bedreiging voor waarheidsvinding in de democratie. Een voorbeeld is de angst voor de online verspreiding van nepnieuws die informatievoorziening in de democratie ondermijnt. Deze omslag doet denken aan de onderstaande hypecycle van Gartner[9].

Figuur 1: Hypecycle van Gartner



De hypecycle biedt een mooie illustratie van de wet van Amara, een futurist en onderzoeker die met zijn wet mensen wilde stimuleren meer na te denken over de lange termijneffecten van technologie: '*Men is geneigd de impact van nieuwe technologieën op de korte termijn te overschatten en op de lange termijn te onderschatten*'[10].

De figuur begint bij de introductie van technologieën, zoals de komst van het internet, sociale media en platforms (*innovation trigger*). Vervolgens laat de figuur zien dat de verwachtingen van technologieën vaak te veel worden opgeblazen tot een berg van beloften (*peak of inflated expectations*). Als de verwachtingen echter blijken tegen te vallen ontstaat een dal van desillusie (*trough of disillusionment*). Pas nadat men de vallei der verlichting (*slope of en-*

9 https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle (geraadpleegd op 6 februari 2019)
10 https://en.wikipedia.org/wiki/Roy_Amara (geraadpleegd 11 april 2019)

lightenment) heeft verkend keert men terug naar meer realistische verwachtingen van wat een bepaalde technologie vermag. Pas dan bereikt men het plateau van productiviteit (*plateau of productivity*).

De wetenschappelijke analyses en opiniërende beschouwingen over de digitalisering van waarheidsvinding buitelen inmiddels over elkaar heen en het is voor politici en beleidsmakers niet altijd eenvoudig om door de wirwar van onderzoeken, rapporten en opiniestukken nog een gewenst handelingsperspectief te zien. Volgens sommigen zouden we nu in het dal van desillusie zitten: 'het internet is kapot'[11].

Volgens de Raad is daarom de tijd aangebroken voor een fase van verlichting en een genuanceerd en realistisch perspectief op wat digitalisering kan betekenen voor waarheidsvinding in de democratie. Is het internet kapot? En zo ja, zouden we het misschien kunnen repareren en verbeteren?

1.3 DOEL- EN VRAAGSTELLING

EEN GEWENST HANDELINGSPERSPECTIEF

Het doel van de door de minister gevraagde analyse van de kansen en gevaren van digitalisering is te komen tot een gewenst handelingsperspectief voor het openbaar bestuur[12]. Hoewel de Raad ook aandacht heeft voor de rol van andere actoren – zoals de wetenschap, journalistiek en digitale platforms – en andere geledingen van het openbaar bestuur – zoals lokale, regionale en internationale overheden – richten we ons als adviseur van de regering en Staten-Generaal vooral op de rol van laatstgenoemden ten aanzien van waarheidsvinding. De centrale vraag luidt daarom:

Wat is in het digitale tijdperk een gewenst handelingsperspectief voor de regering en Staten-Generaal ten aanzien van waarheidsvinding in de democratie?

1.4 LEESWIJZER

EEN QUEESTE NAAR WAARHEID

De Raad ziet dit advies als een queeste naar waarheid. Een queeste is een zoek- of speurtocht[13], in de literatuur dikwijls wel met de betekenis van een onmogelijke, onuitvoerbare opdracht die men zichzelf stelt[14].

11 Marleen Stikker bij zomergasten 2018: https://www.vpro.nl/programmas/zomergasten/kijk/afleveringen/2018/marleen-stikker.html (geraadpleegd 18 april 2019)
12 Minister van BZK 2018.
13 Van Dale 1999, p. 2712.
14 Een voorbeeld uit de Griekse mythologie is de queeste van Jason en de Argonauten naar het Gulden Vlies in Kolchis Fry 2019.

Aan het begin van ons adviestraject werd het nut van onze zoektocht – niet alleen door anderen, maar ook door onszelf – al snel ter discussie gesteld[15]. Kritische vragen volgden. Waarheid? Gaat politiek niet over waarden? En is de ondermijning van waarheid niet een probleem van alle tijden? Waarheid is toch een kwestie van perceptie? Een kwestie van context? En machthebbers bepalen toch wat geldt als 'waarheid'?

We besloten desondanks dat het de moeite waard zou zijn om aan onze zoektocht te beginnen. Niet omdat we dachten dat we dé waarheid zouden vinden, maar wel omdat we dachten dat de zoektocht zelf waardevol zou zijn en nieuwe inzichten zou opleveren. Al was het maar om de zojuist genoemde vragen beter te kunnen beantwoorden. We komen op deze vragen terug in de terugblik in hoofdstuk 4.

Aan de hand van de eerder besproken hypecycle schetsen we hier kort de route die we hebben afgelegd en de beproevingen die we onderweg zijn tegengekomen. De opbouw van dit advies volgt deze route.

- In hoofdstuk 2 vervolgen we onze weg en beklimmen we de berg van beloften. We bestuderen daar het *ideaal van waarheidsvinding* om meer uitzicht te krijgen op de democratische belofte die digitalisering mogelijk zou kunnen inlossen en een spreekwoordelijke stip op de horizon te zetten.
  Aan de hand van welke waarden willen we in het digitale tijdperk waarheidsvinding organiseren in de democratie?

  Daarbij hebben we aandacht voor het ideaal van deliberatieve democratie waarin burgers in staat zijn om van elkaar te leren en hun mening aan te passen indien nodig. Daarvoor is het belangrijk dat burgers – idealiter – helder en eerlijk zijn over hun perceptie van de werkelijkheid, dat ze zonder dwang reflecteren op hun voorkeuren, waarden en belangen, en dat ze ruimte krijgen om elkaar te bevragen en weerspreken. Aanvankelijk leek digitalisering hiervoor vooral een belofte, maar de praktijk bleek weerbarstiger.

- In hoofdstuk 3 dalen we daarom af naar het dal van desillusie. We bespreken daar de *ontsporing van waarheidsvinding* om een overzicht te krijgen van de belangrijkste beproevingen op de weg naar waarheid.
  Met welke mogelijke beproevingen voor waarheidsvinding hebben we rekening te houden in de democratie in het digitale tijdperk?

15 Ter voorbereiding van dit advies heeft de Raad, mede op verzoek van de minister, twee publieke debatten georganiseerd met het Rathenau Instituut en anderen. De Raad is hen hiervoor zeer erkentelijk en heeft dankbaar gebruik gemaakt van hun kennis.

In hoofdstuk 3 destilleren we drie (digitale) beproevingen:

1 *Desinformatie* leidt ertoe dat beelden van de werkelijkheid niet overeenkomen met deze werkelijkheid. De vrees is dat door digitalisering desinformatie sneller vervaardigd en (gericht) verspreid kan worden. Denk hierbij aan nepnieuws, complottheorieën en propaganda.
2 *Desintegratie* leidt ertoe dat er geen of onvoldoende gemeenschappelijke beeld is van de werkelijkheid. De vrees is dat door digitalisering parallelle werelden ontstaan die niet meer met elkaar kunnen worden verbonden. Denk hierbij aan verschijnselen als filter bubbles, echokamers en digitale schandpalen.
3 *Despotisme* leidt ertoe dat het lastiger wordt om waarheidsclaims van machthebbers te weerspreken. De vrees is dat door digitalisering burgers makkelijker beïnvloed kunnen worden zonder dat zij dit door hebben. Denk hierbij aan (heimelijke) microtargeting door bedrijven of (buitenlandse) politici.

Na de bespreking van de drie beproevingen vervolgen we onze weg in hoofdstuk 4 en verkennen we de vallei der verlichting. We bespreken daar de *waarborging van waarheidsvinding* om inzicht te krijgen in een mogelijk handelingsperspectief voor de regering en Staten-Generaal.

Hoe kunnen de regering en Staten-Generaal in het digitale tijdperk waarheidsvinding waarborgen in de democratie?

- We werken in hoofdstuk 4 tot slot vijf strategieën uit om van waarheidsvinding een productief proces te maken dat bijdraagt aan een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling:
  1 Vergroot het vertrouwen in instituties voor waarheidsvinding door zelf als regering en Staten-Generaal het goede voorbeeld te geven. Houd daarbij rekening met de invloed van eigen houding en gedrag op het vertrouwen van burgers in instituties en de bemensing hiervan.
  2 Maak burgers weerbaar voor desinformatie door kritisch burgerschap te stimuleren. Houd daarbij rekening met de invloed van psychologische processen op het verwerken van informatie en digitale technologieën die inspelen op psychologische valkuilen van mensen.
  3 Pak desintegratie aan door samen met burgers, media, wetenschap en platforms plekken van gedachtewisseling te bouwen. Houd daarbij rekening met hoe het ontwerp van platforms waarheidsvinding kan bevorderen en belemmeren.
  4 Voorkom despotisme door tegenmachten te organiseren. Houd daarbij rekening met nieuwe machtsverhoudingen en waarborg de mogelijkheid van outsiders en andersdenkenden om deel te kunnen blijven nemen aan de democratische gedachtewisseling.

5 Doorbreek waarheidsschroom door het gesprek over waarheid, en waarheidsvinding in de democratie, te blijven voeren. Houd daarbij rekening met het belang van voortdurend onderzoek: spreken over waarheid is immers niet hetzelfde als haar in pacht hebben.

HOOFDSTUK 2

HET IDEAAL VAN WAARHEIDSVINDING

2.1 INLEIDING

DE BEKLIMMING VAN DE BERG VAN BELOFTEN

In dit hoofdstuk beklimmen we de berg van beloften om op zoek te gaan naar het ideaal van waarheidsvinding. We willen zo meer uitzicht krijgen op de belofte van digitalisering voor waarheidsvinding en een spreekwoordelijke stip op de horizon zetten.

De centrale vraag is aan de hand van welke waarden we in het digitale tijdperk waarheidsvinding willen organiseren in de democratie.

We bespreken wat we verstaan onder 'waarheid', waarom het achterhalen van waarheid van belang is voor de democratische gedachtewisseling en wat de urgentie is van digitalisering voor het ideaal van waarheidsvinding in de democratie.

2.2 DEFINITIE

WAT IS WAARHEID?

In de inleiding definieerden we waarheidsvinding als een proces om waarheid te achterhalen. Maar wat is of betekent 'waarheid'? Met het beantwoorden van deze vraag hebben filosofen rijen boekenkasten gevuld. In 'A short history of truth' onderscheidt de filosoof Baggini wel 10 verschillende soorten 'waarheid'[16]. En daar weten andere filosofen ongetwijfeld nog meer soorten aan toe te voegen.

Voor het doel van dit advies, een handelingsperspectief bieden aan de regering en Staten-Generaal, richten we ons voornamelijk op twee politiek relevante dimensies van waarheidsvinding: 'waarheid als werkelijkheid' en 'waarheid als wenselijkheid'[17].

Bij waarheid als werkelijkheid is iets 'waar' als het overeenstemt met de werkelijkheid. Een voorbeeld is dat de waarheidsclaim dat 1.000 vluchtelingen een verblijfsvergunning hebben gekregen 'waar' is als het feitelijke aantal vluchtelingen dat een verblijfsvergunning heeft gekregen 1.000 is. Deze waarheidsopvatting wordt in de filosofie ook wel de 'spiegeltheorie' genoemd, waarbij waarheid een 'weerspiegeling' of 'een correcte weergave' is van de werkelijkheid[18]. De filosoof Boudry vergelijkt waarheidsoordelen met pijlen die worden afgevuurd op de wereld: '*Als we recht in de roos schieten, dan noemen we ze "waar". Al we in de buurt zitten, dan zijn*

16 Baggini maakt onderscheid tussen de volgende waarheden: eternal truths, authoritative truths, esoteric truths, reasoned truths, empirical truths, creative truths, relative truths, powerful truths, moral truths en holistic truths. Baggini 2017.

17 Hoppe gebruikt voor deze dimensies de terminologie van respectievelijk 'means' (middelen, d.i. relevante en beschikbare kennis over de werkelijkheid) en 'goals' (gewenste werkelijkheid). Hoppe 2011, p.74.

18 Wijnberg 2018.

ze bij benadering waar. En als we helemaal naast de roos schieten, dan noemen we ze vals of onwaar.' [19]

Bij waarheid als wenselijkheid is iets 'waar' als het overeenstemt met een gewenste werkelijkheid[20]. Een voorbeeld is dat de waarheidsclaim dat 1.000 vluchtelingen een verblijfsvergunning zouden moeten krijgen 'waar' is als het gewenste aantal vluchtelingen 1.000 is, bijvoorbeeld omdat dit rechtvaardig zou zijn. Deze gewenste werkelijkheid hangt samen met de ideologische overtuiging van mensen en kan dienen als een gids, inspiratie of ter verbeelding[21]. Een gewenste werkelijkheid kan het waard zijn om voor te strijden, zelfs als de feiten weerbarstig zijn. Maar deze kan mensen ook blind maken als zij louter nog geïnteresseerd zijn in de werkelijkheid die zij zelf wensen en geen oog meer hebben voor feiten of de werkelijkheden die anderen wensen.

Het achterhalen van waarheid, en het maken van onderscheid tussen 'waarheid als werkelijkheid' en 'waarheid als wenselijkheid', is makkelijker gezegd dan gedaan. De werkelijkheid kan door mensen immers verschillend worden geïnterpreteerd. Daarbij is de spreekwoordelijke bril waardoor mensen naar de werkelijkheid kijken bepalend voor de interpretatie van wat ze zien[22]. Dat hun interpretaties uiteen kunnen lopen wordt geïllustreerd door het onderstaande figuur dat beroemd is geworden in de filosofie door het werk van Wittgenstein.

19 Boudry 2018.
20 Het omgekeerde komt overigens ook voor: 'waarheid als ongewenste werkelijkheid'.
21 Brinkel, Janssens en Kooistra 2018.
22 Dit kan uiteraard ook via het gehoor. Een recent voorbeeld waarbij mensen geluid verschillend waarnamen is het geluidsfragment waarbij mensen zowel Laurel als Yanny konden horen. (https://nos.nl/video/2232060-luister-zelf-hoor-jij-yanny-of-laurel.html)

Wat heeft de tekenaar van deze figuur geprobeerd weer te geven? Een eend? Een konijn? Of een eend én een konijn? We willen hier met de figuur niet illustreren dat er geen feitelijke werkelijkheid is, maar dat mensen, afhankelijk van hun positie of perspectief, deze anders kunnen interpreteren. Zij zien immers dezelfde zwarte lijnen, maar een ander dier. Soms kunnen mensen zich niet voorstellen dat iemand een andere interpretatie heeft.

"There can be no peace until they renounce their Rabbit God and accept our Duck God."

CartoonCollections.com

Waarheidsvinding kent derhalve een aantal uitdagingen. Een eerste uitdaging is dat de werkelijkheid niet voor zichzelf spreekt. Volgens de filosoof Popper is kennis onvermijdelijk op vooronderstellingen gebaseerd[23]. In ons voorbeeld: Wie telt als een vluchteling en hoe wordt vastgesteld dat er sprake is van een vluchteling? In lijn met Popper stelt de filosofe Dehue dat wat 'uit wetenschappelijk onderzoek blijkt' er onvermijdelijk deels van tevoren in is gestopt[24]. Dat is volgens haar op zichzelf niet laakbaar, maar wel als het verborgen wordt zodat er over de feiten geen discussie meer mogelijk is.

Over het belang van feiten, en hun selectie, moet discussie mogelijk zijn. De socioloog Houtman laat met een voorbeeld zien dat feiten niet belangrijk of onbelangrijk zijn, maar dat men ze alleen maar belangrijk kan vinden[25]. Zo is 'het' werkloosheidsprobleem voor links een 'armoedeprobleem', maar voor rechts een 'uitkeringsprobleem'. Het selecteren van de relevante feiten moeten we volgens Houtman niet zien als een wetenschappelijke, maar een politieke of zelfs levensbeschouwelijke daad die louter op wetenschappelijke gronden niet te rechtvaardigen is. Het is gerelateerd aan de vraag wat nu eigenlijk 'het' probleem is. Dezelfde vraag kan gesteld worden voor 'het' vluchtelingenprobleem dat we hier gekozen hebben als voorbeeld.

Een tweede uitdaging is dat mensen vaak geen directe toegang hebben tot de werkelijkheid. Zij dienen de werkelijkheid vaak waar te nemen via anderen, zoals politici, journalisten en wetenschappers. En wie kunnen of moeten zij geloven? De politicus die voor of tegen de toelating van vluchtelingen is, de oorlogscorrespondent in het Midden-Oosten of de hoogleraar gespecialiseerd in migratie? De schrijver Harari stelde in een interview in *NRC* dat dit een probleem is dat ook speelt bij drukbezette machthebbers: '*In feite zijn ze slechter af dan wij om de wereld te begrijpen, omdat ze meestal geen tijd hebben om na te denken. En het is voor hen erg moeilijk te vertrouwen op wat mensen hen vertellen. Iedereen wil iets van ze. Alsof ze midden in een zwart gat zitten dat alles om hen heen vervormt. Macht verplettert de waarheid, dat heb ik daar gezien.*'[26]

Een derde uitdaging is dat de werkelijkheid geen vaststaand gegeven is. De werkelijkheid verandert voortdurend, onder andere doordat de mens haar mede vormgeeft. De oorsprong van het woord 'feit' laat dit ook zien: het stamt af van het Latijnse 'facere' dat 'maken' betekent[27]. Zo kan het

23 Dehue 2016, p. 11.
24 Dehue 2016, p. 23.
25 Houtman 2018, p. 100.
26 Interview met Harari in *NRC Handelsblad*. Van Noort en Spiering 2018.
27 Dehue 2016, p. 11. Ten Bos 2018, p. 62.

aantal vluchtelingen dat een verblijfsvergunning krijgt niet alleen toenemen door het uitbreken van een oorlog of door mensensmokkelaars die handelen in de tocht over de Middellandse Zee, maar ook door het bijstellen van de criteria voor toelating. Een nieuwe werkelijkheid kan zelfs tot stand komen door een zichzelf vervullende voorspelling. Een politicus die bij herhaling voorspelt dat er in Nederland te veel vluchtelingen een verblijfsvergunning zullen krijgen vanwege te soepele criteria zou hiermee onbedoeld vluchtelingen in het buitenland op een idee kunnen brengen.

Hoewel het achterhalen van de werkelijkheid lastig kan zijn, richten wij ons in dit advies toch op 'waarheid als werkelijkheid' en laten wij het oordeel over 'waarheid als wenselijkheid' aan de lezer en politiek – in het bewustzijn dat er een wisselwerking is tussen beide[28]. Maar waarom? Waarom is 'waarheid als werkelijkheid' eigenlijk belangrijk voor de democratische gedachtewisseling?

2.3 RELEVANTIE

HET BELANG VAN WAARHEIDSVINDING VOOR DE DEMOCRATISCHE GEDACHTEWISSELING

Waarheidsvinding is een centraal onderdeel in recht en wetenschap. Zo probeert een rechter te achterhalen of het plausibel is dat een verdachte strafbare feiten heeft gepleegd. Waar was de verdachte ten tijde van de moord? Had hij of zij een alibi? Wat is de bewijslast? En een wetenschapper probeert nieuwe feiten te ontdekken, verbanden te leggen tussen verschillende verschijnselen of deze juist te weerleggen. Wat is de relatie tussen CO_2-uitstoot en de opwarming van de aarde of tussen kindervaccinatie en kinderziektes en bijwerkingen? Is er daarbij sprake van correlatie of van causaliteit? En onder welke omstandigheden treden effecten wel of niet op?

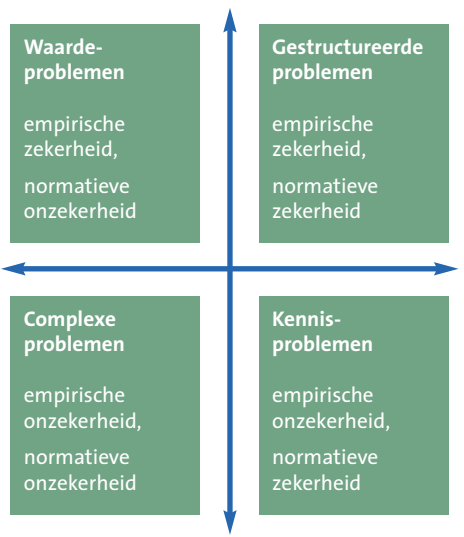
In politiek en beleid echter is waarheidsvinding niet onomstreden. De al eerder genoemde filosoof Boudry spreekt zelfs van 'waarheidsschroom': de moeite om te spreken over 'waarheid'[29]. Volgens hem ligt het achterliggend idee – dat een objectieve en gedeelde werkelijkheid kan dienen als ijkpunt om feitelijke discussies te beslechten –zelfs al lang ten onrechte op de 'intellectuele schroothoop'. Hij houdt daarom een pleidooi voor waarheidsvinding. In lijn met zijn pleidooi wil de Raad in dit advies de waarheidsschroom doorbreken.

