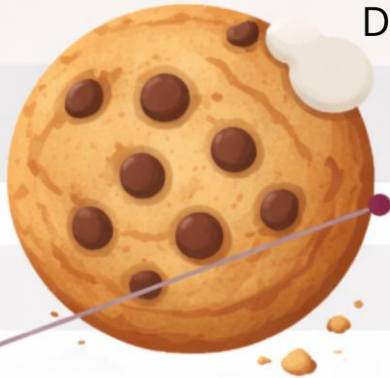


Donderdag 26 maart 2026



Cookies & tracking

Meer grip op de toekomst van online-trackingbeleid

Afwijzen

Accepteren

Maatschappelijke Techofabel

Dialog met deskundigen uit de praktijk
als input voor beleid over **cookies & tracking**



Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

DIGITAAL
DOORDACHT

ECP

Platform voor de
InformatieSamenleving

Verslag

1) Aanleiding en introductie

Op donderdag 26 maart 2026 organiseerden ECP en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een maatschappelijke techtafel over online tracking en cookies. Aanleiding voor deze bijeenkomst was het Rathenau-rapport '[De prijs van gratis internet](#)', waarin wordt beschreven hoe online tracking werkt, welke risico's dit met zich meebrengt voor publieke waarden, en welke beleidsrichtingen denkbaar zijn voor de toekomst.

Online tracking is een belangrijk onderdeel van het huidige verdienmodel van veel websites, apps en platforms. Veel online diensten lijken voor de gebruiker gratis, maar worden in de praktijk bekostigd via advertentie-inkomsten. Om advertenties zo gericht mogelijk te kunnen tonen, worden gegevens over internet- en appgebruikers verzameld, gecombineerd en geanalyseerd. Trackingcookies verzamelen gegevens over surfgedrag van de gebruiker om content en advertenties te personaliseren.

Het Rathenau-rapport laat zien dat dit systeem voordelen kan bieden, zoals gratis toegang tot online diensten en advertenties die beter aansluiten op interesses van gebruikers. Tegelijkertijd kent dit model ook duidelijke schaduwkanten. Online tracking kan raken aan publieke waarden als privacy, autonomie, veiligheid en gelijke behandeling. Ook op maatschappelijk niveau worden risico's genoemd, zoals filterbubbels, beïnvloeding van gedrag en zorgen over democratie en nationale veiligheid. Volgens het kabinet zijn deze risico's reëel en vraagt dit om blijvende beleidsmatige aandacht.

Tegen deze achtergrond was het doel van de bijeenkomst om, in gesprek met deskundigen uit beleid, toezicht, media, brancheorganisaties en maatschappelijke organisaties, praktijkinzichten op te halen over de effecten van drie verschillende verdienmodellen die achter de door Rathenau genoemde beleidsrichtingen zitten. Die drie modellen zijn: **1) gepersonaliseerde advertenties op basis van tracking, 2) contextueel adverteren zonder vergaande tracking, en 3) betaalde online diensten**. De huidige situatie is een mengvorm tussen deze drie modellen, waarbij het eerste model (gepersonaliseerde advertenties) dominant is.

De sessie bouwde daarmee voort op het Rathenau-rapport én op de [kabinetsreactie](#) daarop. In die kabinetsreactie onderschrijft het kabinet dat online tracking risico's met zich meebrengt voor zowel individuen als de samenleving. Het kabinet geeft aan verdere verkenningen te willen doen naar alternatieven voor online tracking en ECP is daarbij ingeschakeld als partij om een dialoog over dit onderwerp te organiseren.

De opbrengst van deze bijeenkomst moet worden gelezen als aanvullend op het Rathenau-rapport. De sessie was nadrukkelijk niet bedoeld om een volledig overzicht te geven van alle mogelijke effecten en beleidsopties, maar om op basis van praktijkervaringen en uiteenlopende perspectieven scherper zicht te krijgen op de afwegingen, spanningen en randvoorwaarden die per model een rol spelen. Dit rapport gaat dus niet over waarheidsbevinding, maar over de dialoog die leeft, de verschillende perspectieven en de publieke waarden die worden geraakt door cookies en online tracking. De handelingsopties in dit document kunnen worden gezien als een inventarisatie van ideeën die nog gekanaliseerd moeten worden met betrekking van experts. Aan de sessie hebben vertegenwoordigers deelgenomen van verschillende organisaties. Het verslag bevat een weergave van alle genoemde opvattingen. Het verslag bevat geen weergave van de gedeelde opvattingen van de deelnemers.

Tijdens de bijeenkomst stonden de drie verdienmodellen centraal, ontleend aan het Rathenau-rapport. Na een toelichting op deze drie modellen is plenair gewerkt aan het ophalen van positieve en negatieve effecten per model. Vervolgens zijn deelnemers in subgroepen aan de slag gegaan met mogelijke handelingsopties. De middag werd afgesloten met een gezamenlijke terugkoppeling en een slotdialoog over voorkeuren, dilemma's en mogelijke vervolgroutes. De aanwezigen zijn opgenomen in **bijlage 1**.

In onderstaand hoofdstuk worden de drie verdienmodellen één voor één behandeld:

Gepersonaliseerde advertenties op basis van tracking

Positieve en negatieve effecten

Handelingsopties

Contextueel adverteren

Positieve en negatieve effecten

Handelingsopties

Betaalde online diensten

Positieve en negatieve effecten

Handelingsopties

2) Effecten en handelingsopties

In dit hoofdstuk wordt per verdienmodel de effecten en handelingsopties beschreven die tijdens de maatschappelijke techtafel zijn opgehaald. De opbrengsten laten zien welke kansen, risico's en spanningen deelnemers zien bij de verschillende richtingen voor toekomstig beleid rond online tracking en advertentiemodellen. Per model is onderscheid gemaakt tussen positieve en negatieve effecten en de mogelijke handelingsopties die daaruit volgen.

Model 1 | Gepersonaliseerde advertenties op basis van tracking

Dit model is in de huidige markt het meest dominant. Veel websites, apps en platforms bieden hun diensten aan zonder dat gebruikers daar direct voor betalen. In plaats daarvan verdienen zij geld met advertenties. Om die advertenties zo gericht mogelijk te kunnen tonen, worden gegevens over internet- en appgebruikers verzameld, gecombineerd, geanalyseerd en gebruikt om profielen op te bouwen. Op basis daarvan kunnen advertenties worden afgestemd op iemands gedrag, interesses, locatie of vermoedelijke voorkeuren.

Een belangrijk onderdeel van dit systeem zijn cookies en vergelijkbare trackingtechnieken. Daarbij is onderscheid te maken tussen first-partycookies en third-partycookies. First-partycookies worden geplaatst door de website die iemand zelf bezoekt en kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om voorkeuren of gedrag binnen die ene website te onthouden. Third-partycookies worden geplaatst door externe partijen, zoals advertentie- of technologiebedrijven, en maken het mogelijk om gebruikers ook over meerdere websites heen te volgen. Zo ontstaat een veel uitgebreider beeld van iemands online gedrag, dat vervolgens kan worden gebruikt voor gepersonaliseerde advertenties en andere vormen van personalisatie.

Het uitgangspunt van dit eerste scenario, is dat er niet gekozen wordt voor een overstap naar een geheel ander verdienmodel, zoals contextueel adverteren of betaalde toegang zonder tracking. In plaats daarvan wordt gezocht naar manieren om de risico's van het bestaande verdienmodel (gepersonaliseerd adverteren) beter te begrenzen. Denk daarbij aan betere voorlichting aan gebruikers, intensiever toezicht en handhaving, verheldering of aanscherping van regels en maatregelen tegen marktmacht binnen het online advertentie-ecosysteem. Het doel is om publieke waarden, zoals privacy en autonomie, beter te beschermen zonder een ingrijpende systeemverandering door te voeren.

Opgehaalde effecten en handelingsopties

Na de inhoudelijke toelichting op dit scenario is in de sessie de vertaalslag gemaakt naar

de praktijk. Daarbij is opgehaald welke positieve en negatieve effecten deelnemers zien, en welke handelingsopties zij daarbij relevant achten. Onder handelingsopties verstaan we de mogelijke maatregelen, interventies of strategieën die overheden, organisaties of andere betrokken partijen kunnen inzetten om met deze effecten om te gaan. Hieronder volgt een overzicht van deze opbrengsten, in volgorde van benoeming tijdens de sessie, over het eerste verdienmodel: gepersonaliseerde advertenties op basis van tracking.

Positieve effecten

Snel de juiste locatie of vestiging vinden

Een voordeel van het huidige systeem is dat locatiegerichte advertenties of aanbiedingen gebruikers snel naar een relevante plek kunnen leiden, zoals de dichtstbijzijnde winkel of vestiging. Dat kan praktisch en efficiënt zijn voor zowel gebruiker als aanbieder.

Mogelijk relevant aanbod komt snel naar boven

Doordat advertenties en content worden afgestemd op gedrag, voorkeuren of locatie, verschijnt mogelijk relevant aanbod sneller in beeld. Daardoor kunnen gebruikers sneller vinden wat zij zoeken, zonder lang te hoeven filteren.

Er zijn veel regels

Een belangrijk voordeel van dit verdienmodel is dat er al een uitgebreid juridisch en beleidsmatig kader bestaat. Er hoeft dus niet vanaf nul een nieuw systeem te worden ontworpen, maar kan worden voortgebouwd op bestaande regels en afspraken.

Bewustzijn van hoe regels werken is vergroot

De afgelopen jaren is het bewustzijn over cookies, tracking en privacyregels toegenomen. Zowel organisaties als gebruikers zijn zich meer bewust van de werking van het systeem en van de discussie eromheen.