28 Tuinstra en Hajer 2014.
29 Boudry 2018, p 59.

Hoewel we erkennen dat waarheid een complex en onrustig bezit is, doet waarheid er volgens ons toe, ook in politiek en beleid. We willen dit illustreren aan de hand van wetenschappelijke inzichten over complexe maatschappelijke problemen[30]. Complexe maatschappelijke problemen kenmerken zich door zowel een gebrek aan consensus over de feiten (wat wij 'waarheid als werkelijkheid' noemen) als een gebrek aan overeenstemming over normen of waarden (wat wij 'waarheid als wenselijkheid' noemen).

Als men het niet eens is over de feiten leidt dit tot empirische onzekerheid. Om hoeveel vluchtelingen gaat het? Waar komen ze vandaan? En als men het niet eens is over normen of waarden leidt dit tot normatieve onzekerheid. Hoeveel vluchtelingen willen we toelaten? Wie mogen blijven? Met behulp van de assen empirische en normatieve zekerheid kunnen vier verschillende type maatschappelijke problemen geclassificeerd worden[31].

Figuur 2: Vier typen maatschappelijke problemen



Links onderin zijn de complexe problemen[32]. Er is sprake van empirische én normatieve onzekerheid. Men is het oneens over het aantal vluchtelingen dat is toegelaten én dat zou moeten worden toegelaten. Men kan dus ook niet bepalen of er meer of minder vluchtelingen moeten worden toegelaten.

30 Hoppe 2011, p.73.
31 Hoppe 2011, p.73.
32 Hoppe noemt dit de *unstructured problems*. Hoppe 2011, p.73. In de literatuur zijn ze beroemd geworden onder de noemer van *wicked problems*. Rittler en Webber 1973.

Rechts onderin zijn de kennisproblemen[33]. Hierbij is er empirische onzekerheid, maar normatieve zekerheid. Men is het niet eens over het aantal vluchtelingen dat feitelijk is toegelaten, maar wél eens over het aantal vluchtelingen dat zou moeten worden toegelaten. Men weet dus niet of er feitelijk meer of minder vluchtelingen zijn toegelaten dan gewenst.

Linksboven zijn de waardeproblemen[34]. Hierbij is er sprake van empirische zekerheid, maar normatieve onzekerheid. Men is het wél eens over het aantal vluchtelingen dat feitelijk is toegelaten, maar niet eens over de hoogte van het aantal vluchtelingen dat zou moeten worden toegelaten. Men weet dus niet of men meer of minder vluchtelingen dan op dit moment het geval is wil toelaten.

Rechtsboven zijn de gestructureerde problemen[35]. Er is sprake van empirische én normatieve zekerheid. Men is het eens over het aantal vluchtelingen dat feitelijk is toegelaten en dat zou moeten worden toegelaten. Men weet of meer of minder vluchtelingen moeten worden toegelaten of dat de status quo moet worden gehandhaafd.

Deze voorbeelden tonen aan dat zelfs als politiek over 'waarheid als wenselijkheid' gaat, 'waarheid als werkelijkheid' van belang is om te kunnen bepalen of handelen van de overheid nodig is om deze gewenste werkelijkheid te realiseren of behouden. Met andere woorden: om te kunnen zien waar we als samenleving staan, waar we naar toe kunnen en hoe we daar kunnen komen is een gedeelde kaart van de werkelijkheid – waar op zijn minst tijdelijk overeenstemming over is – van belang.

Waarheidsvinding is echter ook van belang om van mening te kunnen verschillen. Met behulp van waarheidsvinding kunnen machthebbers nog worden weersproken, maar zonder waarheidsvinding kunnen zij hun wil doordrukken. De filosofe Arendt stelde hierover: '*The ideal subject of totalitarian rule is not the convinced Communist, but people for whom the distinction between fact and fiction (i.e., the reality of experience) and the distinction between true and false (i.e., the standards of thought) no longer exist.*'[36] Willen we dat zij die de macht hebben bepalen wat waar is en wat niet?

33 In de terminologie van Hoppe zijn dit de *moderately structured problems – goals*: de structuur wordt gegeven doordat men het eens is over de gewenste werkelijkheid (*goals*).
34 In de terminologie van Hoppe zijn dit de *moderately structured problems – means*: de structuur wordt gegeven doordat men het eens is over de waarheid als werkelijkheid (*means*).
35 Deze benaming is overgenomen van Hoppe. Hoppe 2011, p.72.
36 Arendt 1951, p. 622.

Waarheidsvinding is dus niet alleen nodig om waarheden te kunnen claimen (i.e., 'waarspreken'), maar ook, en misschien wel vooral, om claims te kunnen kritiseren (i.e., 'weerspreken'). Een cruciale vraag is hoe te waarborgen dat mensen de waarheidsclaims van hun machthebbers kunnen blijven weerspreken: 'Speaking truth to power'.

Een optie is 'waarheid' te beschouwen als een regulatief idee. Volgens de filosoof Van Gunsteren is dat een idee waar iedereen naar verwijst, maar dat niemand permanent in bezit heeft om het als baas aan anderen op te leggen[37]. Het resulteert volgens hem hooguit in een tijdelijk de baas zijn, zoals een individuele vogel slechts tijdelijk aan kop vliegt bij een vlucht vogels die gezamenlijk hun koers bepalen. Ook in een democratie zouden burgers tot een gezamenlijke koers kunnen komen met behulp van gedeelde waarheden en waarden. Maar hoe?

Veel filosofen houden een pleidooi voor deliberatie: een manier van communiceren die aanzet tot reflectie op voorkeuren, waarden en belangen zonder dwang[38]. De filosoof John Stuart Mill stelt bijvoorbeeld dat als de verwerpelijke meningen botsen met de goede, de beste meningen komen bovendrijven[39].

In het klassieke ideaal van deliberatie verschillen individuen bij aanvang van mening over wat het beste is voor de gemeenschap, maar convergeren zij vanwege dezelfde redenen naar één optie nadat zij de redenen voor verschillende opties hebben besproken[40]. In de ideale gesprekssituatie van de filosoof Habermas staan daarbij de 'standaard van de rede' en 'de kracht van het beste argument' centraal en proberen mensen te komen tot een 'rationele consensus' over de gewenste richting voor het algemeen belang[41].

Er is echter ook kritiek op het klassieke ideaal van deliberatie. Het zou te veel uitgaan van een relatief eenvormig concept van het algemeen belang en geen realistische veronderstellingen hebben over deliberatie in de praktijk. Zo zijn er ook conflicten waar men niet zo makkelijk uitkomt. De filosoof De Ridder maakt onderscheid tussen gewone geschillen en diepe disputen[42].

37 Van Gunsteren 2006, p. 105-106.
38 Mansbridge, Bohman, Chambers, Estlund, Follesdal, Fung, Lafont, Manin en Martí 2010.
39 Mill 2010.
40 Mansbridge et al. 2010.
41 Habermas, zoals besproken in Mansbridge et al. 2010 en Kuitenbrouwer, 2018.
42 De Ridder 2018, p. 156-158.

Een gewoon geschil is relatief geïsoleerd: mensen zijn het over veel zaken wél eens, ook de kwesties die in de buurt zitten van het meningsverschil, maar hebben botsende ideeën over één of een beperkt aantal punten. Daarnaast zijn deze geschillen oplosbaar, niet dat dit altijd zonder moeite gaat, maar mensen gaan ervan uit dat ze eruit komen en die verwachting is terecht als er overeenstemming bestaat over de relevante kennisbronnen en de te gebruiken methoden.

Een diep dispuut draait echter vaak om klassieke politieke tegenstellingen: conservatief versus progressief; confessioneel versus seculier; liberaal versus sociaal. Ook is het vaak geclusterd rondom meerdere tegenstellingen die tegelijk samenvallen. Ze zijn vaak niet of nauwelijks oplosbaar, en dat verwachten mensen vaak ook niet, omdat er geen overeenstemming bestaat over de relevante kennisbronnen en de te gebruiken methoden.

Daar waar het klassieke ideaal ervan uitgaat dat consensus over het algemeen belang mogelijk is, gaan veel aangepaste versies van het ideaal ervan uit dat de uitwisseling van goede redenen en argumenten – zelfs idealiter – niet altijd leidt tot een uniek resultaat[43]. Wanneer belangen en waarden onverzoenlijk in conflict zijn, eindigt het proces van deliberatie idealiter niet in consensus, maar in een verheldering van het conflict en het structuren van de meningsverschillen. Kortom: agree to disagree.

De filosoof Wijnberg spreekt over 'waarheid als eerlijkheid en integriteit'[44]. Deze opvatting gaat uit van waarheid als een sociale constructie waartoe mensen een bepaalde houding kunnen aannemen. In plaats van te doen alsof 'de feiten voor zich spreken', tonen zij de aannames waarop zij hun oordelen over de werkelijkheid baseren, stellen zij zich open voor de interpretaties van de werkelijkheid door anderen en zijn ze transparant over de normen en waarden die zij zelf hanteren.

Maar leert een korte blik op de democratische gedachtewisseling – zeker online – niet al gauw dat het zojuist beschreven ideaal van waarheidsvinding lastig of zelfs hopeloos naïef is? Of vormt digitalisering hiervoor juist een belofte?

43 Mansbridge et al 2010.
44 Wijnberg 2018.

2.4 URGENTIE

DE VERANDERING VAN HET REPUTATIEMECHANISME

Het is niet voor het eerst dat nieuwe informatie- en communicatietechnologieën de democratische gedachtewisseling beïnvloeden. Zo waren er in de 19e eeuw zorgen over de grote oplages goedkope kranten die zouden leiden tot een kakofonie[45]. En in Nederland was er tijdens het interbellum een levendige discussie in de Tweede Kamer over de invloed van de radio, persfotografie en bioscoop op de zeden[46]. Sommige politici vreesden dat deze technologieën hierop een slechte invloed zouden hebben. Zij vonden het beter om mensen niet ongewenst in hun huiskamer met denkbeelden van andere zuilen te confronteren en zij wilden de vriendschappelijke betrekkingen met andere landen niet in gevaar brengen[47].

De ontwikkeling van informatie- en communicatietechnologieën gaat hand in hand met die van de representatieve democratie. De filosoof Manin onderscheidt drie periodes in de geschiedenis van de representatieve democratie[48]. Tijdens de periode van de parlementaire democratie – van 1848 tot 1880 – werd de democratische gedachtewisseling vooral gevoerd in het parlement. Tijdens de periode van de partijendemocratie – van 1880 tot 1960 – werd deze vooral gevoerd binnen of tussen partijen. En tijdens de periode van de publieksdemocratie – van 1960 tot begin 21e eeuw – werd deze vooral gevoerd in de media voor het publiek.

In lijn met deze drie periodes noemen we de huidige periode die van de platformdemocratie: een democratie waar de democratische gedachtewisseling in toenemende mate plaatsvindt op online platforms[49]. Platforms definiëren we als online omgevingen waarin *content* (informatie, opinies, commentaar, beeldmateriaal etc.) gedeeld en becommentarieerd kan worden, in een netwerk dat digitaal toegankelijk is[50].

De vraag is in hoeverre de democratische gedachtewisseling in de platformdemocratie fundamenteel verschilt van de gedachtewisseling in eerdere periodes. Zijn er fundamentele verschillen met eerdere technolo-

45 Wu 2016, p.17.
46 Zie het stageonderzoek dat De Kock voor de ROB heeft uitgevoerd: De Kock, 2018.
47 Hier wordt het voorbeeld aangehaald van de Vrijdenkers Radio Omroepvereeniging, die zich in een uitzending kritisch uitliet over Mussolini en de Paus. Halverwege valt de uitzending stil, waarop drie kwartier stilte volgde. Een ambtenaar van het Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie (PTT) had onder verantwoordelijkheid van minister van Waterstaat Paul Reymer (RKSP) de stekker uit de uitzending getrokken. Zie Wijfjes, 1988.
48 Manin 1997.
49 Zie ook de blog hierover op onze website: Zuure 2018a.
50 Zie o.a.: Tucker, Guess, Barberá, Vaccari, Siegel, Sanovich, Stukal, en Nyhan 2018, p. 3. En Naughton 2018.

gische omwentelingen?
Aan de oppervlakte lijkt er wellicht niets nieuws onder de zon. Of het nu gaat om inkt op papier, signalen door de ether of optische pulsen via glasvezel, het gaat telkens om het verspreiden van informatie. De krantenpers, bioscoop en televisie zouden – net als het internet – zowel kunnen leiden tot een beter geïnformeerd publiek als tot 'nepnieuws' of beïnvloeding door buitenlandse mogendheden[51]. En de verzuiling in Nederland kan worden beschouwd als een historische variant op de hedendaagse algoritmes die bepalen welke berichten mensen zien in hun nieuwsfeed[52].

De Raad is echter van mening dat de platformdemocratie invloed heeft op de structuren die vorm geven aan de democratische gedachtewisseling. Hierdoor verandert het proces van waarheidsvinding. We onderscheiden drie kenmerken van digitalisering die tot structurele veranderingen leiden in het proces van waarheidsvinding in de democratie.

Een eerste kenmerk van digitalisering is de laagdrempeligheid van informatiegaring en -verspreiding. Informatiegaring wordt sneller, breder en goedkoper, want veel informatie staat gratis ter beschikking – dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld boeken of kranten[53]. Ook de verspreiding van informatie en data is kenmerkend voor digitalisering[54]. In de platformdemocratie wordt de verspreiding van informatie en deelname aan de democratische gedachtewisseling laagdrempeliger. Dit is een belofte voor waarheidsvinding: in 2.2 hebben we de toegang tot informatie immers als uitdaging voor waarheidsvinding benoemd. Iedereen met een internetverbinding kan online zijn stem laten horen. Dit contrasteert met bijvoorbeeld verkozen worden in het parlement of zendtijd krijgen in publieke media. Niet alle burgers hebben hier even makkelijk toegang toe en er zijn soms hoge drempels om te nemen. In de platformdemocratie volstaat een telefoon met een goede camera om te concurreren met een televisiestudio, een computer om te concurreren met een krant en een facebookpagina met een uitgekiende digitale campagne om te concurreren met een politieke partij[55].

Een tweede kenmerk van digitalisering is de grote verbondenheid van netwerkstructuren. Contacten tussen mensen komen in de platformdemocratie met de lichtsnelheid tot stand in een wereldwijd netwerk[56], onafhankelijk van intermediairs ('poortwachters') en meer traditionele

51 De aanloop naar WOI geeft voldoende voorbeelden. Zie bijvoorbeeld: Clark 2013.
52 Zuiderveen Borgesius, Trilling, Möller, Eskens, Bodó, De Vreese, en Helberger 2016, p. 258.
53 Van Keulen, Korthagen, Diederen en Van Boheemen 2018, p. 11.
54 Beunders 2018, p. 120.
55 Tambini 2018, p. 281.
56 Castells 2011.

ontmoetingsplekken zoals partij, kerk en vakbond. Deze netwerkstructuur zorgt ervoor dat de informatievoorziening niet meer alleen 'one-to-many' is, zoals bij de traditionele massapartijen en massamedia, maar veel meer 'many-to-many'. Bovendien kunnen mensen nu makkelijker communiceren en zich spontaan organiseren: er is geen partijcongres nodig of de tussenkomst van een medium (waarvan je moet hopen dat die je persbericht of advertentie plaatsen). Een tweet die viraal gaat is voldoende. Om maatschappelijke beweging op gang te brengen lijkt er dus minder noodzaak voor formele centraal geleide organisaties en (massa)media.

Een derde kenmerk van digitalisering is de mogelijkheid te sturen met data. Volgens het Rathenau Instituut is dit de meest fundamentele verandering. Door de sturing met data ontstaat een *cybernetische loop* tussen digitale en fysieke wereld: processen in de fysieke wereld worden gemeten, de hieruit voortkomende data wordt geanalyseerd, en vervolgens wordt real-time op detailniveau gereageerd. Het effect van reactie kan vervolgens weer worden gemeten, geanalyseerd en worden bijgesteld om een volgende cyclus van de cybernetische *loop* te doorlopen[57]. Dergelijke loops kunnen ook processen in de sociale wereld beïnvloeden. Gedrag van (groepen) mensen kan beïnvloed worden met algoritmes, gevoed door gegevens die gebruikers van platforms en andere digitale diensten – al dan niet bewust – over zichzelf ter beschikking stellen, zoals bezochte websites, bekeken artikelen, *likes* en contacten op social media. Algoritmen reageren hierop, meten hun eigen effect in de sociale wereld en stellen zichzelf bij indien nodig. Dit verschijnsel staat bekend als Artificial Intelligence (AI). De grote verzameling real time data (Big Data[58]) is voldoende brandstof voor AI. Zo zei de hoofdredacteur van Wired, Chris Anderson, in 2008 al: '*Out with every theory of human behaviour. (...) Who knows why people do what they do? The point is they do it, and we can track and measure it with unprecedented fidelity.*'[59]

Het effect van deze drie kenmerken op waarheidsvinding is dat het *reputatiemechanisme* verandert: de manier waarop reputaties tot stand komen doordat mensen informatie, producten, diensten, organisaties en elkaar beoordelen. Het begrip 'reputatiemechanisme' is afkomstig uit de economie, waarbij de aanname is dat aanbieders van diensten en goederen (i.c. informatie en opinies) de continuïteit van hun dienstverlening willen waarborgen door hun reputatie hoog te houden door de vragers dezelfde aard en kwaliteit van dienstverlening te blijven leveren. Vragers kunnen er dan van uit gaan dat ze bij een volgende aanschaf niet teleurgesteld worden, en zo blijft de aanbieder zijn klanten trekken c.q. behouden[60].

57 Kool, Timmer, Royakkers en Van Est 2017, p. 44.
58 De Mauro, Greco, Grimaldi 2016. Snijders, Matzat, en Reips 2012. Everts 2016.
59 Bartlett 2018, p. 14-15.
60 Von Ungern-Sternberg en Von Weiszäcker 1985.

In de context van nieuwsvoorziening signaleren de Autoriteit Consument en Markt en het Commissariaat voor de Media dat traditionele nieuwsmedia drijven op dit reputatiemechanisme, maar dat dit door digitalisering onder druk staat[61]. In de 'fysieke' wereld liggen titels van tijdschriften naast elkaar in de kiosk, en kunnen consumenten op basis van de reputatie van titel of merk inschatten wat de betrouwbaarheid is. Maar in de digitale wereld worden berichten 'los' via zoekmachines en platforms verspreid, en weergegeven samen met advertenties, *clickbait*, amusement en desinformatie. Daardoor is de betrouwbaarheid voor lezers lastiger te beoordelen. Verder verdwijnt voor uitgevers de drijfveer om te investeren in hun reputatie door middel van kwaliteit, omdat de baten hiervan niet bij hen, maar bij de digitale zoekmachines, platforms en dergelijke terechtkomen[62].

Als het traditionele reputatiemechanisme van merken, diensten, producten, organisaties etcetera verandert, dan verandert de manier waarop mensen hun keuzes maken, en de manier waarop invloed op mensen uitgeoefend kan worden. Een concreet voorbeeld: vroeger kocht iedereen de boeken waar hij in de krant over las of die hij in de boekwinkel zag. Maar voor bepaalde nichemarkten kon het moeilijk zijn om aan bepaalde boeken te komen. Met internet veranderde dat: het werd veel eenvoudiger om schaars aanbod te leren kennen en daadwerkelijk te verkrijgen. Maar om een groter en diverser publiek te verbinden aan een groter en diverser aanbod, is schaal van belang. Zo ontstond een beweging waarin slechts enkele grote spelers overbleven, die voldoende groot waren om zo goedkoop mogelijk aan zoveel mogelijk vraag-op-maat te voldoen.

Deze grote spelers hebben een schat aan data over individuen verworven, die ze (kunnen) inzetten om de vraag te 'sturen', met algoritmes die aan de bezoekers van platforms vertellen dat 'jij misschien ook ... leuk vindt'[63]. En om mensen de weg te laten vinden in een overvloed aan informatie, diensten en producten – zonder tussenkomst van verkopers, redacties, intermediairs, instellingen en dergelijke – zijn zoekmachines ontstaan die zichzelf aanpassen met behulp van *Big Data*[64]. Kortom, het reputatiemechanisme wordt overgenomen door digitale internetdiensten en -platforms met zelflerende algoritmes.