Handhaving door de Autoriteit Persoonsgegevens gaat beter

Er is de laatste jaren een positieve ontwikkeling zichtbaar in toezicht en handhaving. Dat betekent dat er in dit model niet alleen regels bestaan, maar ook aanknopingspunten om bestaande bescherming daadwerkelijk serieuzer te laten werken. Het is echter niet realistisch dat AP ooit op alle websites toezicht kan houden.

'Gratis' gebruik van het internet blijft mogelijk

Dit scenario houdt het bestaande model van gratis toegang tot veel online diensten grotendeels in stand. Gebruikers hoeven niet direct te betalen voor toegang tot websites, platforms of diensten zoals bij het model met betaalde online diensten.

Het systeem is mogelijk makkelijker te veranderen, omdat geen compleet nieuw model nodig is

Een praktische plus van optimalisatie is dat het mogelijk minder ingrijpend is dan een systeemverandering. Er hoeven geen volledig nieuwe regels, markten of verdienmodellen te worden opgebouwd, maar eerder verbeteringen binnen het bestaande systeem te worden doorgevoerd.

Negatieve effecten

Locatie is niet nauwkeurig meer

Locatiegerichte advertenties of suggesties werken niet altijd nauwkeurig. Daardoor kunnen gebruikers alsnog op de verkeerde vestiging, verkeerde dienst of verkeerde plek uitkomen, wat juist tot frustratie leidt.

Verkeerde matches blijven bestaan

Hoewel het systeem relevantie belooft, levert het in de praktijk ook veel verkeerde of onlogische matches op. Dat ondergraaft het idee dat gepersonaliseerde advertenties automatisch beter aansluiten op de behoefte van de gebruiker.

Gebruikers moeten steeds opnieuw cookies wegstippen

Een veelgenoemd nadeel is de voortdurende stroom aan cookiebanners en toestemmingsverzoeken. Dat maakt de online-ervaring omslachtig en zorgt voor irritatie en vermoeidheid bij gebruikers.

Er is weinig transparantie

Voor veel gebruikers blijft onduidelijk welke gegevens worden verzameld, met wie die worden gedeeld en hoe ze worden gebruikt. Daardoor is het moeilijk om echt geïnformeerde keuzes te maken.

Gebruikers hebben weinig regie over de context

In de sessie werd benoemd dat mensen mogelijk wel richting willen geven aan het soort advertenties dat zij ontvangen, maar dat die regie in het huidige systeem beperkt is. De gebruiker heeft weinig invloed op hoe en welke data werkelijk worden ingezet.

Er vindt een verschuiving plaats van context naar content

Een belangrijk risico is dat beïnvloeding zich niet alleen meer afspeelt via advertenties naast content, maar steeds meer in de content zelf terechtkomt. Daardoor wordt de grens tussen inhoud en commerciële of sturende logica diffuser.

Er kunnen oneerlijke prijzen ontstaan

Het gebruik van data kan ertoe leiden dat verschillende gebruikers verschillende prijzen of aanbiedingen krijgen. Dat roept vragen op over eerlijkheid, uitlegbaarheid en gelijke behandeling.

Het raakt autonomie doordat mensen worden genudged en/of gemanipuleerd

Een fundamenteel nadeel van het huidige systeem is dat het gedrag van gebruikers (subtiel) kan worden gestuurd. Dat raakt aan autonomie, bijvoorbeeld wanneer mensen worden verleid tot aankopen, langer online blijven of zelfs politiek worden beïnvloed.

Verschillende regimes voor verschillende doelgroepen kunnen onduidelijk worden

Als voor steeds meer specifieke groepen, zoals kinderen, aparte verboden of uitzonderingen gaan gelden, kan het systeem onoverzichtelijk worden. Dan ontstaat de vraag of een generieke keuze voor een totaal verbod uiteindelijk niet effectiever is dan steeds meer deelregimes.

Handelingsopties

Duidelijke en eerlijke keuze voor gebruikers (accept/afwijzen verbeteren)

Zorg voor heldere richtlijnen rondom toestemming, waarbij alle partijen worden meegenomen, inclusief advertentie- en trackingpartijen. De huidige praktijk rondom cookiebanners en consent is versnipperd en onduidelijk. Een verbeterde en eerlijkere keuze-architectuur kan bijdragen aan meer bewuste keuzes van gebruikers.

1. Maak een duidelijker onderscheid tussen privacy vriendelijke cookies en minder privacy vriendelijke cookies

Een handelingsoptie is om privacy vriendelijke cookies en minder privacy vriendelijke cookies strikter van elkaar te scheiden. Daarbij zouden de regels voor privacy vriendelijke cookies sterk kunnen worden vereenvoudigd en meer gericht kunnen worden op de kwaliteit en werking van de site, terwijl minder privacy vriendelijk tracking strenger wordt gereguleerd.

Investeer in meer en betere voorlichting over cookies en tracking

Gebruikers kunnen beter worden geïnformeerd over de risico's van tracking en de keuzes die zij hebben. Denk aan praktische voorlichting over privacy vriendelijke browsers, het weigeren van cookies en het herkennen van ongewenste trackingpraktijken.