Het veranderende reputatiemechanisme heeft een positieve en negatieve kanten voor waarheidsvinding. Enerzijds kan door het verminderen van de

61 Autoriteit Consument en Markt en Commissariaat voor de Media 2018, p. 7.
62 Autoriteit Consument en Markt en Commissariaat voor de Media 2018.
63 Barwise en Watkins 2018.
64 Naughton 2018.

rol van 'poortwachters' die volgens een bepaalde reputatie werken, informatie sneller en breder worden verzameld, verwerkt en verspreid. Hierdoor kunnen mensen zich breder informeren en makkelijker met anderen kennis en opinies delen. Anderzijds kan deze informatie ook worden gemanipuleerd en misvormd. Wie is te vertrouwen? *NOS, Telegraaf* en *NRC*? Of een kritische blogger die informatie verspreidt die de *NOS, Telegraaf* en *NRC* zouden verhullen? Of het algoritme van de zoekmachine of het platform dat je gebruikt? Enerzijds wordt het eenvoudiger om groepen gelijkgestemde mensen te bereiken, of om maatschappelijke vraagstukken te agenderen in een beweging van mensen die zich voor hetzelfde onderwerp willen inspannen. Anderzijds ontstaan er mogelijkheden om de publieke opinie op een schimmige wijze te beïnvloeden of zelfs te misleiden, omdat de mogelijke doelstellingen en impliciete aannames van algoritmen niet zichtbaar zijn. Dit in tegenstelling tot traditionele media, waarvan de reputatie voor iedereen in gelijke mate transparant is[65].

2.5 SLOT

DE BELOFTE EN BEDREIGING VAN DIGITALISERING VOOR WAARHEIDSVINDING

Op onze zoektocht hebben we gezien dat in digitalisering een belofte schuilt voor waarheidsvinding voor wat betreft informatiegaring en agendering van maatschappelijke vraagstukken. Deze beloften zijn daadwerkelijk ingelost wat heeft geleid tot een groot optimisme voor wat digitalisering vermag voor democratieën[66]. Maar we hebben ook gezien dat er bedreigingen zijn in de vorm van manipulatie en misleiding en dat de publieke discussie de laatste paar jaar vooral over deze bedreigingen gaat. Het pessimisme lijkt nu te overheersen[67]. We dalen daarom in het volgende hoofdstuk af naar het dal van desillusie waar we drie beproevingen op de weg naar waarheid bespreken.

65 Tambini 2018, p. 289.
66 Kane en Patapan 2005.
67 Bartlett 2018.

HOOFDSTUK 3

DE ONTSPORING VAN WAARHEIDSVINDING

3.1 INLEIDING

DE DOORKRUISING VAN HET DAL VAN DESILLUSIE

In dit hoofdstuk doorkruisen we het dal van desillusie om de ontsporing van waarheidsvinding te bestuderen. We willen zo meer overzicht krijgen van de belangrijkste beproevingen op de weg naar waarheid.

De centrale vraag is met welke beproevingen voor waarheidsvinding we rekening hebben te houden in de democratie in het digitale tijdperk.

Daarvoor bespreken we achter elkaar drie beproevingen van digitalisering voor waarheidsvinding: desinformatie, desintegratie en despotisme. Per beproeving bespreken we wat die is, waardoor die ontstaat, hoe die wordt versterkt door digitalisering en wat er uit de empirie bekend is over de omvang en effecten.

3.2 BEPROEVING 1

DESINFORMATIE

3.2.1 Wat is desinformatie?

In het vorige hoofdstuk bespraken we het belang voor de democratische gedachtewisseling van informatie die een weergave is van de werkelijkheid. Desinformatie definiëren we hier als informatie die – doelbewust – een valse weergave is van de werkelijkheid om het proces van waarheidsvinding te verstoren[68]. Het kan daarbij ook gaan om berichten die bestaan uit een mengsel van feiten en verzinsels. Denk aan een politicus die doelbewust een te hoge of te lage weergave geeft van het aantal vluchtelingen dat een verblijfsvergunning heeft gekregen.

We kunnen desinformatie onderscheiden van een aantal andere begrippen die er aan gerelateerd zijn. Een belangrijk aspect van desinformatie in onze definitie is de doelbewustheid of opzettelijkheid. Als het gaat om een onbedoelde of onopzettelijk verkeerde weergave van de werkelijkheid spreken wij niet over desinformatie, maar over 'misinformatie'[69]. Voorbeelden zijn een politicus die zich per ongeluk vergist in de feiten of een onderzoeker die een rekenfout maakt.

We kunnen desinformatie ook onderscheiden van gekleurde informatie: informatie die – bewust of onbewust – slechts een weergave is van bepaalde elementen van de werkelijkheid. Denk aan framing of feiten die uit hun context

68 De Van Dale hanteert een bredere definitie dan gangbaar is in de wetenschap: 'Desinformatie is bedrieglijke schijninformatie die feiten al dan niet moedwillig verdraait of vervalst.' Van Dale 1999, p. 719.
Met onze definitie sluiten we aan bij wetenschappelijke en beleidsmatige literatuur. Zie: Tucker, Guess, Barberá, Vaccari, Siegel, Sanovich, Stukal, en Nyhan 2018, p. 3.
European High Level Expert Group (HLEG) on Fake News and Online Disinformation 2018.

69 Tucker, Guess, Barberá, Vaccari, Siegel, Sanovich, Stukal, en Nyhan 2018, p. 3.

gehaald worden. Bijvoorbeeld een politicus die bij de migratiecijfers de nadruk legt op nieuwe vluchtelingen en niet de cijfers van vluchtelingen meeneemt die reeds zijn teruggekeerd of die de nadruk legt op vluchtelingen en de cijfers van arbeidsmigranten negeert.

Andere aan desinformatie gerelateerde begrippen zijn 'propaganda', 'complottheorieën' en 'nepnieuws'[70]. Van deze begrippen zijn veel definities in omloop. Een manier om deze begrippen van elkaar te onderscheiden zou op basis van de bron van informatie kunnen zijn, respectievelijk politieke en economische machtspartijen, uitdagers van deze machtspartijen of de media. Een belangrijk discussiepunt bij het gebruik van deze termen is of er altijd sprake is van desinformatie. Onder propaganda kan men namelijk ook correcte informatie verstaan met het doel mensen te overtuigen, complottheorieën kunnen achteraf correct blijken te zijn en nepnieuws wordt ook weleens onterecht als een label gebruikt om de media te diskwalificeren.

Tot slot kunnen we desinformatie onderscheiden van strafbare uitingen als laster, haatzaaierij en oproepen tot geweld[71]. Desinformatie is niet per definitie strafbaar en omgekeerd kan iemand ook feiten gebruiken om op te roepen tot geweld.

3.2.2 Waardoor ontstaat desinformatie?

Om beter te begrijpen hoe desinformatie ontstaat en zich verspreidt kunnen we te rade gaan bij de psychologie. De psychologie onderscheidt verschillende psychologische processen die mensen vatbaar kunnen maken voor desinformatie en de verspreiding daarvan[72]. De psycholoog Kahneman onderscheidt bijvoorbeeld twee denksystemen: 'systeem 1' – dat snel, instinctief en emotioneel is – en 'systeem 2' – dat deliberatiever en logischer is, maar ook langzamer[73].

Met behulp van systeem 1 kunnen mensen zich snel een beeld vormen. Volgens de psycholoog Sharot zijn emoties een signaal voor het brein om uit een overdaad aan prikkels en signalen die informatie eruit te pikken die belangrijk is voor overleven: '*Ze zeggen: let op, dit is belangrijk. Je brein wordt extra geactiveerd om de boodschap te verwerken, ze wordt ook beter in het geheugen op-*

70 Zie voor discussies van deze begrippen ook: Tucker, Guess, Barberá, Vaccari, Siegel, Sanovich, Stukal, en Nyhan 2018.
Europese High Level Expert Group (HLEG) on Fake News and Online Disinformation 2018.
Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2019.

71 Van Keulen, Korthagen, Diederen, en Van Boheemen 2018.

72 Zie bijvoorbeeld: Rosling, Rosling en Rosling Rönnlund 2018.
Kahneman 2011.

73 Kahneman 2011.

geslagen. Dat maakt dat een aangrijpend verhaal over één kindje dat ziek werd na een vaccinatie en later autisme ontwikkelde, meer indruk maakt dan alle statistieken bij elkaar'[74].

Sterke emoties kunnen echter ook de rationele en redelijke vermogens belemmeren en er zijn verschillende psychologische valkuilen[75]. Als het oordeel voorafgaand aan de argumentatie kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen alleen argumenten zoeken die passen bij dit oordeel[76]. Zoals wanneer mensen louter argumenten voor of tegen de opvang van vluchtelingen zoeken, omdat zij dat al vonden. Een ander psychologische valkuil is dat mensen die ergens het minst van weten vaak de expertise missen om dat te beseffen (Dunning-Kruger effect)[77]. Iemand die zich niet in het vluchtelingenvraagstuk heeft verdiept overschat de eigen kennis, bijvoorbeeld doordat hij of zij zich van veel aspecten niet bewust is.

Met behulp van systeem 2 kunnen mensen zichzelf corrigeren voor hun eigen psychologische valkuilen[78]. Echter, niet iedereen gaat hier op dezelfde manier mee om. Als mensen erachter komen dat hun beeld van de werkelijkheid, of hun gewenste werkelijkheid, niet overeenkomt met de feitelijke werkelijkheid kan dit leiden tot cognitieve dissonantie: een spanning die ontstaat door tegenstrijdige attitudes[79]. Mensen hebben verschillende copingstrategieën: manieren van omgang met deze spanning en de eigen psychologische valkuilen en die van anderen.

Een eerste is liegen: een copingstrategie die de werkelijkheid geweld aan doet. Een leugenaar verkondigt doelbewust onwaarheden waarvan hij zelf weet dat ze niet waar zijn. Om te kunnen liegen heeft de leugenaar dus een idee nodig van waarheid om die vervolgens te kunnen verloochenen[80]. Iemand verspreidt leugens over vluchtelingen omdat die niet/wel wil dat die komen.

Bullshitting daarentegen is een copingstrategie die onverschillig is ten aanzien van de werkelijkheid. Volgens de filosoof Frankfurt trekt een bullshitter zich niks van waarheid aan en zegt hij of zij wat hem of haar op dat moment het beste uitkomt[81]. Iemand klets uit zijn nek over vluchtelingen om het debat te ontregelen.

74 Interview met Sharot in *de Volkskrant*: Vermeulen 2018.
75 Rosling, Rosling en Rosling Rönnlund 2018.
Kahneman 2011.
76 Haidt 2012.
77 Kruger en Dunning 1999.
78 Kahneman 2011.
79 Festinger 1957.
80 Frankfurt 2005.
81 Frankfurt 2005.

Gerelateerd aan liegen en bullshitting is twijfelzaaien: '*If you cannot convince them, confuse them*' . Door twijfel te zaaien over de werkelijkheid wordt geprobeerd tegenstanders in verwarring te brengen. Psychotherapeuten noemen deze methode ook wel 'gaslighting', genoemd naar de film 'Gaslight' van Hitchcock waarin een man zijn vrouw tot waanzin probeert te drijven door de sterkte van de gaslampen te manipuleren[82].

Factfullness is een copingstrategie die de werkelijkheid wil blootleggen: '*the stress-reducing habit of only carrying opinions for which you have strong supporting facts*'[83]. Iemand probeert de veronderstellingen van zichzelf en anderen over vluchtelingen kritisch te belichten en gaat op zoek naar de feiten. Hoeveel vluchtelingen zijn er opgevangen in Nederland? Hoeveel in de regio?

En retorica is tot slot een copingstrategie waarbij het niet alleen gaat om de logos, een coherente onderbouwing met feiten, maar ook de ethos, de betrouwbaarheid of geloofwaardigheid van de boodschapper, en de pathos, de emotionele betrokkenheid[84]. Het gaat om het vinden van een samenhangend verhaal dat niet alleen recht doet aan de feiten, maar dat ook een geloofwaardige en betrouwbare afzender heeft en inspireert. Iemand vertelt over de eigen – positieve of negatieve – ervaringen van vluchtelingen, hoe die daar mee om is gegaan en is daarbij ook in staat op het eigen denken en doen te reflecteren.

3.2.3 Hoe wordt desinformatie beïnvloed door digitalisering?

De laagdrempelige toegang tot informatie, de wereldwijde verbondenheid en de ongekende hoeveelheid data en informatie die beschikbaar is gekomen door digitalisering maken het voor Jan en alleman mogelijk om informatie, én desinformatie, te verzamelen, verwerken en verspreiden.

Nieuwe beschikbare technologieën maken het daarnaast mogelijk om vrij eenvoudig beeld en geluid te manipuleren. Denk aan 'levensechter' wordende bots (geautomatiseerde social media accounts die menselijk gedrag imiteren) die niet meer te onderscheiden zijn van mensen[85]. Of denk aan *image-to-speech* technieken, waarmee beeld zodanig gemanipuleerd kan worden zodat

82 Neiman 2017.
83 Rosling, Rosling en Rosling Rönnlund 2018.
84 Aristoteles 2004.
85 We volgen hier de definitie van het Oxford Internet Institute. '*Automated accounts – also known as "political bots" – are pieces of software or code designed to mimic human behavior online. They can be used to perform various manipulative techniques including spreading junk news and propaganda during elections and referenda, or manufacturing a false sense of popularity or support (so-called 'astroturfing') by liking or sharing stories, ultimately drowning out authentic conversations about politics online.*'
Bradshaw en Howard 2018.

het lijkt alsof iemand uitspraken heeft gedaan die hij of zij in werkelijkheid niet heeft gedaan[86].

De overvloed van informatie kan ertoe leiden dat mensen door de bomen het bos niet meer zien, het kaf niet meer van het koren kunnen scheiden en eerder oordelen en beslissen op basis van het intuïtieve systeem 1 dan het reflectieve systeem 2. Ontwerpers van digitale platforms en andere informatie- en communicatietechnologieën spelen hier handig op in door meer het intuïtieve dan het reflectieve systeem aan te spreken[87]. Een voorbeeld is het business model van platforms die worden betaald uit advertentie-inkomsten. Deze platforms zijn erbij gebaat om de aandacht van gebruikers zo lang mogelijk vast te houden – 'you might also like' – en dat gaat het beste door in te spelen op de emoties van gebruikers: 'Schattig katje he?'

Het inspelen op de emoties, en soms zelfs het omzeilen van het reflectieve denksysteem, wordt versterkt doordat de traditionele poortwachters op platforms ontbreken. Voorheen vormden die een drempel of filter voor de toegang tot en verspreiding van informatie, maar de 'poortwachtersrol' wordt nu vervuld door een algoritme[88]. Zoals we in 2.4. bespraken is een risico dat het reputatiemechanisme erodeert, omdat de aandacht minder of niet meer gericht is op kwaliteit van informatie[89]. Wie toetst de kwaliteit van informatie? Welke kwaliteitsstandaarden worden er gehanteerd? Als zoveel informatie gratis is, hoe kunnen – betaalde – kwaliteitsmedia dan overleven?

3.2.4 Wat zegt de empirie over omvang en effect van desinformatie?

De wetenschappelijke literatuur over vervaardigers van desinformatie is nog relatief beperkt en in beweging[90]. Een recent onderzoek is dat van het Oxford Internet Institute uit 2018 dat aantoont dat – mede door buitenlandse machten – in 48 landen (ook Nederland) zogenaamde *cyber troops* zijn ingezet om de publieke opinie te beïnvloeden met desinformatie of eenzijdige berichtgeving[91]. Vaak worden hierbij geautomatiseerde accounts ingezet die desinformatie verspreiden[92]. Het rapport merkt echter op dat het niveau en de dreiging in Nederland laag zijn ten opzichte van andere landen[93].

86 Van Keulen, Korthagen, Diederen en Van Boheemen 2018.
87 Bartlett 2018.
88 Pariser 2011.
89 Autoriteit Consument en Markt en Commissariaat voor de Media 2018.
90 Tucker, Guess, Barberá, Vaccari, Siegel, Sanovich, Stukal, en Nyhan 2018.
Europese High Level Expert Group (HLEG) on Fake News and Online Disinformation 2018.
Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs 2019.
91 Bradshaw en Howard 2018.
92 Bradshaw en Howard 2018. Van Keulen, Korthagen, Diederen en Van Boheemen, 2018.
93 Bradshaw en Howard 2018.

Het Rathenau Instituut meldt dat in Nederland er (vooralsnog) minder desinformatie lijkt te zijn dan bijvoorbeeld in de Verenigde Staten of de Baltische landen[94]. Het Commissariaat voor de Media laat daarnaast zien dat het medialandschap in Nederland sterk en divers te noemen is[95]. Nederlanders hebben in het algemeen vertrouwen in de media en zijn goed geïnformeerd. De meesten verkrijgen hun nieuws nog via traditionele kranten en nieuwsmedia, en minder via social media[96].

Als we kijken naar de empirische literatuur lijkt er nog geen reden om de noodklok te luiden, maar waakzaamheid is wel geboden. De belangrijkste blinde vlek in de literatuur is wat desinformatie daadwerkelijk *doet* in de hoofden en harten van mensen. Heeft desinformatie via online platforms effect op zaken als politieke kennis, vertrouwen in democratische instituties? De eerste empirie laat zien dat desinformatie slechts beperkt effect heeft op de politieke kennis van burgers[97], maar over de Nederlandse context is weinig bekend. Wat ook bekend is, is dat er een verschil in generaties is: in de Amerikaanse context bleken ouderen vaker desinformatie te delen dan jongeren[98].

3.2.5 Concluderend

Digitalisering kan het makkelijker maken voor burgers om informatie te verzamelen, verwerken en verspreiden, maar dit kan ook leiden tot de verspreiding van desinformatie. Desinformatie lijkt op dit moment nog geen groot probleem in de Nederlandse context, maar zou dat wel kunnen worden. Een risico vormt het businessmodel van platforms dat is gebaseerd op het vasthouden van aandacht en niet op kwaliteit van informatie. Dit kan leiden tot het eroderen van het reputatiemechanisme en de poortwachtersfunctie. Echter zolang het medialandschap pluriform blijft, mensen zich ook kunnen informeren via andere bronnen en er voldoende betrouwbare internetbronnen zijn, is er voor de Nederlandse context nog geen sprake van 'code rood'. De ontwikkelingen onderstrepen het belang van kritisch burgerschap om burgers weerbaar te maken tegen desinformatie. We komen hier in 4.3. op terug.

94 Van Keulen, Korthagen, Diederen en Van Boheemen 2018.
95 Autoriteit Consument en Markt en Commissariaat voor de Media 2018.
96 Newman, Fletcher, Kalogeropoulos, Levy and Kleis Nielsen 2018, p. 90.
97 Allcott en Gentzkow 2017.
98 Guess, Nagler en Tucker 2019.

3.3 BEPROEVING 2
DESINTEGRATIE

3.3.1 Wat is desintegratie?

In het vorige hoofdstuk hebben we het belang voor de democratische gedachtewisseling besproken van een gedeelde kaart van de werkelijkheid waar – op zijn minst – tijdelijk overeenstemming over is. Desintegratie definiëren we als het uiteenvallen van een geheel in zijn samenstellende delen. Hier gaat het om het uiteenvallen van een gedeelde kaart van de werkelijkheid.

Volgens de al eerdergenoemde filosoof Wijnberg kan een volk dat geen gedeelde kaart heeft niet samenleven, laat staan besturen: '*Zoals het ook onmogelijk zou zijn samen naar een voetbalcompetitie te kijken, als iedereen andere uitslagen in het nieuws zou zien en aan het einde zijn eigen club tot kampioen zou kronen. Voor het spel genaamd politiek geldt hetzelfde: je kunt niet van mening verschillen als je het niet eens bent over de feiten.*'[99]

Desintegratie van een gedeelde kaart van de werkelijkheid kan ontstaan als er geen of onvoldoende plekken zijn waar mensen met verschillende denkbeelden elkaar ontmoeten en hun argumenten voor en tegen op transparante wijze kunnen uitwisselen volgens een gezamenlijke set spelregels. De Tweede Kamer, Provinciale Staten en de gemeenteraad zijn voorbeelden van dit soort plekken. Ook platforms kunnen hiertoe dienen, mits het ontwerp democratische deliberatie ondersteunt en aan procesmatige voorwaarden is voldaan[100].

3.3.2 Waardoor ontstaat desintegratie?

De mens is een kuddedier en heeft de neiging gelijkgestemden op te zoeken[101]. In sommige gevallen kan de zoektocht en voorkeur naar gelijkgestemden op microniveau leiden tot segregatie op macroniveau, zelfs als dit niet de intentie is van de individuen.

Een voorbeeld dat dit laat zien is het segregatiemodel van de econoom Schelling[102]. Met dit model liet Schelling zien dat de segregatie in witte en zwarte wijken in Amerika zelfs kan ontstaan als mensen het niet erg vinden om te leven tussen mensen van een ander ras. Echter, doordat zij wel een klein aantal mensen van het eigen ras in de omgeving willen hebben kan in de loop der tijd alsnog segregatie ontstaan.

99 Wijnberg 2017.
100 Korthagen en Van Keulen 2017.
101 Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Zuure 2018b.
102 Schelling 1969.

Het is een voorbeeld van emergentie: als gevolg van regels of lokale interacties op microniveau ontstaan collectieve patronen op macroniveau[103]. In de massapsychologie en de sociologie van collectief gedrag worden verschillende emergente processen onderscheiden[104]. Deze processen kunnen ertoe leiden dat verschillende denkbeelden elkaar niet meer ontmoeten of dat mensen afwijkende meningen niet meer durven te laten horen.

Zo kunnen sociale cascades ontstaan als mensen blindelings gelijkgestemden volgen. Een sociale cascade is een psychologisch proces waarbij een oordeel zich in een massa verspreidt tot op het punt dat individuen hun oordeel niet meer baseren op wat zij daadwerkelijk zelf weten en vinden, maar dat zij hun oordeel baseren op wat (zij denken) dat anderen mensen weten of vinden[105]: '*90% van de mensen kiest voor dit restaurant, dus het moet wel goed zijn*'. Hierbij kan een situatie ontstaan waarbij iedereen beschikt over bepaalde informatie, maar niemand deze deelt: '*De laatste keer dat ik in dat restaurant at was het eten niet goed, maar wellicht had de kok een offday.*'

Ook kan er kan groepspolarisatie ontstaan als gelijkgestemden elkaar opjutten: '*Een échte republikein kiest altijd de kant van Trump, ook als die ongelijk heeft.*' Groepspolarisatie is een psychologisch proces waarbij de beoordelingen van individuen in een massa van gelijkgestemden na deliberatie opschuiven in elkaars richting en eindigen op een extremer punt in lijn met hun initiële positie voor deliberatie (vaak gemeten aan de hand van de mediaan)[106]. Mensen zoeken gelijkgestemden op en voelen zich gesterkt in hun eigen opvattingen als zij horen dat andere mensen deze opvattingen delen. Zij willen de groep niet afvallen en/of willen het groepslidmaatschap verdienen. Hierdoor kunnen opvattingen steeds meer opschuiven richting de extremen, een proces dat kan worden versterkt als groepsleden zich afzetten tegen een andere groep, zoals bij de voor- en tegenstanders van zwarte piet.

En zwijgspiralen kunnen ontstaan als mensen hun afwijkende mening onderdrukken uit angst voor sociale isolatie: '*Wat mooi, die kleren van de keizer.*' Een zwijgspiraal is een psychologisch proces waarbij, zelfs als iets overduidelijk fout is, de meerderheid van de mensen stil zal blijven als de publieke opinie en de consensus over wat goede smaak en moreel juiste opinies zouden zijn, hen tegenspreekt, omdat zij sociale isolatie vrezen[107]. Uit angst voor represailles van de groep of bepaalde groepsleden leggen mensen zichzelf het zwijgen

103 Johnson 2002.
104 Van Ginneken 1999.
105 Bikhchandani, Hirshleifer en Welch 1992.
Bikhchandani Hirshleifer en Welch 1998.
Sunstein 2009 p. 90.
106 Sunstein 2009.
107 Noelle Neumann 1993. Miller en Prentice 1994.

op. Zij relativeren hun eigen kennis of vinden dat hun mening er in een bepaald geval niet toe doet: '*Wie ben ik om...*'.

3.3.3 Hoe wordt desintegratie beïnvloed door digitalisering?

De keerzijde van de mogelijkheid die mensen hebben om via platforms laagdrempelig gelijkgestemden te vinden is dat het ook heel eenvoudig is om contact met andersdenkenden te minimaliseren, bijvoorbeeld door het instellen van eigen voorkeuren of de keuzes van algoritmes[108]. Zo stuurt het ontwerp van digitale platforms en andere informatie- en communicatietechnologieën mensen vooral richting gelijkgestemden: '*Mensen zoals jij kochten ook...*'.

Het internet faciliteert dat groepen de waarheid als werkelijkheid zoeken die past bij de werkelijkheid die door hen wordt gewenst. Dat het makkelijk is iets te posten op internet – seamless interaction[109] – maar het moeilijk is iets te wissen – '*everything on the internet is written in ink, not in pencil*'[110] – maakt het herroepen van meningen bovendien lastig. Ook wordt online de aandacht van mensen meer op de extreme posities in de democratische gedachtewisseling gevestigd en minder op de gematigde posities: wie bijvoorbeeld op YouTube filmpjes kijkt over rechtsextremisme wordt steeds verder in de rechtsextremistische hoek gedrukt[111].

We kunnen verschillende aspecten onderscheiden van het ontwerp van platforms die mensen een bepaalde richting op sturen[112].

Een eerste fenomeen is dat van de 'filterbubbel'[113]. De filter is een algoritme dat je gepersonaliseerde informatie aanbiedt. Als je zoekt op kattenplaatjes, krijg je op den duur bijvoorbeeld reclame voor kattenvoer. De bubbel is de groep mensen die– bewust of onbewust – is blootgesteld aan dezelfde filter. Soms zijn mensen zich dus niet eens bewust dat ze met andere mensen in dezelfde bubbel zitten. Je weet bijvoorbeeld niet wie er nog meer reclame voor kattenvoer krijgen. Filterbubbels kunnen de kans op sociale cascades vergroten, wanneer mensen louter gelijkgestemden volgen. Als je op twitter alleen maar mensen volgt die van katten houden, is de kans groter dat als er online ophef is over lief en leed van katten je hier iets van mee krijgt.

108 Dylko, Dolgov, Hoffman, Eckhart, Molina en Aaziz 2017.
109 Roose 2018.
110 Citaat van personage Erica Albright, ex-vriendin van Facebook-oprichter Mark Zuckerberg, uit de film over de begintijd van Facebook: *The Social Network* (David Fincher 2010).
111 Tokmetzis, Bahara en Kranenberg 2019.
112 Deze paragraaf is mede gebaseerd op: Zuure 2018b.
113 Pariser 2011.

Een tweede fenomeen is dat van de echokamer. Een echokamer is een online plek waar mensen komen om van gedachten te wisselen, maar waar vooral of zelfs louter gelijkgestemden zijn[114]. Filterbubbels worden echokamers wanneer mensen zich bewust zijn van de andere mensen binnen hun bubbel. Bijvoorbeeld kattenliefhebbers die elkaar online opzoeken. Als zij de binnen hun bubbel gangbare meningen en standpunten tegenover elkaar herhalen en bevestigen ontstaat een echokamer. Op Facebook kunnen echokamers de kans op groepspolarisatie vergroten, wanneer mensen louter de eigen groep opzoeken. Bijvoorbeeld als kattenliefhebbers op een online platform zich opwinden over de slechte kwaliteit van kattenvoer van een bepaalde fabrikant, besluiten deze te gaan boycotten en hier steeds extremer in worden.

Een derde fenomeen is dat van de digitale schandpaal. Een digitale schandpaal is het online vernederen van iemand die zich, in de ogen van belagers, schuldig heeft gemaakt aan het schenden van bepaalden waarden en normen en zich volgens hen zou moeten schamen[115]. Denk aan het zojuist gegeven voorbeeld van de fabrikant van kattenvoer. Maar het kan bijvoorbeeld ook iemand zijn die katten heeft mishandeld en van wie foto's en filmpjes razendsnel op internet worden verspreid. Op fora kunnen digitale schandpalen de kans op zwijgspiralen vergroten, wanneer mensen bang zijn voor vergelding en het niet voor anderen durven op te nemen uit angst zelf aan de schandpaal te worden genageld.

3.3.4 Wat zegt de empirie over omvang en effect van desintegratie?

Onderzoek laat zien dat filter bubbles, echokamers en digitale schandpalen daadwerkelijk bestaan op sociale media[116]. Zo blijken Twitter-gebruikers met extreme opvattingen onevenredig veel meer informatie te delen dan de doorsnee gebruiker[117]. Verder laat recent werk zien dat systeemgedreven aanbevelingstechnieken kunnen leiden tot selectieve blootstelling: algoritmen schotelen je vooral voor waar je een voorkeur voor bleek te hebben. Dit is in het bijzonder zo als gebruikers hun ideologische voorkeuren kunnen instellen. Deze onderzoeken zijn echter in de Amerikaanse context gedaan[118].

In zijn algemeenheid is er nu echter nog weinig onderzoek beschikbaar om harde uitspraken te kunnen doen in hoeverre door algoritmen vooraf geselecteerde personalisatie voorkomt, en de onderzoeken die er zijn, kennen geen

114 Sunstein 2009 2018.
115 Ronson 2016.
116 Quattrociocchi, Scala, & Sunstein, 2016. Zollo, en Quattrociocchi, 2018.
117 Barberá and Rivero 2015. Preoţiuc-Pietro, Liu, Hopkins en Ungar 2017.
118 Dylko, Dolgov, Hoffman, Eckhart, Molina en Aaziz 2017.
Flaxman, Goel en Rao 2016.

eensluidende resultaten[119]. Ook de empirie over polarisatie laat belangrijke nuanceringen zien. Zo trekken een aantal onderzoekers de veronderstelling in twijfel dat mensen vooral informatie delen waarmee zij het eens zijn[120]. Voorts blijkt uit onderzoek dat mensen die veel partijdig nieuws zien, vaak ook algemeen nieuws zien[121]. Verder ontvangen de meeste mensen (in Europa althans) hun nieuws veel via traditionele bronnen, met name publieke televisiezenders[122]. Zo betrekt van de Nederlanders 79% hun nieuws via online nieuwsbronnen, waarvan 43% via social media. De rest zijn bijvoorbeeld online bronnen als nos.nl en nu.nl. Het percentage dat hun nieuws via social media betrekt (43%) is sinds 2015 niet gestegen, en het aandeel van Facebook hierin is zelfs met 3 procentpunt gedaald naar 29%[123].

Volgens sommige onderzoeken is de blootstelling aan tegenovergestelde opinies op sociale media zelfs hoog[124]. Zo geven nieuwsgebruikers aan dat zij door personalisatie juist geholpen werden om meer divers nieuws te vinden, en dat ze doorklikten naar bronnen die ze anders niet zouden raadplegen[125]. De literatuur tekent hier wel bij aan dat veel afhangt van de nationale context en de randvoorwaarden. Zo laat onderzoek in zes landen zien dat een sterke publieke omroep veel kan bijdragen aan diversiteit[126]. En polarisatie lijkt eerder op te treden bij burgers die minder gebruik maken van internet[127], en de mate van anonimiteit beïnvloedt de mate waarin dit effect optreedt[128]. In de Nederlandse context blijkt tot slot dat het gebruik van traditionele media meer bijdraagt aan een gezamenlijk beeld van de werkelijkheid dan het gebruik van louter gepersonaliseerd nieuws[128].

119 11% van de zoekresultaten in Google zou verschillen door personalisatie (Hannak, Sapiezynski, Kakhki, Krishnamurthy, Lazer, Mislove en Wilson 2013). Maar in de eerste plaats is dit een gedateerd onderzoek en in de tweede plaats valt niet te beoordelen of dat veel of weinig is (Zuiderveen Borgesius, Trilling, Möller, Eskens, Bodó, De Vreese en Helberger en 2016). Volgens Duits onderzoek is het effect van personalisatie op content slechts beperkt. (Haim, Graefe, en Brosius 2017).
120 Barbera, Jost, Nagler, Tucker en Bonneau 2015.
Morgan, Shafiq en Lampe 2013.
121 Bimber en Davis. 2015. Zaller 1992.
122 Blekesaune, Elvestad en Aalberg 2012. Trilling en Schoenbach 2013.
123 Newman, Fletcher, Kalogeropoulos, Levy en Kleis Nielsen, 2018.
124 Bakshy, Messing en Adamic 2015. Duggan, Maeve, and Aaron Smith 2016.
125 Newman, Levy en Nielsen 2015.
126 Humprecht en Esser 2018.
127 Boxell, Levi, Gentzkow en Shapiro 2017.
128 Papacharissi en Zizi 2004.
129 Moeller, Trilling, Helberger, Irion en De Vreese 2016.

3.3.5 Concluderend

Digitalisering kan het makkelijker maken voor gelijkgestemden om elkaar op te zoeken, maar dit kan ook leiden tot desintegratie van een gemeenschappelijk beeld van de werkelijkheid als mensen minder in contact komen en/of gesprekken aangaan met andersdenkenden. Onderzoek laat zien dat de manier waarop platforms ontworpen zijn (de inrichting van aanbevelingsalgoritmen, de structuur van interactie en de mate van anonimiteit) bij kan dragen aan desintegratie, maar dat de aard en omvang van dit effect onderzoek behoeft. De effecten hangen af van de nationale context. In Nederland lijkt er nog ruimte voor pluriformiteit en er zijn nog steeds plekken waar mensen met verschillende meningen met elkaar van gedachten kunnen wisselen. Het is echter wel belangrijk te zorgen dat er plekken blijven waar deze gedachtewisseling mogelijk blijft. We komen hier in 4.4. op terug.

3.4 BEPROEVING 3
DESPOTISME

3.4.1 Wat is despotisme?

In het vorige hoofdstuk hebben het belang voor de democratische gedachtewisseling besproken van instituties die waarheidsvinding in goede banen leiden. Voor waarheidsvinding is het belangrijk dat waarheidsclaims, zeker die van machthebbers, kunnen blijven worden weersproken. Daarvoor zijn instituties nodig die onderzoek van deze claims mogelijk maken. Bijvoorbeeld door transparantie af te dwingen, extern onderzoek door een derde partij te laten doen, meerdere stemmen te laten horen in evenredigheid, en door ontsporing te voorkomen door spelregels toe te passen en te handhaven. Ze waarborgen een vreedzaam proces van machtswisseling, en voorkomen onderdrukking door een meerderheid[130].

Despotisme definiëren we hier als de ondermijning van de checks and balances die machtsmisbruik moeten voorkomen. Het woord despotisme is afgeleid van despoot, een alleenheerser of heerszuchtig leider. En in het Oud-Grieks had het ook nog de betekenis van een meester of huisheer. Hier gaat het ons vooral om de rol die politici, media, journalisten en digitale platforms kunnen spelen als de gastheer van de democratische gedachtewisseling.

In hoeverre maken zij het mogelijk voor andersdenkenden om deel te nemen aan de democratische gedachtewisseling? Hoe voorkomen ze ontsporing van het debat? En welke regels zouden zij daarbij mogen of moeten stellen?

130 Hoppe 2011, p. 260-261.
Bartlett 2018, p. 44.

3.4.2 Waardoor ontstaat despotisme?

Een voordeel dat de gevestigde macht heeft boven uitdagers van de macht, of andersdenkenden met minder macht, is dat de gevestigde macht meer invloed heeft op de verdeling van geld, tijd en energie over de onderzoeken die nodig zijn om een gedeeld beeld van de werkelijkheid te vormen. Het gaat in andere woorden om 'waarheidsregimes': '*the social mechanisms that determine who decrees something is true and on what basis. He [Foucault] concluded that "Truth" is linked in a circular relation with systems of power which produce and sustain it, and to effects of power which it induces and which extend it.*'[131]

Een voorbeeld van de werking van zo'n regime is de waarheidsvinding rondom de 'vet-hypothese' in Amerika. Deze hypothese ontstond vanuit de Amerikaanse suikerindustrie toen in de jaren '40 van de 20e eeuw onderzoekers suiker (terecht) identificeerden als slecht voor de gezondheid. Door een lobby van de suikerindustrie werd in de Amerikaanse publieksvoorlichting als gezondheidsrisico echter alleen vet genoemd – en suiker niet. Een ander voorbeeld zijn de debatten over klimaatverandering of tabak, waarin spelers met grote belangen met een beperkt aantal 'wetenschappelijke' onderzoeken een bepalende invloed op het debat kunnen hebben. Denk aan de in 3.2. aangehaalde copingstrategie van 'gaslighting' en twijfel zaaien[132].

Dat macht van invloed is op waarheidsvinding betekent echter niet dat 'waarheid' en 'macht' aan elkaar gelijk gesteld moeten worden. Er zijn waarheden die niet 'alleen maar' een uitdrukking zijn van macht. Zo werd uiteindelijk wetenschappelijk aangetoond dat suiker slechter is voor de gezondheid dan bepaalde soorten vet. Met deze notie krijgt het begrip 'speaking truth to power' betekenis: het kan tegenwicht bieden aan de onevenwichtige en onevenredige invloed van machthebbers op waarheidsvinding in de democratische gedachtewisseling[133].

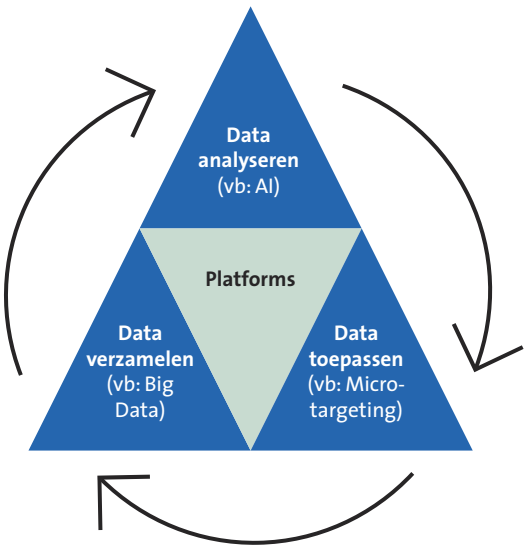
3.4.3 Hoe wordt despotisme beïnvloed door digitalisering?

In hoofdstuk 2.4 hebben we gezien dat digitalisering leidt tot datasturing, door middel van algoritmen die gevoed worden door Big Data. Het is de vraag wie deze datasturing beheerst. Digitalisering kan despotisme versterken of vergroten als de datasturing in handen komt van een beperkt groepje mensen dat onevenwichtig en onevenredig veel invloed kan uitoefenen op de democratische gedachtewisseling.

131 Baggini 2018, p. 82.
132 Baggini 2018.
133 Baggini 2018.

Dit plaatst de eigenaars en ontwerpers van platforms, of actoren die macht willen verwerven en die kunnen betalen voor datasturing, in een centrale machtspositie. Zie onderstaande figuur[134], de Data-dominantie-driehoek, waarin de *feedback loop* is weergegeven tussen het verzamelen van data (Big Data), het analyseren van data (met artificiële intelligentie, AI) en het toepassen van data (door middel van microtargeting).

Figuur 3: De Data-dominantie-driehoek



Technologiebedrijven die digitale platforms (of andere digitale netwerkdiensten zoals zoekmachines) vormgeven, hebben alle drie de stappen in handen van deze feedback loop.

Ten eerste verzamelen platforms via hun diensten grote hoeveelheden data over het gedrag van hun gebruikers. De dienst die het platform aanbiedt lijkt 'gratis', maar de gebruikers 'betalen' als het ware met data over zichzelf. Deze data kunnen slechts moeilijk gewist worden, waardoor gebruikers slechts weinig invloed hebben op de data over zichzelf en wat ermee gebeurt. Zo zijn recent vele patiëntgegevens in de *cloud* van Google opgeslagen zonder dat betrokkenen dit wisten[135].

134 Deze data-dominantie-driehoek is een toepassing van het originele idee van het Rathenau Instituut van de *cybernetic loop*, zie 2.4
Kool, Timmer, Royakkers en Van Est 2017, p. 44.

135 De lijst met voorbeelden is lang. Voor een recente casus zie Klaassen en Bremmer 2019.

Ten tweede is het vaak niet transparant op basis van welke ontwerpprincipes de zelflerende algoritmes zijn gebouwd. Er worden zorgen geuit over impliciete, ingebouwde vooroordelen die ingebouwd kunnen zijn in algoritmes en die zichzelf daarbij bevestigen[136]. Zo zijn er algoritmes waar de politie gebruik van maakt om te bepalen waar er meer 'blauw op straat' moet zijn. Maar als er in een wijk meer gehandhaafd wordt, nemen de meldingscijfers toe, waardoor er nog meer gehandhaafd wordt, et cetera[137]. Checks and balances ontbreken[138].