Versterk toezicht en handhaving

Volgens de sessie is meer en betere handhaving nodig. Daarbij werd ook gedacht aan een taskforce waarin niet alleen toezichthouders, maar ook praktijkmensen en uitvoerende partijen samenwerken om regels effectiever te maken.

Maak een basisinstelling mogelijk voor cookievoorkeuren

Een belangrijke optie is om gebruikers niet telkens opnieuw om toestemming te vragen, maar te werken met een basisinstelling die breder geldt. Bijvoorbeeld doordat gebruikers in hun browser, of door afspraken tussen mediapartijen, in één keer hun voorkeur kunnen doorgeven voor alle websites.

Versnel de digitale omnibus en onderzoek nationale voorhoedewetgeving

De digitale omnibus werd genoemd als belangrijk traject, maar dit gaat te traag. Versnel het proces, en onderzoek tegelijkertijd of Nederland op onderdelen al eerder nationale stappen kan zetten.

Doe iets aan marktverstoring door big tech

Er werd benadrukt dat het systeem niet los kan worden gezien van marktmacht. Mogelijke opties zijn hogere belasting voor grote tech bedrijven of, als dat onvoldoende effect heeft, opsplitsing van dominante bedrijven om het speelveld eerlijker te maken. Onderzoek de mogelijkheden hiervan zowel op nationaal als Europees niveau.

Maak de definitie van persoonsgegevens minder breed

Volgens sommige deelnemers is de huidige definitie zo breed dat handhaving onrealistisch of onwerkbaar wordt. Een handelingsoptie is daarom om te onderzoeken of een scherpere of beperktere definitie kan helpen om regels beter uitvoerbaar te maken.

Laat de overheid zelf een contentmanagementplatform maken of gebruiken

Een andere optie is dat de overheid zelf meer regie neemt op digitale infrastructuur en platforms, bijvoorbeeld door een standaard te ontwikkelen voor de vormgeving van cookiebanners. Daarmee zou digitale content op een transparantere en beter controleerbare manier kunnen worden georganiseerd.

Stimuleer lokale samenwerking tussen mediapartijen rond data

Er werd geopperd dat partijen als STER, DPG en Mediahuis lokaal zouden kunnen samenwerken en tot een gezamenlijk datapunt of gezamenlijke standaard zouden kunnen komen. Dat kan de afhankelijkheid van grote internationale spelers verkleinen.

Vergroot transparantie via identificatie- en vertrouwensnormen

Een mogelijke route is om, net als in de financiële sector, ook in de advertentiwereld strengere transparantie-eisen te stellen. Bijvoorbeeld door meer inzichtelijk te maken wie met welke data werkt en onder welke voorwaarden.

Verbied de gepersonaliseerde tijdlijn

Omdat beïnvloeding zich niet alleen via advertenties maar ook via tijdlijnen en aanbevelingssystemen voltrekt, werd als optie genoemd om de gepersonaliseerde tijdlijn zelf te verbieden of in elk geval veel strenger te reguleren zodat binnen het systeem de impact beperkt blijft.

Gebruik jurisprudentie om druk op grote platforms op te voeren

Een aanvullende route is om via rechtszaken en jurisprudentie de grenzen voor partijen

als Meta en Google verder aan te scherpen, vooral wanneer zij misbruik maken van hun machtspositie of van onduidelijke toestemmingsconstructies.

Ontwikkel een cookies-certificaat

Er werd voorgesteld om een certificaat te ontwikkelen voor organisaties die aantoonbaar de regels rond cookies goed kennen en toepassen. Zo'n certificaat kan helpen om naleving zichtbaarder en aantrekkelijker te maken.

Ontwikkel een keurmerk voor cookie content managementsystemen

Naast certificering van organisaties werd ook gedacht aan een keurmerk voor de systemen waarmee cookievoorkeuren worden beheerd. Dat zou in Nederland bijvoorbeeld kunnen worden ontwikkeld met een groep experts, zonder directe invloed van uitgevers.

Zet in op een Europees verbod

Omdat veel van deze vraagstukken over grenzen heen gaan, werd ook een Europese route genoemd. Een lobby voor een Europees verbod op bepaalde vormen van tracking of personalisatie kan mogelijk effectiever zijn dan louter nationale maatregelen.

Onderzoek of gebruikers algoritmes kunnen uitzetten

Als in andere landen, zoals bijvoorbeeld autocratische staten, of systemen algoritmes uitgeschakeld kunnen worden, rijst de vraag of dat in de EU ook mogelijk of wenselijk is. Een handelingsoptie is dus om te onderzoeken of gebruikers een reële optie kunnen krijgen om algoritmische sturing uit te zetten.

Onderzoek of functionele cookies ruimer kunnen worden gedefinieerd

Tot slot werd genoemd dat er binnen de huidige cookiepraktijk nog ruimte kan zijn om definities te herzien. Bijvoorbeeld door functionele cookies ruimer te interpreteren, zolang dat niet tot extra privacyrisico's leidt. Daardoor kan mogelijk een werkbaarder onderscheid ontstaan tussen noodzakelijke en niet-noodzakelijke dataverwerking.