Ten derde bepaalt de 'eigenaar' van het algoritme de toepassing ervan. Denk aan microtargeting waarbij met name platforms – of actoren die voldoende geld hebben om invloed erover te verwerven – beschikken over invloed op de Data-dominantie-driehoek. Het meest pregnante voorbeeld wordt gegeven door het Cambridge-analytica schandaal, dat we zometeen bespreken.

Het verdienmodel van de meeste internetplatforms is gestoeld op deze data-dominantie: gebruikers stellen gegevens over hun gedrag en voorkeuren ter beschikking aan een platform, die daar vervolgens gebruik van maken om op maat gesneden advertenties te kunnen plaatsen. Om de advertentie-inkomsten te optimaliseren, is zoveel mogelijk data en zo lang mogelijke aandacht van de gebruiker nodig[139]. De algoritmen van YouTube zijn zodanig ingericht dat de *watch time* geoptimaliseerd is[140]. Dit verschijnsel staat bekend als de *aandachtseconomie*[141]. De algoritmen die hiertoe gebouwd zijn, spelen in op de (veronderstelde) voorkeuren van gebruikers, maar zijn ook in staat hun emoties en voorkeuren te beïnvloeden[142]. Dit geldt niet alleen voor het aanschaffen van goederen en diensten, maar ook de keuze om wel of niet te gaan stemmen[143].

Bedrijven die in digitale netwerken vraag en aanbod en/of mensen bij elkaar brengen, vormen tweezijdige monopolies: zowel voor gebruikers van platforms als voor partijen die willen adverteren op platforms is er geen alternatief met dezelfde schaalvoordelen als Facebook of Google[144]. Voor gebruikers zijn er weinig of geen andere sociale netwerken waar zo veel mensen lid van zijn en die daarmee dus dezelfde verbondenheid kunnen bieden. Mensen zitten op Facebook en Whatsapp, omdat hun vrienden daarop zitten. Voor adverteer-

136 O'Neil 2017.
137 Kolman 2018.
138 Strijp 2018.
139 Naughton 2018.
140 O'Neil 2017.
141 Wu 2016.
142 Kramer, Guillory, en Hancock 2014.
143 Bond et al. 2012.
144 Naughton 2018.

ders zijn er om dezelfde reden geen alternatieven, zij adverteren daar waar de mensen zijn. Deze positie van platforms versterkt zichzelf: het is aantrekkelijk om je bij de grootste aanbieder aan te sluiten, waardoor die nog groter en dus aantrekkelijker wordt.

Het is moeilijk om deze monopolies te doorbreken. Nieuwe platforms hebben een enorme data-achterstand waardoor het voor hen lastig is deelnemers en adverteerders te werven en dezelfde schaal te bereiken. Verder is er geen data-portabiliteit: als je gegevens ter beschikking hebt gesteld, kun je ze niet of moeilijk 'terughalen' en 'meenemen' naar een alternatief.

Bovendien schieten traditionele mechanismes van marktconcurrentie en meetinstrumenten van mededingingsautoriteiten tekort[145]. Dit komt omdat de meeste diensten die platforms aanbieden voor deelnemers gratis zijn. Daarom zijn er geen nadelige effecten in termen van hoge prijzen waarop platforms door een marktautoriteit kunnen worden aangesproken. En platforms zijn op vele markten actief (horizontale en verticale integratie) waardoor het niet altijd duidelijk is aan welke marktregels zij zich zouden moeten houden[146]. Neem bijvoorbeeld Apple: is het een telefoon- en computerfabrikant? Is het een platenmaatschappij? Een uitgever? Een ontwikkelaar van kunstmatige intelligentie?

De betekenis voor waarheidsvinding van deze data-dominantiedriehoek is gelegen in de laatste hoekpunt: microtargeting. Dit is het vervaardigen en online verzenden van politieke boodschappen die nauwkeurig op zeer verfijnde categorieën kiezers zijn afgestemd, gebaseerd op individuele gegevens (vaak uit Big Data) over demografische eigenschappen, koopgedrag en leefstijl[147]. Microtargeting maakt het mogelijk om *en masse* met gepersonaliseerde informatie specifieke individuen en groepen te bereiken. Deze gepersonaliseerde informatie kan bestaan uit beelden die niet overeenkomen met de werkelijkheid of met boodschappen die verschillend zijn voor verschillende groepen. Dit kan met name gedaan worden door partijen die beschikken over data of de middelen om deze data te kopen, zoals de grote digitale platforms, kapitaalkrachtige bedrijven en politieke regimes.

Hoewel microtargeting een instrument is dat door mensen van verschillende politieke kleur kan worden toegepast, is zij niet neutraal ten aanzien van het democratisch debat. Een risico is dat mensen met microtargeting waarheidsvinding ondermijnen, doordat het moeilijker of zelfs onmogelijk wordt om te komen tot een breed gedragen beeld van de werkelijkheid. Bijvoorbeeld als

145 Coyle 2018.
146 Barwise en Watkins 2018.
147 Zuiderveen Borgesius et al. 2018.

politieke partijen verschillende groepen verschillende of zelfs tegengestelde boodschappen gaan sturen. Microtargeting zou echter ook kunnen worden toegepast om waarheidsvinding te ondersteunen, bijvoorbeeld als politieke partijen consistent in hun politieke boodschap blijven richting verschillende groepen en het gesprek opzoeken met andersdenkenden.

Een pregnant voorbeeld dat aangeeft hoe misbruik van deze machtspositie ook democratische processen kan beïnvloeden, wordt gegeven door het voornoemde Cambridge Analytica schandaal, dat we nu zullen bespreken[148].

3.4.4 Wat zegt de empirie over omvang en effect despotisme?

Het Cambridge Analytica schandaal draait om mogelijke beïnvloeding van de verkiezingen in de VS en het Brexit referendum, met data die verkregen waren via een datalek op Facebook[149].

Het verhaal begint in 2012, toen wetenschapper Michal Kosinski van Cambridge University een op wetenschappelijke inzichten gebaseerd algoritme ontwikkeld had, dat – naar zijn zeggen - op grond van 68 likes met 95% zekerheid de huidskleur en met 88% de seksuele geaardheid van een Facebookgebruiker vast kan stellen. Later claimde hij dat het algoritme op basis van 150 likes meer van iemand weet dan zijn ouders, en met 300 likes meer dan zijn partner. Het bedrijf Global Science Research (GSR) van de wetenschapper Alexander Kogan zou deze inzichten gekopieerd hebben en toegepast in een app waarmee Facebookgebruikers een persoonlijkheids-zelftest konden afnemen.

Zo zijn de gegevens van maximaal 87 miljoen gebruikers verzameld, waarvan 1 miljoen in het Verenigd Koninkrijk[150]. Dit getal kon zo groot worden vanwege een datalek in Facebook. In de periode tussen 2010 en 2014 was een toestemmingsstelsel van kracht dat bekend stond als friends permissions. Dit stelde ontwikkelaars in staat om gegevens over de Facebook-vrienden van gebruikers te geven, zonder dat deze vrienden dit wisten of toestemming hadden gegeven.

148 Cadwalladr 2017. In 2018 werd haar de Orwell Prize for Journalism toegekend voor haar serie artikelen in *The Observer* over het effect van Big Data op het Brexit Referendum en de Amerikaanse presidentsverkiezingen in 2016. Zie ook: Bartlett 2018.

149 In de periode tussen 2010 en 2014 hanteerde Facebook een toestemmingsstelsel dat bekend stond als friends permissions. Deze stelde ontwikkelaars in staat om gegevens over de Facebook-vrienden van gebruikers te geven, zonder dat deze vrienden dit wisten of toestemming hadden gegeven.

150 House of Commons, Digital, Culture, Media and Sports Committee 2018.

GSR heeft deze gegevens verkocht aan Cambridge Analytica[151], dat met de methode die Kogan zou hebben gekopieerd van Kosinski, persoonlijkheidskenmerken kon afleiden uit de profielen en het gedrag (met name 'likes') van Facebook-gebruikers. Gedacht moet worden aan diagnoses als: 'dit Facebook-profiel hoort bij "anxious fathers", of "angry introverts"'.

Met deze algoritmen, kon Cambridge Analytica, gecombineerd met Big Data, door middel van *microtargeting* politieke boodschappen op individueel niveau toesnijden, om de ontvanger aan te zetten tot bepaald politiek gedrag. Zo konden boodschappen bijvoorbeeld inspelen op de angsten van stemgerechtigden in de Verenigde Staten, om ze te overtuigen van de noodzaak van het Tweede Amendement (het recht op wapenbezit),[152] of om te ontmoedigen om te gaan stemmen.

Volgens een onderzoekscommissie van het Britse parlement heeft Cambridge Analytica op de hierboven beschreven manier getracht verkiezingen te beïnvloeden, zoals de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 2016, het Brexit-referendum en het referendum over de onafhankelijkheid van Catalonië[153]. Toen Alexander Nix, topman van Cambridge Analytica, verhoord werd door deze commissie inzake zijn rol in het Brexit-referendum, gaf hij toe dat '*we are able to match these data with first-party research, being large quantitative research instruments. [...] indeed we can also start to probe questions about personality and other drivers that might be relevant to understanding their behavior and purchasing decisions*'[154].

3.4.5 Concluderend

Digitalisering kan het makkelijker maken om data te verzamelen, analyseren en toe te passen, maar dit kan ook leiden tot partijen die onevenwichtig en onevenredig veel invloed uit oefenen op de democratische gedachtewisseling doordat zij de datastromen beheersen en kunnen misbruiken. Er is een mogelijkheid tot misbruik, omdat er geen *checks and balances* zijn in de *feedback loop* in de data-dominantiedriehoek. Dit is de belangrijkste kwetsbaarheid van de platformdemocratie: er is een waarheidsregime ontstaan waarvan de controle bij de ontwerpers, eigenaren en beheerders van platforms ligt. Om mogelijke ontsporing te voorkómen zijn nieuwe checks and balances nodig. Dit kan door transparantie en tegenmacht te organiseren. We gaan hier in 4.3 op in.

151 Malins 2018. Malins is de advocaat van Cambridge Analytica. Hij brengt naar voren dat er een contractuele verplichting was tot het leveren van gegevens over 30 miljoen gebruikers; het werden er volgens hem uiteindelijk 26 miljoen.
152 Aldus Alexander Nix, topman van Cambridge Analytica, in zijn presentatie op de 2016 Concordia Annual Summit.
153 House of Commons, Digital, Culture, Media and Sports Committee 2018.
154 House of Commons, Digital, Culture, Media and Sports Committee 2018.

3.5 SLOT

DE BEDREIGINGEN OMBUIGEN NAAR BELOFTES

Als optimisme en pessimisme te ver doorschieten kunnen zij obstakels vormen voor helder nadenken[155]. Wij willen de helderheid bewaren: niet het pessimisme verder aanwakkeren, maar een perspectief bieden op hoe we het internet zouden kunnen repareren en verbeteren, en hoe we waarheidsvinding in de democratische gedachtewisseling zouden kunnen waarborgen. Hoewel we de besproken beproevingen als bedreigingen kunnen zien voor waarheidsvinding in de democratie, schuilt er tevens een belofte in. Een democratie die deze beproevingen weet te doorstaan zal namelijk uiteindelijk sterker worden. In het volgende hoofdstuk bespreken we hoe dit zou kunnen.

155 Sunstein 2018, p. 8.

HOOFDSTUK 4

DE WAARBORGING VAN WAARHEIDSVINDING

4.1 INLEIDING

DE VERKENNING VAN DE VALLEI DER VERLICHTING

In dit hoofdstuk verkennen we de vallei der verlichting. We willen zo meer inzicht bieden in een mogelijk handelingsperspectief voor de regering en Staten-Generaal.

Hoe kunnen de regering en Staten-Generaal in het digitale tijdperk waarheidsvinding waarborgen in de democratie?

Daarbij hebben we ook aandacht voor de rol van andere actoren – zoals wetenschap, journalistiek en digitale platforms – en hoe de regering en Staten-Generaal zich tot deze actoren zouden kunnen verhouden. Eerst bespreken we in een korte terugblik het gewenste handelingsperspectief voor de regering en Staten-Generaal: de waarborging van waarheidsvinding. Daarna bespreken we in een vooruitblik vijf strategieën en bijbehorende aanbevelingen om waarheidsvinding te waarborgen.

4.2 TERUGBLIK

DE WAARBORGING VAN WAARHEIDSVINDING ALS HANDELINGSPERSPECTIEF

In de inleiding startten we dit advies als een queeste naar waarheid. In de literatuur blijkt het bij queesten achteraf vaak meer te gaan om de reis zelf, en de beproevingen die de helden onderweg tegenkomen, dan om de bestemming. Ook voor dit advies geldt dat het meer gaat om de reis dan de bestemming. We hebben dé waarheid niet gevonden, maar wel gezien dat het belangrijk is waarheidsvinding in de democratie te waarborgen. We hebben daarbij een aantal lessen geleerd die we hier ordenen aan de hand van de vijf kritische vragen die werden gesteld door ons zelf en/of onze gesprekspartners toen we besloten ons te richten op waarheidsvinding.

1 Politiek gaat toch over waarden?

Ja, politiek gaat over waarden. En in 2.3. zagen we dat voor een goede democratische gedachtewisseling over het realiseren van deze waarden een gedeeld beeld van de werkelijkheid van belang is. Op zijn minst om te kijken of deze waarden zijn gerealiseerd. Ook is waarheidsvinding van belang om te zorgen dat waarheidsclaims van machthebbers kunnen blijven worden weersproken in de democratische gedachtewisseling. Dit vereist instituties van waarheidsvinding om dit proces in goede banen te leiden en *checks and balances* te organiseren.

2 De ondermijning van waarheidsvinding is toch een probleem van alle tijden?

Ja, de ondermijning van waarheidsvinding is een probleem van alle tijden. En in 2.4. zagen we dat maatschappelijke ontwikkelingen de aard van dit probleem fundamenteel kunnen veranderen. Zo verandert digitalisering het reputatiemechanisme waardoor instituties van waarheidsvinding onder druk staan, of op hun minst worden uitgedaagd. Voor een goede democratische ge-

dachtewisseling is het belangrijk dat als de aard van waarheidsvinding, en de ondermijning daarvan, verandert, instituties zich kunnen aanpassen met behoud van kernwaarden. Dit vereist voortdurend onderzoek.

3 Waarheid is toch een kwestie van perceptie?
Ja, waarheid is een kwestie van perceptie. En in 3.2. zagen we dat mensen de werkelijkheid niet alleen verschillend kunnen interpreteren, maar dat zij zich daarbij soms ook – bedoeld of onbedoeld – kunnen vergissen als gevolg van psychologische valkuilen, copingstrategieën of platforms die hierop inspelen. Voor een goede democratische gedachtewisseling is het belangrijk dat mensen zich bewust zijn van de vergissingen die zij zelf en anderen kunnen maken en dat zij zich bewust zijn van de beïnvloeding of zelfs manipulatie door anderen. Dit vereist kritisch burgerschap.

4 Is waarheid niet een kwestie van context?
Ja, waarheid is een kwestie van context. En in 3.3. zagen we dat de context beïnvloedt hoe burgers de werkelijkheid interpreteren. Zo kan het ontwerp van platforms waarheidsvinding bevorderen of belemmeren, bijvoorbeeld doordat algoritmes bepalen welke informatie over de werkelijkheid iemand tot zich krijgt. Het is belangrijk over dit ontwerp na te denken, omdat het kan leiden tot desintegratie van een gedeeld beeld van de werkelijkheid. Dit vereist plekken van gedachtewisseling waar verschillende ideeën elkaar ontmoeten en ruimte is voor diversiteit, inclusiviteit en deliberatie.

5 Machthebbers bepalen toch wat geldt als 'waarheid'?
Ja, machthebbers kunnen flinke invloed uitoefenen op wat als 'waar' wordt gepercipieerd. En in 3.4. zagen we dat platforms, of mensen die hen kunnen betalen, een grote invloed kunnen uitoefenen op waarheidsvinding doordat zij de datastromen beheersen. Zij vormen daarmee een nieuwe politieke machtsfactor. Voor een goede democratische gedachtewisseling is het daarom belangrijk dat machthebbers en hun waarheidsclaims kunnen blijven worden weersproken. Dit vereist dat in de democratische gedachtewisseling tegenmachten worden georganiseerd.

4.3 VOORUITBLIK

STRATEGIEËN OM WAARHEIDSVINDING TE WAARBORGEN

De Raad ziet in de waarborging van waarheidsvinding een gewenst handelingsperspectief voor de regering en Staten-Generaal. Dit is de gulden middenweg tussen enerzijds nietsdoen en de ontwikkelingen op hun beloop laten en anderzijds zelf als scheidsrechter bepalen wat waar is en wat niet. Maar hoe waarheidsvinding te waarborgen? Aan de hand van vijf strategieën structureren we hier onze aanbevelingen en een aantal maatregelen om waarheidsvinding te waarborgen.

4.3.1 Strategie 1: Geef het goede voorbeeld

Vergroot het vertrouwen in instituties voor waarheidsvinding door zelf als regering en Staten-Generaal het goede voorbeeld te geven.
Houd daarbij rekening met de invloed van eigen houding en gedrag op het vertrouwen van burgers in instituties en de bemensing hiervan.

- **Aanbevelingen**
  1. **Stel je toetsbaar op**
  2. **Waardeer tegenspraak**
  3. **Investeer in eigen waarheidsvinding**

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling is waarheidsvinding van belang. Waarheidsvinding is van belang omdat de democratie een gedeeld beeld van de werkelijkheid nodig heeft, ook al is dit beeld soms minimaal of tijdelijk, om de gewenste koers van beleid te kunnen bepalen, bekritiseren en bijsturen. Waarheid kan daarbij functioneren als een regulatief ideaal dat richting geeft. Met andere woorden: de democratie heeft een gedeelde kaart van de werkelijkheid nodig om te kunnen bepalen waar de samenleving staat, waar die heen kan en hoe die daar kan komen. Uiteraard kunnen burgers over deze kaart van de werkelijkheid van mening verschillen. Dit maakt het proces van waarheidsvinding echter niet waardeloos, maar juist waardevol.

Digitalisering kan de rol veranderen van instituties die waarheidsvinding in goede banen moeten leiden. Denk niet alleen aan de rol van wetenschappers en journalisten, maar ook aan de rol van de regering en Staten-Generaal. Hoe gaan zij om met processen van waarheidsvinding in het digitale tijdperk? Bevorderen of belemmeren zij waarheidsvinding? Digitalisering kan deze instituties mogelijk onder druk zetten doordat het reputatiemechanisme verandert. Wat is waar? Wie of wat te vertrouwen? De uitdaging voor instituties van waarheidsvinding is daarom het vertrouwen dat burgers in hen hebben te behouden of (her)winnen.

De Raad ziet een belangrijke rol weg gelegd voor de regering en Staten-Generaal om het vertrouwen in instituties van waarheidsvinding te vergroten door zelf het goede voorbeeld te geven[156]. Daarbij moeten zij rekening houden met de invloed van eigen houding en gedrag op het vertrouwen van burgers in instituties van waarheidsvinding en de bemensing hiervan. Dit is een dissatisfier:

156 De Raad heeft in een eerder advies (*Veiligheid en vertrouwen – kernen van een democratische rechtsstaat*, januari 2011) aan de bedrijfseconomische literatuur zeven determinanten van vertrouwen ontleend: competentie, stabiliteit, integriteit, goede bedoelingen, transparantie, waardencongruentie en reputatie. Zie Van Raaij 2009.

een garantie dat het vertrouwen van burgers in instituties voor waarheidsvinding toeneemt als regering en Staten-Generaal het goede voorbeeld geven is er niet, maar het is wel een noodzakelijke voorwaarde. Dit zal overigens een proces zijn van de lange adem. Vertrouwen komt immers te voet.

Aanbeveling 1: Stel je toetsbaar op

De regering en Staten-Generaal kunnen het goede voorbeeld geven door zichzelf toetsbaar op te stellen ten aanzien van het gevoerde beleid. Dit begint bij de democratische gedachtewisseling in de kamers van de Staten-Generaal zelf en het zorgvuldig delen van de daar besproken documenten. Ten aanzien van de WOB gaat het niet alleen om de passieve taak van de overheid, maar ook om de actieve taak. Voor een goede democratische besluitvorming is actieve openbaarmaking van overheidsinformatie belangrijk, niet alleen passieve (als erom wordt gevraagd). Maar de WOB heeft vooral aandacht voor de passieve kant; dat is niet meer geheel van deze tijd[157]. Digitalisering biedt verschillende kansen om actief informatie te delen, denk aan initiatieven als 1848.nl, een digitaal platform waar alle stukken van de tweedekamer.nl worden gebundeld en makkelijk toegankelijk gemaakt[158]. En het gaat niet alleen om het delen van 'ruwe' data, maar ook om de politieke afwegingen die ten grondslag liggen aan besluiten. De Raad heeft er eerder al voor gepleit dat voorlichting geven aan burgers goed is, maar dat dit niet mag ontaarden in het eenzijdig beïnvloeden en 'verkopen' van beleid. Kortom: minder *spin*, meer transparantie[159].