Model 2 | Contextueel adverteren

In het model 'Contextueel adverteren' worden advertenties niet afgestemd op persoonsgegevens, surfgedrag of gebruikersprofielen, maar op de inhoud van de pagina of digitale omgeving die iemand op dat moment bezoekt. De context is dus bepalend voor welke advertentie wordt getoond, niet de persoon zelf. Een advertentie voor hardloopschoenen op een website over hardloopschema's is daarvan een eenvoudig voorbeeld. Het verdienmodel blijft in dit scenario gebaseerd op reclame, maar niet op gepersonaliseerde advertenties.

Het idee achter dit verdienmodel is dat veel online diensten beschikbaar kunnen blijven zonder dat daarvoor grootschalige tracking en profielopbouw nodig zijn. Anders dan in het momenteel dominante systeem hoeven gebruikers in dit model niet op grote schaal gevolgd te worden over websites of apps heen om advertenties te kunnen tonen. Daardoor neemt de noodzaak af om persoonsgegevens te verzamelen, te combineren en langdurig op te slaan voor advertentiedoelinden. Volgens het Rathenau-rapport kunnen de risico's voor publieke waarden, zoals privacy en autonomie, daarmee aanzienlijk worden verkleind of op onderdelen worden weggenomen. Ook in de kabinetsreactie wordt contextueel adverteren genoemd als een serieus alternatief voor advertentiepersonalisatie.

Tegelijkertijd is dit model niet eenvoudig te realiseren. Het vraagt om een verandering van het bestaande advertentie-ecosysteem, waarin veel partijen juist belang zeggen te hebben bij gepersonaliseerd adverteren en het gebruik van gebruikersdata. Bovendien leeft bij sommige partijen nog steeds het beeld dat contextueel adverteren minder verfijnd of minder effectief zou zijn dan gepersonaliseerde reclame, ook al wijzen recente ontwikkelingen en experimenten erop dat dit model juist nieuwe kansen biedt. Het gaat hier dus niet alleen om een technische aanpassing, maar om een bredere systeemverandering waarvoor stimulering, kennisopbouw en waarschijnlijk ook Europese afstemming nodig zijn.

Opgehaalde effecten en handelingsopties

Na de inhoudelijke toelichting op dit model is in de sessie de vertaalslag gemaakt naar de praktijk. Daarbij is opgehaald welke positieve en negatieve effecten deelnemers zien, en welke handelingsopties zij daarbij relevant achten. Onder handelingsopties verstaan we de mogelijke maatregelen, interventies of strategieën die overheden, organisaties of andere betrokken partijen kunnen inzetten om met deze effecten om te gaan. Hieronder volgt een overzicht van deze opbrengsten over het tweede verdienmodel: contextueel adverteren.

Positieve effecten

Juist meer effectief

Contextueel adverteren kan in bepaalde situaties juist effectief zijn, doordat advertenties direct aansluiten op de inhoud waar een gebruiker op dat moment mee bezig is. In plaats van te sturen op historische data of profielen, wordt ingespeeld op de directe context, wat kan leiden tot relevante en logische plaatsingen.

Bewuste controle bij de bezoeker over privacy

Contextueel adverteren maakt het mogelijk om de regie over privacy meer bij de gebruiker te leggen. Omdat er geen uitgebreide profielopbouw nodig is, wordt het systeem transparanter en kunnen gebruikers bewuster omgaan met hun gegevens en online gedrag.

Geschikt voor specifieke adverteerders

Voor sommige adverteerders is contextueel adverteren een goed passend model, bijvoorbeeld wanneer hun product of dienst sterk samenhangt met bepaalde onderwerpen of content. Het biedt daarmee een werkbare en relevante strategie zonder afhankelijk te zijn van tracking.

Pluriformiteit in de markt

Doordat contextueel adverteren minder afhankelijk is van grootschalige dataverzameling, ontstaat er meer ruimte voor verschillende spelers en strategieën. Dit kan bijdragen aan een diverser en minder geconcentreerd advertentielandschap.

Waardevol als keuzemogelijkheid voor adverteerders

Het feit dat contextueel adverteren bestaat als alternatief wordt op zichzelf al als positief gezien. Het biedt adverteerders de mogelijkheid om te kiezen voor een minder datagedreven en mogelijk privacy vriendelijker model.

Stimuleert innovatie in de markt

De verschuiving richting contextueel adverteren kan innovatie aanjagen. Het dwingt partijen om nieuwe manieren te ontwikkelen om advertenties effectief in te zetten zonder gebruik te maken van tracking, en stimuleert daarmee een bredere zoektocht naar alternatieve oplossingen.

Doorbreekt het idee van één dominante standaard

Contextueel adverteren draagt bij aan het loslaten van één dominante manier van adverteren (gepersonaliseerd en datagedreven). Hierdoor ontstaat meer ruimte voor verschillende benaderingen naast elkaar, in plaats van één standaard waar iedereen in mee moet.