Aanbeveling 2: Waardeer tegenspraak

De regering en Staten-Generaal kunnen het goede voorbeeld geven door tegenspraak te waarderen. Zoals die van hoge colleges van staat, adviesraden, planbureaus en de journalistiek. Deze instituties vervullen een belangrijke rol bij waarheidsvinding door wetgeving en beleid kritisch te beoordelen en evalueren. Als politici deze instituties al niet vertrouwen, waarom zouden burgers dat nog doen? Daarom is het belangrijk dat regering en Staten-Generaal hun vertrouwen in deze instituties uitspreken. Vertrouwen is overigens niet hetzelfde als het eens zijn met deze instituties. Men kan ook beargumenteerd van mening verschillen, maar de onafhankelijkheid en deskundigheid respecteren. Cruciaal is heldere communicatie over aannames en selectie van feiten. Bij de discussie over de effecten van het Klimaatakkoord op de energierekening van huishoudens liep dit niet goed. De regering communiceerde oorspronkelijk dat de energierekening voor huishoudens 'slechts' € 50 hoger zou uitvallen[160].

157 Van Ommeren 2008.
158 https://1848.nl/
159 ROB 2000. ROB 2003a, p. 44, 62/63.
160 Tweede Kamer, kst 35 004, vergaderjaar 2017-2018, nr. 3, p. 3.

De disclaimer dat dit op basis van cijfers (o.a. verbruik) van 2017 was, werd onvoldoende duidelijk vermeld. De nieuwe cijfers kwamen uit op een veel hoger bedrag van € 416 per jaar[159].

Aanbeveling 3: Investeer in eigen waarheidsvinding

De regering en Staten-Generaal kunnen het goede voorbeeld geven door in eigen waarheidsvinding te investeren. In de eerste plaats door te investeren in de eigen ambtelijke ondersteuning en daar het opbouwen van inhoudelijke expertise te stimuleren. De mogelijkheden van de Tweede Kamer om zelf onderzoek te kunnen doen en de ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer om kritisch de regering te kunnen volgen zouden wat de Raad betreft uitgebreid mogen worden. De ambtelijke ondersteuning van de Tweede Kamer staat niet in verhouding met die van de regering. Manieren om de Tweede Kamer beter te ondersteunen, zijn bijvoorbeeld het versterken van de Dienst Analyse en Onderzoek of het versterken van de kennisfunctie van politieke partijen zelf. Hetzelfde geldt overigens ook voor de ondersteuning van gemeenteraadsleden op lokaal niveau[162]. Enerzijds biedt digitalisering kansen om burgers, zowel leken als experts – bij beleid te betrekken met behulp van platforms. Anderzijds moet de Rijksoverheid ook waken voor te grote bezuinigingen op de inhoudelijke expertise zodat zij ook zelf inhoudelijke expertise in huis blijft houden.

4.3.2 Strategie 2: Stimuleer kritisch burgerschap

Maak burgers weerbaar voor desinformatie door kritisch burgerschap te stimuleren. Houd daarbij rekening met de invloed van psychologische processen op het verwerken van informatie en digitale technologieën die inspelen op psychologische valkuilen van mensen.

- **Aanbevelingen**
  - **4 Investeer in digitale en democratische vaardigheden van burgers**
  - **5 Wees prudent met voorlichtingscampagnes**
  - **6 Faciliteer factchecking door wetenschap en media**

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling is de wijze waarop burgers de werkelijkheid waarnemen van belang. Burgers kunnen de werkelijkheid op verschillende manieren interpreteren. In 3.2. bespraken we verschillende psychologische processen en valkuilen die een rol spelen bij het

161 Zie voor de gehele en geactualiseerde weergave van de berekening: PBL 2019. Voor een volledige reconstructie zie: Beek 2019.
162 ROB 2018b.

interpreteren van de werkelijkheid en die kunnen leiden tot vergissingen en de verspreiding van desinformatie. Ook bespraken we daar verschillende copingstrategieën die burgers kunnen hanteren in hun omgang met desinformatie en het ongemak daarvan.

Digitalisering kan enerzijds leiden tot een beter geïnformeerde democratische gedachtewisseling doordat er onder andere via platforms meer data en informatie beschikbaar zijn. Anderzijds kan digitalisering processen van waarheidsvinding ook belemmeren doordat het ontwerp van platforms inspeelt op hun snelle intuïtieve denksysteem en het langzamere reflectieve denksysteem omzeilt. Zo kan digitalisering de psychologische valkuilen van burgers versterken en waarheidsvinding ondermijnen. Uit onderzoek blijkt dat de verspreiding van desinformatie in Nederland vooralsnog beperkt is en Nederlanders verschillende bronnen gebruiken[163]. Waakzaamheid is echter geboden.

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor de regering en Staten-Generaal om burgers weerbaar te maken voor desinformatie door kritisch burgerschap te stimuleren. Daarbij moeten zij rekening houden met de invloed van psychologische processen op het verwerken van informatie door burgers en digitale technologieën die inspelen op hun psychologische valkuilen. Het stimuleren van kritisch burgerschap is niet iets wat de regering en Staten-Generaal alleen kunnen. Hierbij zullen zij een beroep moeten doen op andere partijen, zoals onderwijs, wetenschap en media.

Aanbeveling 4: Investeer in digitale én democratische vaardigheden van burgers
De regering en Staten-Generaal kunnen kritisch burgerschap stimuleren door te investeren in digitale én democratische vaardigheden van burgers. De Raad sluit zich aan bij eerdere pleidooien van het Commissariaat voor de Media en de Autoriteit Consument en Markt[164]. Hierbij kunnen psychologische inzichten in hoe mensen informatie verwerken en verspreiden worden gebruikt. Een mooi maatschappelijk initiatief dat dit doet is DROG, een platform voor kritische nieuwsconsumenten dat onder andere workshops geeft op scholen waarbij scholieren zelf nepnieuws moeten maken. De stichting spreekt over het 'vaccineren' tegen nepnieuws: door mensen een verzwakte dosis toe te dienen zouden zij als het ware mentale antilichamen opbouwen waardoor ze zelf beter worden in het herkennen van nepnieuws[165].

163 Van Keulen, Korthagen, Diederen en Van Boheemen 2018.
164 Commissariaat voor de Media en Autoriteit Consument en Markt 2018. De pleidooien zijn talrijk, zie bijvoorbeeld: Helbing et al. 2017.
165 https://wijzijndrog.nl/

Aanbeveling 5: Wees prudent met voorlichtingscampagnes

De regering en Staten-Generaal kunnen kritisch burgerschap stimuleren door voorlichtingscampagnes prudent in te zetten. In maart lanceerde de Rijksoverheid de campagne 'Blijf nieuwsgierig, blijf kritisch'[166]. Over de wenselijkheid van een dergelijke campagne lopen de meningen uiteen. Sommigen vrezen dat het averechts zou kunnen werken[167], omdat de overheid zelf als verdacht wordt gezien, of omdat een dergelijke campagne – indien verkeerd opgezet – de perceptie van de omvang en het effect van desinformatie te groot kan maken en daarmee het bestaand vertrouwen onnodig kan schaden ('wrijven in de vlek')[168]. De Raad ziet echter ook kansen voor een campagnes, mits de overheid rekening houdt met psychologische processen. Is de descriptieve norm – het gedrag dat een campagne toont – bijvoorbeeld in overeenstemming met de injunctieve norm – het gedrag dat wordt gewenst[169]. Zo laat de campagne van de overheid burgers zien die zelf kritisch blijven. Uiteraard dient de overheid zich hier wel transparant op te stellen door te laten zien op welke psychologische mechanismes zij inspeelt met welke doelen en middelen.

Aanbeveling 6: Faciliteer factchecking door wetenschap en media

De regering en Staten-Generaal kunnen kritisch burgerschap stimuleren door factchecking door wetenschap en media te faciliteren. Platforms kunnen en willen geen 'arbiters of truth' zijn, dat kan zelfs censuur in de hand werken[170]. Daarom pleit de Raad in lijn met het Commissariaat voor de Media en wetenschapper Burger van Nieuwscheckers, voor het behouden en versterken van een onafhankelijke en pluriforme journalistiek. Met name de journalistiek op het provinciale en lokale niveau staat onder budgettaire druk[171]. De Raad vindt dat ook op het decentrale niveau aandacht moet zijn voor mediabeleid, een pluriform medialandschap, onderzoeksjournalistiek en de controlerende en informerende rol van media. Ook kan gekeken worden naar financiële onder-

166 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/desinformatie-nepnieuws
167 Peter Burger (wetenschapper, o.a. bekend van NieuwsCheckers), in het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer van 20 februari 2019 over desinformatie en inmenging. Zie https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/desinformatie-digitale-inmenging.
168 Madeleine de Cock Buning (voorzitter Commissariaat voor de Media), in het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer van 20 februari 2019 over desinformatie en inmenging. Zie https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/desinformatie-digitale-inmenging.
169 Cialdini 2003.
170 Citaat Zuckerberg in Wagner 2018.
171 Commissariaat voor de media 2016.

steuning van digitale initiatieven, zoals de app 'Voordat het nieuws was'[172]. Deze app maakt lokaal nieuws transparant door de politieke voorgeschiedenis van een onderwerp te tonen. Naast het nieuwsartikel op een landelijke of regionale nieuwssite toont de app in een extra venster de beschikbare beleidsstukken die over hetzelfde onderwerp gaan.

4.3.3. Strategie 3: Bouw met anderen aan plekken van gedachtewisseling

Pak desintegratie aan door met burgers, media, wetenschap en platforms plekken van gedachtewisseling te bouwen. Houd daarbij rekening met hoe het ontwerp van platforms waarheidsvinding kan bevorderen en belemmeren.

- **Aanbevelingen**
  - **7 Stimuleer deliberatie als ontwerpprincipe voor platforms**
  - **8 Creëer zelf platforms rondom specifieke beleidsonderwerpen**
  - **9 Waardeer traditionele plekken van democratische gedachtewisseling**

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling is de context waarin deze plaatsvindt van belang. De context kan de gedachtewisseling namelijk een bepaalde kant op sturen en waarheidsvinding zowel belemmeren als bevorderen. Voor waarheidsvinding is het belangrijk dat er plekken zijn waar de variëteit aan perspectieven op de werkelijkheid wordt gerepresenteerd zodat er vervolgens na een proces van variatie en selectie besluiten kunnen worden genomen.

Digitalisering heeft het makkelijker gemaakt voor grote groepen mensen om zich spontaan en zonder formele organisatiestructuur te organiseren. Enerzijds kan waarheidsvinding door het ontwerp van platforms ontsporen – denk aan het ontstaan van filterbubbels, echokamers en digitale schandpalen – waardoor de democratische gedachtewisseling desintegreert en het onmogelijk wordt om tot een (minimaal) gedeeld beeld van de werkelijkheid te komen. Anderzijds biedt het ontwerp van platforms ook een kans om waarheidsvinding te waarborgen.

172 Deze app was in december 2018 winnaar van de App-challenge Open Stateninformatie van Open State Foundation en de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Limburg, Flevoland en Utrecht. Als de plugin is geïnstalleerd, worden 'Voordat het nieuws was' is op het moment van lanceren beschikbaar op 11 ondersteunde nieuwssites (*NOS, Noordhollands Dagblad, AD, Omroep West, RTV Utrecht, De Stentor, Leidsch Dagblad, De Limburger, 1Limburg, Omroep Flevoland* en *Het Parool*). Op dit moment maakt de app gebruik van de stukken van 110 gemeenten en 5 provincies, die mede door Open State Foundation doorzoekbaar zijn gemaakt en beschikbaar gesteld als open data op de platformen Open Raadsinformatie en Open Stateninformatie. Zie verder: De Jong 2019.

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor de regering en Staten-Generaal om desintegratie aan te pakken door met burgers, media, wetenschap en platforms plekken van gedachtewisseling te bouwen. Daarbij moeten zij rekening houden met hoe het ontwerp van platforms waarheidsvinding kan bevorderen en belemmeren. Variatie, inclusie en deliberatie moeten in deze platforms worden bevorderd. Daarbij kan gedacht worden aan het stimuleren van deze ontwerpprincipes bij commerciële platforms, het zelf oprichten van platforms rondom beleidsonderwerpen en het herwaarderen van traditionele plekken van gedachtenwisseling.

Aanbeveling 7: Stimuleer deliberatie als ontwerpprincipe voor platforms

De regering en Staten-Generaal kunnen met andere partijen bouwen aan plekken van gedachtewisseling door deliberatie als ontwerpprincipe voor platforms te stimuleren. Het aandachtsmodel van platforms werkt onevenredig grote aandacht voor de extremen in de hand. Een ander model zou ertoe kunnen leiden dat de stemmen online evenrediger verdeeld worden. Dit kan met behulp van technische maatregelen, zoals algoritmes die diverse opinies presenteren of door de netwerkstructuur zó in te richten dat ontsporing wordt vertraagd. Bijvoorbeeld een ontwerp dat niet (alleen) op emoties inspeelt, maar ook op de kwaliteit van informatie. Of dat het toepassen van verslavingsstrategieën door digitale technologieën verbiedt en anonimiteit ontmoedigt[173].

Aanbeveling 8: Creëer zelf platforms rondom specifieke beleidsonderwerpen

De regering en Staten-Generaal kunnen met anderen bouwen aan plekken van gedachtewisseling door vanuit de overheid zelf platforms te creëeren rondom specifieke beleidsonderwerpen. Op deze manier kunnen zij burgers bij besluitvorming betrekken en hen laten mee- en tegendenken. Daarbij dienen zij kritische burgers te waarderen en hun kennis en gezichtspunten te gebruiken door tijdig met ze in gesprek te gaan voordat de agenda en besluiten al vastliggen. Hier biedt digitalisering ook kansen om burgers te betrekken en kan de belofte van digitalisering nog meer worden benut dan tot nu toe gebeurt. Op lokaal niveau is een aantal gemeenten hier al mee bezig[174]. Denk ook aan voorbeelden in het buitenland, zoals experimenten met deliberative polling in Ierland of een schaduwparlement van gelote burgers, zoals in het Duitstalige gedeelte van België[175].

173 Kuitenbrouwer 2018, p. 99.
174 Zie bijvoorbeeld: https://westbegroot.amsterdam.nl/
https://nijmegen.mijnwijkplan.nl/
https://www.duinoordbegroot.nl/
Denk ook aan internetconsultatie bij wetten waar de potentie nog niet volledig is benut
175 Van Reijbrouck 2019.

Aanbeveling 9: Waardeer traditionele plekken van democratische gedachtewisseling

De regering en Staten-Generaal kunnen met anderen bouwen aan plekken van gedachtewisseling door traditionele plekken voor democratische gedachtenwisseling te herwaarderen. Nederland verschilt met het parlementaire stelsel en het stelsel van publieke omroepen sterk van de Verenigde Staten, waar veel onderzoek vandaan komt en ook zorgen worden geuit. Een voordeel van het Nederlandse evenredige stelsel met een lage kiesdrempel is dat deze de toegang tot de arena van besluitvorming waarborgt voor uitdagers en nieuwkomers. En de publieke omroep brengt de grote diversiteit aan opinies in Nederland in beeld en geeft via radio, tv en internet ruimte voor ontmoeting en dialoog. De paradox van de platformdemocratie is dat de functie van het parlement en de publieke omroep als plek waar diverse perspectieven op de werkelijkheid kunnen worden gerepresenteerd en met elkaar worden geconfronteerd misschien juist wel in belang toenemen.

4.3.4. Strategie 4: Organiseer tegenmachten

Voorkom despotisme door tegenmachten te organiseren. Houd daarbij rekening met nieuwe machtsverhoudingen en waarborg de mogelijkheid van outsiders en andersdenkenden om deel te kunnen blijven nemen aan de democratische gedachtewisseling.

- **Aanbevelingen**
  - **10 Laat gebruikers zelf beschikken over hun data**
  - **11 Dwing transparantie van beïnvloeding af**
  - **12 Pak machtsmisbruik aan met wetten en financiële prikkels**

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling zijn tegenmachten van belang om te voorkomen dat er partijen zijn die een onevenredig grote invloed en macht kunnen uitoefenen op waarheidsvinding doordat zij beschikken over geld, tijd en middelen om de onderzoeks- en beleidsagenda te bepalen. Tegenmachten moeten voorkomen dat machthebbers hun positie, invloed en macht misbruiken.

Digitalisering heeft de onderliggende organisatie en machtsstructuren van de democratische gedachtewisseling fundamenteel veranderd. Enerzijds vormde digitalisering een kans voor outsiders om gevestigde instituties uit te dagen. Anderzijds, vormde zij ook een kans voor (nieuwe) machthebbers om hun positie te versterken. Platforms die de data en informatiestromen beheersen kunnen onevenredig veel invloed en macht uitoefenen op waarheidsvinding doordat zij alle drie de stappen in de data-dominantie-driehoek bezitten: data verzameling, data analyse en data toepassing.

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor de regering en Staten-Generaal om tegenmachten te organiseren. Daarbij moeten zij rekening houden met nieuwe machtsverhoudingen en de mogelijkheid waarborgen van outsiders en andersdenkenden om deel te blijven nemen aan de democratische gedachtewisseling. Cruciaal voor waarheidsvinding is immers dat macht kan worden blijven uitgedaagd door de participatie van outsiders en andersdenkenden.

Aanbeveling 10: Laat gebruikers zelf beschikken over hun data

De regering en Staten-Generaal kunnen tegenmachten organiseren door het bezit van data terug te geven aan gebruikers. Bijvoorbeeld door het vastleggen in wet- en regelgeving van dataportabiliteit. Data-portabiliteit is de mogelijkheid dat gebruikers 'hun' data zelf kunnen meenemen naar een andere aanbieder van eenzelfde dienst. Dit kan helpen om de monopoliepositie van platforms te doorbreken: de data zijn niet meer 'van hen' en andere aanbieders krijgen zo ook kansen. Dit zou kunnen met een soort digitale kluis waar gebruikers de 'sleutel' van hebben – 'Baas in eigen data' – en waarbij zij zelf kunnen aangeven wie welke data over hen mag gebruiken[176]. Mogelijk zijn hiervoor betaalde diensten nodig, zodat inkomsten minder gebaseerd zijn op data-extractie. Een optie is platforms te verplichten om een reclamevrije eventueel betaalde) dienst aan te bieden[177].

Aanbeveling 11: Dwing transparantie van beïnvloeding af

De regering en Staten-Generaal kunnen tegenmachten organiseren door transparantie af te dwingen van beïnvloeding. Zoals transparantie van de toepassing van algoritmes om 'biases' te voorkomen of corrigeren. Zij kunnen met ontwerpers, wetenschappers en maatschappelijke organisaties een gemeenschappelijke taal ontwikkelen om zelflerende algoritmes te begrijpen en te toetsen op onderliggende vooronderstellingen en vooroordelen. De Europese High Level Expert Group heeft bepleit dat platforms hun advertentiestrategieën moeten herzien, en dat dat beleid helder, transparant en niet-discriminerend moet zijn. En de Staatscommissie Parlementair Stelsel stelt zelfs voor

176 Kuitenbrouwer 2018, p. 98.
Dit pleidooi heeft de Raad al veel eerder gedaan, ROB 2003b. Dit advies had betrekking op de dienstverlening van overheid aan burgers. Nu platforms in het bezit zijn van zeer veel gegevens over hun gebruikers, en daarmee een machtspositie hebben, verdient deze aanbeveling in deze nieuwe context hernieuwde aandacht. Een nieuw pleidooi wordt gehouden in Helbing 2018.

177 Kuitenbrouwer 2018, p. 98.

politieke reclame zonder afzender te verbieden[178]. Verder moet het beleid van platforms over data-verwerking transparant en toetsbaar zijn, en moeten ze gebruikers de controle over hun eigen gegevens teruggeven en moeten ze zich openstellen voor wetenschappelijk onderzoek[179].

Aanbeveling 12: Pak machtsmisbruik aan met wetten en financiële prikkels

De regering en Staten-Generaal kunnen tegenmachten organiseren door machtsmisbruik aan te pakken met wetten en financiële prikkels. Denk aan mogelijkheden van het mededingingsrecht. In samenwerking met wetenschappers, maatschappelijke organisaties en nationale en Europese mededingingsautoriteiten zou bijvoorbeeld een nieuw instrumentarium kunnen worden ontwikkeld dat de (data)dominantie van platforms kan meten – de traditionele methoden werken namelijk slechts deels[180]. Een voorbeeld hiervan is de manier waarop de mededingswetgeving in Duitsland wordt toegepast[181]. Initiatieven zijn al ondernomen door Kamerlid Verhoeven in zijn initiatiefnota[182]. Ten aanzien van het business model van platforms en traditionele media, zijn er oproepen om de winst van grote internetbedrijven af te romen via belastingen. Deze opbrengsten zouden dan gebruikt kunnen worden voor het bekostigen van journalistieke fondsen, of om terug te laten vloeien naar traditionele media die gevonden worden via die internetbedrijven[183]. Dit zou een inkomstenbron voor traditionele media kunnen zijn[184].

178 De Staatscommissie beveelt aan om '*politieke partijen en bedrijven die digitale diensten verlenen aan verkiezingscampagnes te verplichten tot meer openheid. Politieke partijen moeten rapporteren over de digitale instrumenten die zij inzetten tijdens een verkiezingscampagne. Politieke advertenties moeten op internet als zodanig herkenbaar zijn en het moet duidelijk zijn wie daarvoor betaald heeft. Een onafhankelijke toezichthouder moet controleren of deze verplichtingen worden nageleefd. Zo nodig dient deze toezichthouder sancties op te kunnen leggen*'. Staatscommissie Parlementair Stelsel 2018.
Zie ook: Europese Commissie, Commission Recommendation 12 september 2018.

179 De European High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation heeft dit uitgewerkt een Code of Practices van 10 regels, waaraan platforms zich moeten houden. Zo niet, dan volgt er regelgeving op Europees niveau. Zie: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news- and-online-disinformation.

180 Coyle 2018.

181 Van Eijk en Schinkel 2019.

182 Verhoeven 2019.

183 Het idee is dat de inkomsten van grote internetbedrijven deels terug moeten vloeien naar publieke diensten en waarden. Zo word gepleit voor de zogenaamde 'google tax': een belasting van 3% die de Europese Commissie wil gaan heffen over de omzet van grote internetbedrijven. Een andere operationalisatie is de 'link tax': als een link naar een nieuwsbericht o.i.d. wordt geplaatst, dan moet de bron daarvoor – betaald – toestemming voor gegeven hebben.

184 Er zijn echter twee nadelen: het eerste is dat het de afhankelijkheid van internetplatforms vergroot, en daarmee de disbalans verergert. De tweede is dat de traditionele nieuwsbronnen daardoor juist veel minder kliks – en daardoor veel minder inkomsten – krijgen. In Spanje en Duitsland zijn hier al negatieve ervaringen mee opgedaan. Filloux 2018.

4.3.5. Strategie 5: Blijf het gesprek over waarheid voeren

Doorbreek waarheidsschroom door het gesprek over waarheid, en waarheidsvinding in de democratie, te blijven voeren. Houd daarbij rekening met het belang van voortdurend onderzoek: spreken over waarheid is immers niet hetzelfde als haar in pacht hebben.

- **Aanbevelingen**
  - **13 Laat onderzoek doen naar de Nederlandse en Europese context**
  - **14 Durf te experimenteren met publieke platforms voor gedachtewisseling**
  - **15 Zoek samenwerking met burgers, organisaties en de Europese Unie**

Voor een goed geïnformeerde democratische gedachtewisseling is het belangrijk het gesprek over waarheid te blijven voeren om dogma's te voorkomen en in te kunnen spelen op de veranderende werkelijkheid. Processen van waarheidsvinding zijn niet in beton gegoten. Zoals we hebben gezien verandert de aard waarheidsvinding als de context waarin deze plaatsvindt verandert.

Het digitale tijdperk kent haar eigen uitdagingen. De productie en verspreiding van desinformatie is makkelijker en verdienmodellen van platforms sturen niet per se naar informatie van kwaliteit. Het ontwerp van platforms kan leiden tot desintegratie van het democratisch debat. En nieuwe spelers, zoals digitale platforms, verwerven machtsposities en vertonen soms despotische trekjes. Digitalisering biedt echter ook kansen om met genoemde maatregelen waarheidsvinding in de democratische gedachtewisseling te waarborgen.

De Raad ziet een belangrijke rol weggelegd voor de regering en Staten-Generaal om het gesprek over waarheid, en waarheidsvinding in de democratie, met elkaar te blijven voeren. Daarbij moeten zij rekening houden met het belang van voortdurend onderzoek, omdat spreken over waarheid niet hetzelfde is als haar in pacht hebben.

Aanbeveling 13: Doe onderzoek in de Nederlandse en Europese context

De Regering en Staten-Generaal kunnen het gesprek over waarheid blijven voeren door onderzoek te laten doen in de Nederlandse en Europese context. Veel onderzoek is immers gedaan in de context van de Verenigde Staten. Omdat deze context verschilt van de Nederlandse, denk aan ons parlementaire stelsel en het stelsel van publieke omroepen, is het de vraag in hoeverre bevindingen uit de Verenigde Staten te vertalen zijn naar Nederland. Ten aanzien van desinformatie moet meer onderzoek uitwijzen hoe erg het daarmee in-Nederland is gesteld en moet men in de gaten blijven houden of het erger

wordt. Ten aanzien van desintegratie moet de overheid wetenschappelijke onderzoekslijnen ondersteunen die de nieuwe relaties tussen platforms en traditionele media en platforms met gebruikers onderzoeken, om zo te begrijpen hoe die op de lange termijn elkaar kunnen versterken in plaats van verzwakken[185]. In navolging van experts wil de Raad er voor pleiten geen overhaaste maatregelen te nemen.

Aanbeveling 14: Durf te experimenteren met publieke platforms voor gedachtewisseling

De regering en Staten-Generaal kunnen het gesprek over waarheid blijven voeren door te durven experimenteren met publieke platforms voor gedachtewisseling. De overheid zou, op nationaal en lokaal niveau, kunnen experimenteren door platforms op te richten rondom specifieke beleidsonderwerpen. Dit zou in lijn liggen met een politiek van maatschappelijke akkoorden, met het verschil dat digitalisering het mogelijk maakt om een grotere groep mensen te betrekken. Zo waren bij klimaattafels en het gezondheidsakkoord voornamelijk professionals aanwezig en was er minder ruimte voor andere burgers. De regering en Staten-Generaal zouden ook hier onderzoek naar kunnen laten doen, zoals een internationaal vergelijkende studie (al dan niet naar de succesfactoren) van publiek gefinancierde (interactie)platforms op het nationaal en lokaal niveau.

Aanbeveling 15: Zoek samenwerking met burgers, organisaties en de Europese Unie

De regering en Staten-Generaal kunnen het gesprek over waarheid blijven voeren door samenwerking te zoeken met burgers, organisaties en de Europese Unie. Zij kunnen bijvoorbeeld op Nederlands en Europees niveau de aanbevelingen ondersteunen van de High Level Expert Group on Fake News and Online Disinformation. Die luiden kort gezegd: 1) vergroot de transparantie van online news en de data achter de systemen die de verspreiding van nieuws ondersteunen; 2) stimuleer media- en informatiewijsheid; 3) ontwikkel instrumenten om desinformatie aan te pakken en bevorder een positieve grondhouding tegenover nieuwe communicatietechnologieën; 4) borg een divers medialandschap; 5) ondersteun onderzoek naar het effect van desinformatie, onderzoek het effect van maatregelen en stel ze navenant bij[186]. Ook de in aanbeveling 12 genoemde samenwerking in de ontwikkeling van een vernieuwd mededingingsinstrumentarium past hier in.

185 Helberger 2018.
186 European High Level Expert Group on fake news and online disinformation 2018.

4.4 SLOT

ZOEKEN NAAR WAARHEID

De belangrijkste boodschap van dit advies is dat spreken over waarheid niet hetzelfde is als de waarheid in pacht hebben of menen te hebben. Deze boodschap geldt natuurlijk ook voor ons zelf, de Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarom willen we de discussie over waarheidsvinding in de democratie met dit advies niet sluiten, maar openbreken. Het gaat ons dus niet zo zeer om het product van waarheidsvinding – waarheid – maar het proces: zoeken naar waarheid.

Literatuur

Allcott, H., & Gentzkow, M., Social media and fake news in the 2016 election, in: *Journal of Economic Perspectives,* 31(2), 2017, p.211-36.

Arendt, H., *The Origins of Totalitarianism*, London: Penguin Books, 1951.

Aristoteles, *Retorica*. Groningen: Historische Uitgeverij, 2004.

Autoriteit Consument en Markt en Commissariaat voor de Media, *Digitalisering en nepnieuws,* 2018.

Baggini, J, *A short history of truth. Consolations for a post-truth world*. London: Quercus, 2017.

Bakshy, E., Messing, S., & Lada, A., Exposure to Ideologically Diverse News and Opinion on Facebook, in: *Science* 348 (6239), 2015, p.1130-1132.

Barberá, P., & Gonzalo, R., Understanding the Political Representativeness of Twitter Users, in: *Social Science Computer Review* 33 (6), 2015, p.712-729.

Barbera, J.T., Jost, J., Nagler, J., Tucker, A. & R. Bonneau, 'Tweeting From Left to Right: Is Online Political Communication More Than an Echo Chamber?', in: *Psychological Science* 26 (10), 2015, p. 1531-1542.

Bartlett, J., *The People vs Tech – How the Internet is killing democracy (and how we save it)*, London: Ebury Press, 2018.

Barwise, P. & Watkins, L., *The Evolution of Digital Dominance. How and Why we got to GAFA*, in: Tambini, D. & Moore, M., *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Beek, K., De doorgerekende draai van Rutte III over verdeling klimaatkosten, Sargasso 18 maart 2019. http://sargasso.nl/de-doorgerekende-draai-over-verdeling-klimaatkosten/

Beunders, H. Hoeveel media kan de democratie verdragen?, in: De Lange, S. & Zuure, J., *#WOEST De kracht van verontwaardiging. Amsterdam*: Amsterdam University Press, 2018.

Bikhchandani, S., Hirshleifer, D. & Welch, I., Learning from the behavior of others: Conformity, fads, and informational cascades, in: *The Journal of Economic Perspectives,* 1998, p. 151-170.

Bikhchandani, S., David Hirshleifer, D. & Welch, I., A Theory of Fads, Fashion, Custom, and Cultural Change as Informational Cascades, in: *Journal of Political Economy*, 100, 5, 1992, p. 992-1026.

Bimber, B. & Davis, R., *Campaigning Online: The Internet in U.S. Elections*, New York: Oxford University Press, 2003.

Blekesaune, A., Elvestad, E. & Aalberg, T., Tuning out the World of News and Current Affairs – An Empirical Study of Europe's Disconnected Citizens, in: *European Sociological Review* 28 (1), 2012, p. 110-126.

Bond, R.M. et al., A 61 Million-Person Experiment in Social Influence and Political Mobilization, in: *Nature* 489, 2012, p.295-298.

Ten Bos, R., Moet het volk de waarheid horen?, in: *CDV lente 2018*.

Boudry, M., Het geheime wapen van de robuuste waarheid, in: *CDV Lente 2018*.

Boxell, L., Gentzkow, M. & Shapiro, J.M., Greater Internet use Is Not Associated with Faster Growth in Political Polarization among US Demographic Groups, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114 (40), 2017, p. 10612–10617.

Bradshaw, S. & Howard, P., *Challenging truth and trust: A global inventory of organized social media manipulation*, Oxford: Oxford Internet Institute, 2018.

Brinkel, T., Janssens, M. en Kooistra, L., Politieke waarheid kent diepere dimensie, in: *CDV Lente 2018*.

Cadwalladr, C., The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked, in: *The Guardian*, 7 mei 2017.

Castells, M., A Network Theory of Power, in: *International Journal of Communication* 5, 2011, p. 773-87.

Cialdini, R., Crafting Normative Messages to Protect the Environment, in: *Current directions in psychological science*, 12, 2003, p. 105-109.

Clark, C., *Slaapwandelaars – Hoe Europa in 1914 ten oorlog trok*, Amsterdam: De Bezige Bij, 2013.

Commissariaat voor de Media, *Evaluatie van de gemeentelijke bekostiging lokale publieke media-instellingen 2013-2015*, juli 2016.

Coyle, D., Platform Dominance – The Shortcomings of Antitrust Policy, in: Tambini, D. & Moore, M., *Digital Dominance. The Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Van Dale, *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*. Utrecht: Van Dale Lexicografie, 1999.

Dehue, T., *Omwille van de feiten en de democratie*. Den Haag: CEG, 2016.

Duggan, M., & Smith, A., *The Political Environment on Social Media*, Washington DC: Pew Research Center, 2016.

Dylko, I., Dolgov, I., Hoffman, W., Eckhart, N., Molina, M., & Aaziz, O., The dark side of technology: An experimental investigation of the influence of customizability technology on online political selective exposure, in: *Computers in Human Behavior*, 73, 2017, p. 181-190.

Van Eijk, N. & Schinkel, M.P., Pak 'Big Tech' aan met oude regels voor mededinging, in: *NRC*, 5 maart 2019.

European High Level Expert Group (HLEG) on Fake News and Online Disinformation, *A multi-dimensional approach to disinformation*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

Europese Commissie, Commission Recommendation 12 september 2018, 5949. https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation.

Everts, S., Information Overload, in: *Distillations*, 2 (2), 2016, p.26–33.

Festinger, L., *A theory of cognitive dissonance*. Stanford: Stanford University Press, 1957.

Filloux, F., weblog *Monday Note #519 - The Media Industry and the 'Make-Google-Pay'-Delusion*, Palo Alto/Paris: Mondaynote.com, 2018.

Fincher, D. *The Social Network* (Film), 2010.

Flaxman, S., Goel, S. & Rao, J.M., Filter bubbles, echo chambers, and online news consumption, in: *Public Opinion Quarterly* 80 (Special Issue), 2016, p.298-320.

Frankfurt, H., *On bullshit*. Princeton: Princeton University Press, 2005.

Fry, S., Helden. *De grote avonturen uit de Griekse mythologie*. Amsterdam: Thomas Rap, 2019.

Van Ginneken, J.,Brein-bevingen. *Snelle omslagen in opinie en communicatie.* Amsterdam: Boom, 1999.

Guess, A., Nagler, J. & Tucker, J., Less than you think: Prevalence and predictors of fake news dissemination on Facebook, in: *Science Advances* 5 (1), 2019.

Van Gunsteren, H., *Vertrouwen in democratie. Over de principes van zelforganisatie*. Amsterdam: Van Gennep, 2006.

Haidt, J., *The righteous mind. Why good people are divided by politics and religion*, New York: Random House, 2012.

Haim, M., Graefe, A., & Brosius, H.B., Burst of the Filter Bubble? Effects of personalization on the diversity of Google News, in: *Digital Journalism*, 1-14, 2017.

Hannak, A., Sapiezynski, P., Kakhki, A.M., Krishnamurthy, B., Lazer, D., Mislove, A., & Wilson, C., Measuring Personalization of Web Search, in: *Proceedings of the 22nd International Conference on World Wide Web*, Geneve: International World Wide Web Conferences Steering Committee, 2013.

Helberger, N., Challenging Diversity – Social Media Platforms and a New Conception of Media Diversity, in: Moore, M., & Tambini, D., *Digital Dominance – the Power of Google, Amazon, Facebook and Apple,* Oxford University Press, 2018.

Helbing, D. (red.): *Towards Digital Enlightenment. Essays on the Dark and Light Sides of the Digital Revolution*, Berlin: Springer, 2018.

Helbing, D., Frey, B.S., Gigerenzer, G., Hafen, E., Hagner, M., Hofstetter, Y., van den Hoven, J., Zicari, R.V., Zwitter, A., Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?, in: *Scientific American*, 25 februari 2017.

Hoppe, R., *The governance of problems – puzzling, powering and participation*. Bristol: Policy Press, 2011.

House of Commons, Digital, Culture, Media and Sports Committee, *Disinformation and 'fake news': Interim Report*, 24 July 2018.

Houtman, D., Feiten? Welke feiten?!, in: *CDV Lente 2018*.

Howe, J., Crowdsourcing. *How the Power of the Crowd is Driving the Future of Business*. London: Random House, 2008.

Humprecht, E., & Esser, F., Diversity in Online News: On the Importance of Ownership Types and Media System Types, in: *Journalism Studies*, 19(12), 2018, p.1825-1847.

Johnson, S., *Emergence*. London: Penguin, 2002.

De Jong, F., App maakt politieke oorsprong nieuwsberichten helder, in: *Binnenlands Bestuur*, 11 maart 2019.

Kahneman, D., *Ons feilbare denken. Thinking, fast and slow*. Amsterdam: Business Contact, 2011.

Kane, J. & Patapan, H., Challenge and Promise of E-democracy, in: *Griffith Review* 1, 2005.

Van Keulen, I., Korthagen, I.,Diederen, P. & Van Boheemen, P., *Digitalisering van het nieuws – Online nieuwsgedrag, desinformatie en personalisatie in Nederland*, Den Haag: Rathenau Instituut, 2018.

Klaassen, N. & Bremmer, D., Data honderdduizenden patiënten in stilte naar Google verhuisd, in: *Algemeen Dagblad*, 30 maart 2019.

Kolman, K., Rechtvaardigheid om op te rekenen, in: *Trouw*, 10 maart 2018.

Kool, L., Timmer, J., Royakkers, L. & Van Est, R., Opwaarderen. *Borgen van publieke waarden in de digitale samenleving*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2017.

Kramer, A., Guillory, J. & Hancock, J., Experimental Evidence of Massive-Scale Emotional Contagion through Social Networks, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111 nr.24, 2014, p. 8788-90.

Kruger, J. & Dunning, D., Unskilled and unaware of it: How difficulties in recognizing one's own incompetence lead to inflated self-assessments, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 77 (6), 1999, p.1121-34.

De Kock, W., *De preutschheidzedenmeesters* (stage-onderzoek). Den Haag: ROB, 2018.

Kuitenbrouwer, J., *Datadictatuur. Hoe de mens het internet de baas blijft*. Amsterdam: Prometheus, 2018.

Malins, J., *Report Regarding Cambridge Analytica LLC and SCL Elections Ltd*., Londen, 27 april 2018.

Manin, B., *The principles of representative government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, Estlund, D., Follesdal, A., Fung, A., Lafont, C., Manin, B., & Martí, J.L., The place of self-interest and the role of power in deliberative democracy, in: *Journal of Political Philosopy* 18 (1), 2010, p. 64-100.

De Mauro, A., Greco, M., & Grimaldi, M., A Formal definition of Big Data based on its essential Features, in: *Library Review* 65 (3), 2016, p. 122–135.

Minister van BZK, *Adviesaanvraag digitalisering en democratie*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Mill, J.S., *On liberty*. London: Penguin, 2010.

Miller, D. en Prentice, D., Collective Errors and Errors about the Collective, in: *Personality and Social Psychology Bulletin*, 20, 5, 1994, p. 541-550.

Moeller, J., Trilling, D., Helberger, N., Irion, K., & De Vreese, C., Shrinking core? Exploring the differential agenda setting power of traditional and personalized news media, in: *Info*, 18(6), 2016, p. 26-41.

Morgan, J.S., Shafiq, M.Z. & Lampe, C., 'Is News Sharing on Twitter Ideologically Biased?', in: *Proceedings of the 2013 Conference on Computer Supported Cooperative Work*, New York: ACM 2013.

Naughton, J., Platform Power and Responsibility in the Attention Economy, in: Tambini, D. & Moore, M., *Digital Dominance – the Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Neiman, S., *Verzet en rede in tijden van nepnieuws*. Amsterdam: Lemniscaat, 2017.

Newman, N., Levy, D.A.L, & Nielsen, R.K, *Digital News Report 2015: Tracking the Future of News*, Oxford: Reuters Institute for the study of Journalism, University of Oxford, 2015.

Newman, N., Fletcher,R., Kalogeropoulos, A., Levy, D.A.L. & Nielsen, R.K., *Digital News Report 2018*, Oxford: Reuters Institute for the study of Journalism, University of Oxford, 2018.

Noelle-Neumann, E.N., *The spiral of silence.* Chicago: The University of Chicago Press, 1993.