Advertenties kunnen vaker worden getoond

Door (veel) beperkter gebruik van persoonsgegevens hoeven gebruikers mogelijk geen toestemming te geven, wat ervoor zorgt dat advertenties vaker kunnen worden getoond en er meer geld verdiend kan worden. Dat kan voor een hogere omzet zorgen.

Negatieve effecten

Voortdurende discussie over effectiviteit

De effectiviteit van contextueel adverteren blijft onderwerp van discussie. Omdat advertenties niet worden afgestemd op individuele voorkeuren of gedragsdata, leeft bij sommige partijen de indruk dat dit model minder doelgericht en minder rendabel is dan gepersonaliseerd adverteren. Die twijfel kan leiden tot terughoudendheid bij adverteerders en onzekerheid bij beleidsmakers over de praktische en economische haalbaarheid.

Geen garantie op relevante reclame voor gebruikers

Contextueel adverteren garandeert niet dat een advertentie ook echt aansluit bij de behoefte of belangstelling van een individuele gebruiker. De inhoud van een pagina zegt immers niet automatisch iets over de persoon die die pagina bezoekt. Daardoor kan een advertentie logisch passen bij de context, maar voor de gebruiker alsnog minder relevant aanvoelen.

Meer inmenging van commerciële partijen in de content zelf

Een risico van contextueel adverteren is dat commerciële partijen zich sterker op de inhoud zelf gaan richten. Daardoor kan de druk toenemen om reclame, PR of merkboodschappen meer te verweven met nieuwsartikelen, redactionele formats of influencers. Dat kan de grens tussen onafhankelijke inhoud en commerciële communicatie verder vervagen en zorgen oproepen over betrouwbaarheid en geloofwaardigheid.

Gebrek aan regie op input van eigen informatie

Bij contextueel adverteren is er weinig regie op welke informatie precies wordt gebruikt voor advertentieplaatsing. Omdat geen persoonlijke data of opgebouwd profiel wordt ingezet, heeft de gebruiker ook weinig invloed op die input. Dat kan ertoe leiden dat advertenties minder goed aansluiten op de eigen voorkeuren of keuzes.

Blijvende tracking via andere vormen

Hoewel contextueel adverteren zelf geen profielopbouw vereist, wordt er in de praktijk vaak nog steeds op andere manieren getrackt. Daardoor kan het systeem alsnog blijven draaien op dataverzameling, ondanks de bedoeling om daarvan af te stappen. De privacy winst van dit model hangt dus sterk af van bredere veranderingen in het digitale ecosysteem.

Afhankelijkheid van het bredere digitale ecosysteem

Contextueel adverteren functioneert niet los van de rest van het internet. Als gebruikers op andere websites, apps of platformen nog steeds worden getrackt, blijft elders in de keten profielinformatie beschikbaar. Daardoor ontstaat het risico dat contextueel adverteren formeel wel wordt toegepast, maar in de praktijk onderdeel blijft van een breder systeem van tracking en datagebruik.

Risico op 'brievensfirma's' bij uitsluitend Nederlandse invoering

Als strengere regels alleen in Nederland worden ingevoerd, bestaat het risico dat bedrijven zich formeel in een ander Europees land vestigen terwijl zij wel actief blijven op de Nederlandse markt. Zo kunnen Nederlandse regels deels worden ontweken via constructies met brievensfirma's. Dit laat zien dat een systeemverandering moeilijk effectief is zonder bredere, bij voorkeur Europese, afstemming.

Handelingsopties

Duidelijke en eerlijke keuze voor gebruikers (accept/afwijzen verbeteren)

Zorg voor heldere richtlijnen rondom toestemming, waarbij alle partijen worden meegenomen, inclusief advertentie- en trackingpartijen. De huidige praktijk rondom cookiebanners en consent is versnipperd en onduidelijk. Een verbeterde en eerlijkere keuze-architectuur kan bijdragen aan meer bewuste keuzes van gebruikers.

Reguleer het doel van tracking in plaats van het middel

In plaats van specifieke technieken te verbieden, kan beleid zich richten op het doel van dataverzameling en -gebruik. Daarmee ontstaat meer ruimte voor alternatieve, minder ingrijpende vormen van bijvoorbeeld adverteren, zolang deze niet leiden tot ongewenste effecten zoals manipulatie of profielopbouw.

Verificatie en meetbaarheid behouden via onafhankelijke partijen

Sta verificatiepartijen toe die kunnen aantonen wat advertenties opleveren (bijvoorbeeld bereik of effectiviteit), zonder dat daarvoor uitgebreide tracking nodig is. Dit maakt het voor adverteerders mogelijk om te blijven sturen op resultaten en vergroot de acceptatie van contextueel adverteren.

Ontwikkel generieke modellen voor doelgroepeninzicht zonder profielopbouw

Stimuleer het gebruik van generieke modellen die inzicht geven in waar doelgroepen zich bevinden (bijvoorbeeld op welke websites of in welke contexten), zonder dat individuele gebruikers worden gevolgd. Dit biedt adverteerders handelingsperspectief zonder afhankelijk te zijn van persoonlijke data.

Stimuleer innovatie in contextuele advertentiemodellen

Zet actief in op de doorontwikkeling van contextueel adverteren, bijvoorbeeld via betere

contextanalyse, nieuwe advertentievormen en alternatieve manieren van meten en optimaliseren. De vraag verschuift van “wat kan niet meer?” naar “hoe kan het wél?”.

Pas indien nodig de definitie van persoonlijke data aan om contextueel adverteren werkbaar te maken

Onderzoek of de definitie van persoonlijke data in regelgeving (zoals de AVG) kan worden aangepast, zodat bepaalde vormen van beperkte datatoegang mogelijk blijven. Denk bijvoorbeeld aan minder precieze locatiegegevens en data die sneller wordt verwijderd en niet langdurig wordt opgeslagen. Dit kan het voor adverteerders acceptabeler maken om over te stappen, mits de privacy-impact zorgvuldig wordt meegewogen.

Maak een bewuste systeemkeuze: verplichting of geleidelijke overgang

Als contextueel adverteren alleen deels wordt ingevoerd, blijft het concurreren met bestaande trackingmodellen. Kies voor een bredere of zelfs verplichte invoering, zodat de ‘rekensom’ voor de hele markt verandert en er een gelijk speelveld ontstaat.

Houd rekening met effecten op marktstructuur en pluriformiteit

Er is een risico dat de pluriformiteit tussen mediabedrijven onder druk komt te staan. Ondersteun media als contextuele advertenties leiden tot minder winst uit advertenties, bijvoorbeeld via subsidies, en maatregelen om een gelijk speelveld te behouden.

Ontwikkel nieuwe feedbackmechanismen tussen gebruiker en adverteerder

Verken manieren waarop gebruikers directer feedback kunnen geven op advertenties, bijvoorbeeld over relevantie. Dit kan leiden tot nieuwe businessmodellen en inzichten zonder dat uitgebreide dataverzameling nodig is.

Europese afstemming en internationale uitvoerbaarheid

Voorkom dat maatregelen alleen nationaal worden ingevoerd. Als regels alleen in Nederland gelden, bestaat het risico dat partijen uitwijken naar andere landen. Daarom is Europese afstemming essentieel voor effectiviteit en handhaafbaarheid.

Model 3 | Betaalde online diensten

Het derde besproken verdienmodel is betaalde online diensten. In dit model is online toegang niet langer vanzelfsprekend gratis, maar betalen gebruikers rechtstreeks voor een dienst als zij daarvan gebruik willen maken. Het uitgangspunt is dat tracking en gepersonaliseerde advertenties dan niet langer nodig zijn om het verdienmodel van websites, apps of platforms in stand te houden. In plaats van te betalen met persoonsgegevens, aandacht of gedragsdata, betaalt de gebruiker in dit scenario met geld. Het Rathenau-rapport beschrijft dit als een *pay-or-nay*-model: gebruikers krijgen tegen betaling toegang zonder tracking, of krijgen anders geen toegang tot de dienst. Daarmee verschilt dit model van *pay-or-okay*, waarbij gebruikers kunnen kiezen tussen betalen voor privacy of gratis toegang mét tracking.

Dit model doorbreekt het dominante idee van het internet als gratis en vrij toegankelijk en is veel meer vergelijkbaar met de bestaande fysiek consumentenmarkt. Veel online diensten worden nu immers bekostigd via advertentie-inkomsten die samenhangen met dataverzameling en personalisatie. In een model met betaalde toegang verschuift die financiële logica: inkomsten komen dan primair van gebruikers zelf, in plaats van van adverteerders. Daardoor kan de noodzaak tot grootschalige tracking afnemen of verdwijnen. Volgens het Rathenau-rapport kan dit bijdragen aan een betere bescherming van publieke waarden, omdat minder persoonsgegevens hoeven te worden verzameld en gebruikt voor advertentiedoeleinden. Tegelijkertijd brengt dit model nieuwe vragen en spanningen met zich mee. Het roept fundamentele vragen op over betaalbaarheid, toegankelijkheid en de vraag wie nog toegang houdt tot informatie en digitale diensten als daarvoor betaald moet worden.

Daarin zit de kern van dit scenario: de privacywinst voor de één kan leiden tot nieuwe ongelijkheid voor de ander. Wanneer toegang tot online diensten of informatie afhankelijk wordt van betalingsvermogen, bestaat het risico dat privacy een privilege wordt en dat verschillen in toegang toenemen. Ook kan een verschuiving richting betaalde modellen gevolgen hebben voor bredere publieke belangen, zoals toegang tot nieuws, informatiekwiteit en maatschappelijke participatie. Daarom gaat het ook hier niet om een eenvoudige beleidsoptie, maar om een ingrijpende systeemverandering met maatschappelijke, juridische en economische consequenties. Zowel in het Rathenau-rapport als in de kabinetsreactie wordt deze richting daarom benoemd als een serieus, maar complex alternatief dat nadere afweging vraagt.