Van Noort, W. & Spiering, H. Onheilsprofeet Harari houdt de moed erin, in: *NRC Handelsblad* 5 en 6 mei 2018, p. w6.

Van Ommeren, F., Gebonden keuzevrijheid en actieve openbaarheid. De betekenis van de democratie-idee voor het bestuursrecht, in: C.W. Noorlander e.a. (red.), *Het volk regeert. Beschouwingen over de (Nederlandse) democratie in de 21e eeuw*, Nijmegen: WLP 2008, p. 213-242.

O'Neil, C., *Weapons of Math Destruction*, Penguin Books, 2017.

Papacharissi, Z., Democracy online: Civility, politeness, and the democratic potential of online political discussion groups, in: *New Media & Society*. 6(2), 2004, p.259-283.

Pariser, E., *The filter bubble. What the internet is hiding from you*. London: Penguin, 2011.

Planbureau voor de leefomgeving, *Analyse ontwikkeling energierekening*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, 18 maart 2019.

Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, *Disinformation and propaganda – impact on the functioning of the rule of law in the EU and its Member States*, Brussel: Europees Parlement, 2019.
http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses.

Preoţiuc-Pietro, D., Liu, Y., Hopkins, D. & Ungar, L., Beyond binary labels: political ideology prediction of twitter users, in: *Proceedings of the 55th Annual Meeting of the Association for Computational Linguistics*, vol. 1, 2017, pp. 729-740.

Van Raaij, W.F., Hoe krijgt de financiële sector het vertrouwen weer terug?, in: *Me Judice*, 2, 14, mei 2009.

Reybrouck, D., Niet alleen verkiezingen, maar ook loting: zo vernieuwen 76.000 Belgen de democratie, in: De Correspondent, 26 februari 2019.
https://decorrespondent.nl/9220/niet-alleen-verkiezingen-maar-ook-loting-zo-vernieuwen-76-000-belgen-de-democratie/210716378620-e4675797

De Ridder, J., Gewone geschillen, diepe disputen en polarisatie, in: De Lange, S. & Zuure, J. *#WOEST De kracht van verontwaardiging*, Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 156-158.

Rittler, H.W.J., Webber, M.D., Dilemmas in a general theory of planning', in: *Policy Sciences* 4, 1973, p. 155-69.

ROB, *Helder als glas – pleidooi voor een burgergericht kwaliteitsconcept*, Den Haag: ROB, 2000.

ROB, *Politiek en media – pleidooi voor een LAT-relatie*, Den Haag: ROB, 2003a.

ROB, *Trias Informatica – ICT en overheid in vogelvlucht*, Den Haag: ROB, 2003b.

ROB, *Veiligheid en vertrouwen – kernen van een democratische rechtsstaat*, Den Haag: ROB, 2011.

ROB, *Over referenda en andere vormen van burgerparticipatie op nationaal niveau*, Den Haag: ROB, 2018a.

ROB, *Voor de publieke zaak*, Den Haag: ROB, 2018b.

ROB, *Beleidsvrijheid geduid*, Den Haag: ROB, 2019.

Ronson, J. *Dit is vernederend. Hoe één verkeerde tweet je leven kan verwoesten*. Amsterdam: Maven Publishing, 2016.

Rosling, H., Rosling, O., & Rosling Rönnlund, A., *Factfulness*. London: Hodder & Stoughton, 2018.

Schelling, T., Models of Segregation, in: *American Economic Review,* 59(2), 1969, p.488–493.

Shirky, C., *Here comes everybody. The power of organizing without organizations*. London: Allen Lane, 2008.

Snijders, C.; Matzat, U.; Reips, U.-D., 'Big Data': Big gaps of knowledge in the field of Internet, in: *International Journal of Internet Science* 7, 2012, p. 1–5.

Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Eindrapport: Lage drempels, hoge dijken*, Den Haag: Staatscommissie Parlementair Stelsel, 2018.

Strijp, P., Het temmen van algoritmen, in: *Binnenlands Bestuur*, 8 juli 2018.

Sunstein, C., *Going to extremes. How like minds unite and divide.* New York: Oxford University Press, 2009.

Sunstein, C., *#Republic. Divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

Tambini, D., Social Media Power and Election Legitimacy, in: Moore, M. & Tambini, D., *Digital Dominance – the Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

Tokmetzis, D. Bahara, H. & Kranenberg, A. YouTube schotelt je steeds meer extreme video's voor. Hoe werkt dat?, in: *De Correspondent*, 11 februari 2019. https://decorrespondent.nl/9150/youtube-schotelt-je-steeds-meer-extreme-videos-voor-hoe-werkt-dat/20911657965O-555d58c9

Trilling, D. & Schoenbach, K., Patterns of News Consumption in Austria: How Fragmented Are They?, in: *International Journal of Communication* 7, 2013, p. 929-953.

Trilling, D. & Schoenbach, K., Skipping Current Affairs: The Non-Users of Online and Offline News, in: *European Journal of Communication* 28(1), 2014, p. 35-51.

Trilling, D. & Schoenbach, K., Investigating People's News Diets: How Online News Users Use Offline News, in: *Communications: The European Journal of Communication Research* 40 (1), 2015, p. 67-91.

Tucker, J., Guess, A., Barberá, P., Vaccari, C., Siegel, A., Sanovich, S., Stukal, D. & Nyhan, B., *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*, Menlo Park: Hewlett Foundation, 2018.

Tuinstra. W., & Hajer, M., Deliberatie over klimaatkennis, in: *Bestuurskunde*, (23) 2, 2014.

Tweede Kamer, kst 35 004, vergaderjaar 2017-2018, nr. 3, p. 3.

Ungern-Sternberg, Th. von, en C.C. von Weiszäcker, The supply of quality on a market for 'experience goods', in: *The Journal of Industrial Economics*, 33 (4), 1985, p.531-540.

Verhoeven, K., *Mededinging in de digitale economie*, 5 februari 2019.

Vermeulen, M., Hoe kan je met hersenwetenschap mensen beïnvloeden? *De Volkskrant* 25 mei 2018. https://www.volkskrant.nl/wetenschap/hoe-kan-je-met-hersenwetenschap-mensen-beinvloeden-~b1a709ca/

Wagner, B., Free Expression? Dominant Information Intermediaries as Arbiters of Internet Speech, in: Tambini, D. & Moore, M., *Digital Dominance – the Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*. Oxford: Oxford University Press, 2018.

Wijnberg, R., Waarom feiten niet het antwoord zijn op nepnieuws, in: *De Correspondent*, 3 mei 2017. https://decorrespondent.nl/6622/waarom-feiten-niet-het-antwoord-zijn-op-nepnieuws/151340982562-42e62b25

Wu, T., *The Attention Merchants: The Epic Scramble to Get inside Oure Heads*, New York: Knopf, 2016.

Zaller, J.R., *The Nature and Origins of Mass Opinion*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Zollo, F., en Quattrociocchi, W., *Social Dynamics in the Age of Credulity – the Misinformation Risk and Its Fallout, Platform Power and Responsibility in the Attention Economy*, in: Tambini, D., & Moore, M., *Digital Dominance – the Power of Google, Amazon, Facebook and Apple*, Oxford University Press, 2018.

Zuiderveen Borgesius, F. J., Trilling, D., Möller, J., Eskens, S., Bodó, B., de Vreese, C. H., & Helberger, N., Algoritmische verzuiling en filter bubbles: een bedreiging voor de democratie?, in: *Computerrecht*, 2016(5), p. 258.

Zuiderveen Borgesius, F. J., Möller, J., Kruikemeier, S., Fathaigh, R.Ó., Irion, K., Dobber, T., Bodo, B., De Vreese, C., Online Political Microtargeting: Promises and Threats for Democracy, in: *Utrecht Law Review*, 14 (1),2018, p.82-96.

Zuure, J., De platformdemocratie, 2018a. https://www.raadopenbaarbestuur.nl/actueel/weblogs/weblog/2018/de-platformdemocratie

Zuure, J., De waakzaamheid van massa's. *Idee*, 4, 2018b, p. 77-81.

Geraadpleegde websites

https://debatgemist.tweedekamer.nl/debatten/desinformatie-digitale-inmenging.
https://en.wikipedia.org/wiki/Roy_Amara
https://nijmegen.mijnwijkplan.nl/
https://nos.nl/video/2232060-luister-zelf-hoor-jij-yanny-of-laurel.html
https://westbegroot.amsterdam.nl/
https://www.duinoordbegroot.nl/
https://www.gartner.com/en/research/methodologies/gartner-hype-cycle
https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/desinformatie-nepnieuws
https://www.vpro.nl/programmas/zomergasten/kijk/afleveringen/2018/marleen-stikker.html

Gesprekspartners

Danielle Arets	Fontys Hogeschool
Madeleine de Cock Buning	Commissariaat voor de Media
Rinie van Est	Rathenau Instituut
Valerie Frissen	SIDN-fonds
Janneke Gerards	Universiteit Utrecht
Haye Hazenberg	Technische Universiteit Delft
Natali Helberger	Universiteit van Amsterdam
Joris van Hoboken	Vrije Universiteit Brussel
Jeroen van den Hoven	Technische Universiteit Delft
Ira van Keulen	Rathenau Instituut
Iris Korthagen	Rathenau Instituut
Emily Miltenburg	Sociaal en Cultureel Planbureau
Remco Nehmelmann	Universiteit Utrecht
Jeroen de Ridder	Vrije Universiteit Amsterdam
Erik Schrijvers	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Haydee Sheombar	Citizen Engagement
Marleen Stikker	Waag Society
Tsjalling Swierstra	Universiteit Maastricht
Max Vetzö	Universiteit Utrecht
Jaap Visser	Raad voor Cultuur
Annemarie Wennekers	Sociaal en Cultureel Planbureau

BIJLAGE I

ADVIESAANVRAAG

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

> Retouradres Postbus 20011 2511 DP Den Haag

Raad voor het Openbaar Bestuur
T.a.v. de heer J.M.M. Polman, voorzitter
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

DIO
BZK

Turfmarkt 147
Den Haag
Postbus 20011
2511 DP Den Haag
Nederland

Contactpersoon
Jaron Haas

T 06 507 38692
jaron.haas@minbzk.nl

Kenmerk
2018-0000094177

Uw kenmerk

Datum 8 FEB 2018

Betreft Adviesaanvraag digitalisering en democratie

Geachte heer Polman,

Graag dien ik hierbij, mede namens de staatssecretaris van BZK, een aanvraag in bij de Raad voor het Openbaar Bestuur voor het opstellen van een advies over het onderwerp digitalisering en democratie.

1. Aanleiding

Door digitalisering is het tempo waarin en de schaal waarop informatie wordt uitgewisseld enorm toegenomen. Daarnaast is de diversiteit aan communicatiemiddelen de afgelopen jaren veel groter geworden. Door deze ontwikkelingen is de toegang tot informatie verbeterd en het communicatiebereik van individuen vervelvoudigd. Zo heeft digitalisering geleid tot een veelheid aan kansen voor participatie aan democratische processen. Een greep uit de vele voorbeelden. Burgers verenigen zich snel en eenvoudig via online middelen en weten de aandacht op voor hen relevante problemen te vestigen. Ook politici maken gebruik van sociale media met een grotere transparantie en benaderbaarheid.

Digitalisering heeft echter ook een keerzijde voor democratische processen. Informatie komt vanuit veel verschillende bronnen, waarvan de juistheid en betrouwbaarheid niet altijd duidelijk is. Nieuwe technieken maken het mogelijk voor buitenlandse mogendheden of (groepen) individuen om de Nederlandse verkiezingen te beïnvloeden en digitale platforms kunnen individuen gericht sturen in hun meningsvorming zonder dat zij dat zelf in de gaten hebben door het aanbieden van eenzijdige of gekleurde informatie. Via publicaties als onder andere de Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies[1] weten we dat de voortschrijdende digitalisering zal leiden tot nog meer innovaties die snel en grensoverschrijdend een disruptieve werking hebben op de samenleving en daarmee ook op onze democratie. Wat zijn de kansen en bedreigingen van digitalisering voor de Nederlandse democratie en welke eventuele gewenste of noodzakelijke beleidsinterventies komen hieruit voort? En wat mogen we van het

[1] Zie de Gartner Hype Cycle for Emerging Technologies: https://www.gartner.com/smarterwithgartner/top-trends-in-the-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2017/

handelingsperspectief van de gemiddelde burger verwachten, gelet op de uitkomsten van het WRR-rapport 'Weten is nog geen doen'?

2. Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is, gebruikmakend van een publiek debat, het nader zicht geven op de kansen en bedreigingen van digitalisering voor de Nederlandse democratie en op het handelingsperspectief voor de verschillende maatschappelijke sectoren, in het bijzonder het openbaar bestuur.

3. Democratische waarden onder invloed van digitalisering

Een aantal waarborgen en fundamentele rechten met betrekking tot deelname aan het democratisch proces wordt beïnvloed door digitalisering. Waarborgen voor bijvoorbeeld het verkiezingsproces die Commissie Korthals Altes[2] in beeld heeft gebracht zijnde transparantie, controleerbaarheid, integriteit, kiesgerechtigdheid, stemvrijheid, stemgeheim, uniciteit en toegankelijkheid. Maar ook daarmee samenhangende waarden, waar de staatscommissie parlementair stelsel[3] op wijst, zoals vrijheid, pluriformiteit en een open en eerlijk verkiezingsproces komen mogelijk in het geding. Zonder openbaarheid, transparantie en gelijke toegang tot informatie kan democratie niet bestaan. Niet onvermeld mag blijven dat van burgers wordt verwacht dat zij actief en geïnformeerd kunnen participeren in een democratie. Naar aanleiding van het rapport 'Weten is nog geen doen' van de WRR rijst de vraag of die voorwaarde voor democratie zonder meer kan worden waargemaakt. Er zijn echter ook positieve elementen. Wetende dat de volgende voorbeelden niet uitputtend zijn, staan hieronder een aantal ontwikkelingen waarbij de effecten van digitalisering, zowel positief als negatief, waarneembaar zijn:

- *Toegang tot informatie*: digitalisering kan hierbij helpen doordat informatie makkelijker beschikbaar te stellen is en toegankelijker wordt. Digitalisering kan echter tegelijkertijd ook weer beperkend werken door het zgn. filterbubbelmechanisme, dat is gebaseerd op het mechanisme dat alleen informatie wordt ontvangen bij een bepaald profiel past.
- *Laagdrempelige deelname aan het democratisch besluitvormingsproces*: democratie heeft als grondslag 'one person, one vote', en digitalisering kan de toegang tot en deelname aan het besluitvormingsproces makkelijker maken. Niet iedereen is digitaal geletterd, en er zijn bovendien mensen die analfabeet zijn. De vraag rijst hoe je die groepen kunt bereiken zodat je ook hen goed kunt informeren. Hoe ontstijg je 'Weten is nog geen doen'?
- *Betrouwbaarheid van informatie*: informatie is bruikbaar als ze vindbaar en betrouwbaar is. Digitalisering biedt mogelijkheden om betrouwbare informatie eenvoudig te verzamelen, gebruiken en verrijken. Op internet is echter niet

[2] Korthals Altes, F. (2007, 9 27). *Eindrapport Commissie Korthals Altes "Stemmen met vertrouwen"*. Opgeroepen op 3 oktober 2017, van Kiesraad.nl: https://www.kiesraad.nl/adviezen-en-publicaties/rapporten/2007/09/27/eindrapport-commissie-korthals-altes-stemmen-met-vertrouwen
[3] Staatscommissie Parlementair stelstel (2017, 10 18). *Probleemverkenning staatscommissie parlementair stelsel*. Opgeroepen op 18 december 2017, van Staatscommissie parlementair stelsel: https://www.staatscommissieparlementairstelsel.nl/documenten/publicaties/2017/10/18/probleemverkenning-staatscommissie-parlementair-stelsel

altijd en voor eenieder duidelijk of informatie betrouwbaar is. Daarnaast wordt fake news op internet juist bewust en grootschalig ingezet als instrument op internet om 'waarheid' bij te sturen. De betrouwbaarheid van bronnen wordt nauwelijks stelselmatig gecheckt.

- *Gelijke(re) informatiepositie*: alle deelnemers aan het democratisch proces hebben toegang tot dezelfde informatie. Digitalisering biedt mogelijkheden om informatie snel met grote groepen te delen en zo bij te dragen aan een gelijke(re) informatiepositie. Zogenoemde 'filterbubbels' kunnen hierop dan juist weer een beperkende uitwerking hebben.
- *Vrije meningsvorming en keuzevrijheid*: het gedrag van burgers kan via de werking van en bias in algoritmen leiden tot filterbubbels. De manier waarop informatiedeling tot stand komt is gelet op dit mechanisme niet transparant voor burgers. Dit mechanisme kan de eigen keuzevrijheid van mensen ongewenst en onbewust belemmeren in hun informatiegaring.[4] Bij presidentsverkiezingen in de VS en bij het referendum over de Brexit in het VK zijn grootschalig – en heimelijk - chatbots ingezet om de publieke opinie te manipuleren.
- *Het recht op vrijheid van meningsuiting van artikel 7 Grondwet*: het internet biedt een platform aan individuen om hun mening kenbaar te maken aan grote groepen en vergroot daarmee de verwerkelijking van de vrije meningsuiting. Vrije meningsuiting vraagt om een veilige (digitale) omgeving. Het recht op vrijheid van meningsuiting is echter niet onbegrensd. (Grond)wetgeving biedt mogelijkheden om uitingen achteraf te beperken. Het landsgrensoverschrijdende karakter van het internet, het massale karakter van uitingen en het feit dat internationale private partijen betrokken zijn bij de verspreiding van uitingen, maakt het echter lastig om de balans te bewaken tussen de vrijheid van meningsuiting en andere grondrechten (zoals non-discriminatie).

4. Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:
Welke kansen en bedreigingen biedt de toenemende digitalisering voor een goed functionerende, moderne democratie en wat is een wenselijk handelingsperspectief voor het openbaar bestuur dat hieruit volgt?

Deelvragen:

1. Wat zijn de kansen en bedreigingen van digitalisering voor onze democratie en haar publieke waarden?
2. Wat zijn de belangrijkste maatschappelijke en technologische prikkels van deze kansen en bedreigingen?
3. In hoeverre zijn deze kansen en bedreigingen op basis van publiek debat urgent te noemen?
4. Welke rollen spelen de verschillende maatschappelijke actoren (marktpartijen, overheid, onderwijs, wetenschap en maatschappelijke organisaties) hierbij?

[4] Zie ook het artikel van Dirk Helbing (25 februari 2017) *Will Democracy Survive Big Data and Artificial Intelligence?* Opgeroepen op 18 december 2017, van Scientific American https://www.scientificamerican.com/article/will-democracy-survive-big-data-and-artificial-intelligence/

DIO
BZK

Datum

Kenmerk
2018-0000094177

5. Welke veranderingen in rollen, met een accent op het handelingsperspectief van het openbaar bestuur, tekenen zich hierin af en welke veranderingen lijken, gegeven de aangegeven urgentie, wenselijk?

Zoals ambtelijk besproken, hecht ik aan een zorgvuldige afstemming en samenwerking tijdens het onderzoekstraject. Ik zie uw advies indien mogelijk graag aan het einde van 2018 tegemoet.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

drs. K.H. Ollongren

BIJLAGE II

AANBEVELINGEN

Waarborg waarheidsvinding

- **Vergroot het vertrouwen in instituties voor waarheidsvinding door zelf het goede voorbeeld te geven**
  - Stel je toetsbaar op
  - Waardeer tegenspraak
  - Investeer in eigen waarheidsvinding
- **Maak burgers weerbaar voor desinformatie door kritisch burgerschap te stimuleren**
  - Investeer in democratische én digitale vaardigheden van burgers
  - Wees prudent met voorlichtingscampagnes
  - Faciliteer factchecking door wetenschap en media
- **Voorkom desintegratie door met anderen te bouwen aan platforms voor democratische gedachtewisseling**
  - Stimuleer deliberatie als ontwerpprincipe voor platforms
  - Creëer platforms rondom specifieke beleidsonderwerpen
  - Waardeer traditionele plekken van democratische gedachtewisseling
- **Bestrijd despotisme door tegenmachten te organiseren**
  - Laat gebruikers zelf beschikken over hun data
  - Dwing transparantie van beïnvloeding af
  - Pak misbruik aan met wetten en financiële prikkels
- **Doorbreek waarheidsschroom door het gesprek over waarheid te blijven voeren**
  - Laat onderzoek doen naar de Nederlandse en Europese context
  - Durf te experimenteren met publieke platforms voor gedachtewisseling
  - Zoek samenwerking met burgers, organisaties en de Europese Unie