Opgehaalde effecten en handelingsopties

Na de inhoudelijke toelichting op dit scenario is in de sessie de vertaalslag gemaakt naar de praktijk. Daarbij is opgehaald welke positieve en negatieve effecten deelnemers zien, en welke handelingsopties zij daarbij relevant achten. Onder handelingsopties verstaan

we de mogelijke maatregelen, interventies of strategieën die overheden, organisaties of andere betrokken partijen kunnen inzetten om met deze effecten om te gaan. Hieronder volgt een overzicht van deze opbrengsten over het derde verdienmodel: betaalde online diensten.

Positieve effecten

De keuze maakt mensen bewuster van het bestaande systeem

Een belangrijk positief effect is dat dit model de werking van het internet explicieter maakt. Gebruikers worden bij pay-or-okay direct geconfronteerd met de vraag of zij met geld of met data betalen, en dat kan het bewustzijn over digitale verdienmodellen vergroten.

Privacy wordt gewaarborgd

Privacy en andere waarden die in de knel zitten worden mogelijk beter gewaarborgd, doordat gebruikers een keuze behouden zonder te worden gedwongen tot betaling of verregaande gegevensverwerking.

De mogelijkheid om advertentievrij te leven komt dichterbij

Voor gebruikers die niet getrackt of geprofileerd willen worden, biedt een betaaloptie een concreet alternatief. Daarmee komt een internetervaring zonder advertenties of zonder gepersonaliseerde reclame dichterbij.

Andere inkomstenbronnen

Door te betalen voor diensten op het internet ontvangen websites inkomsten op een andere manier dan via advertenties. Dat betekent dat zij ook minder (of geen) advertenties aan gebruikers meer hoeven te laten zien en andere zaken moeten ontwikkelen om inkomsten te genereren. Mogelijk verbetert dit de inhoud van websites.

De keuze is transparanter dan de huidige complexe cookiekeuzes

Vergeleken met de wirwar aan cookiebanners en instellingen kan een model met een duidelijke keuze tussen betalen of geen toegang overzichtelijker zijn. De logica van het systeem wordt daarmee helderder voor gebruikers.

Pay maakt content neutraler

Bij een betaalde variant is de content minder afhankelijk van advertenties of andere commerciële boodschappen. Daardoor ontstaat een omgeving waarin minder directe commerciële prikkels op de gebruiker afkomen.

Het kan positief uitwerken op de democratie via betere content

Wanneer content minder afhankelijk is van advertentieprikkels en kliklogica, kan dat

ruimte geven aan kwalitatief sterkere of evenwichtigere informatievoorziening. In die zin werd ook een mogelijk positief effect op de democratie genoemd.

Negatieve effecten

Privacy kan een privilege worden als betalen te duur is

Een groot risico van het pay-or-okay model is dat alleen mensen met voldoende geld zich een privacy vriendelijk alternatief kunnen veroorloven. Dan wordt privacy niet langer een recht dat voor iedereen bereikbaar is, maar een privilege voor wie kan betalen.

Keuzevrijheid kan schijn zijn door marktmacht

De keuze tussen pay-or-okay lijkt op papier duidelijk, maar kan in de praktijk onder druk staan door dominante platforms. Wanneer een platform zo'n sterke positie heeft dat gebruikers nauwelijks kunnen uitwijken, is de keuze minder vrij dan zij lijkt.

Er is weinig ruimte voor eigen regie via actieve inbreng van de gebruiker

In de sessie werd benoemd dat een idealer model misschien meer ruimte zou bieden voor eigen regie, bijvoorbeeld via datakluisen of een systeem waarin gebruikers zelf richting geven aan de informatie die zij willen delen. In pay-or-okay of pay-or-nay ontbreekt die ruimte grotendeels.

Het is onduidelijk wat de keuze precies betekent voor dataverzameling

Een belangrijk nadeel is dat gebruikers kunnen denken dat betalen automatisch betekent dat er geen data meer worden verzameld. In de praktijk kan ook bij een betaalde dienst nog steeds personalisatie of datagebruik plaatsvinden, waardoor de consequenties van de keuze onduidelijk blijven.

Gratis alternatieven kunnen dubieuze informatie stimuleren

Als steeds meer kwalitatieve content achter betaalmuren verdwijnt, bestaat het risico dat gebruikers uitwijken naar gratis bronnen van lagere kwaliteit. Dat kan de verspreiding van dubieuze informatie of nepnieuws in de hand werken.

Kwalitatieve content kan een privilege worden

Niet alleen privacy, maar ook toegang tot goede informatie kan ongelijker verdeeld raken. Als hoogwaardige journalistiek of betrouwbare content vooral betaald toegankelijk wordt, ontstaat het risico dat kwaliteit vooral beschikbaar wordt voor wie kan betalen.

Piraterij kan toenemen

Bij meer betaalde content neemt ook de kans toe dat gebruikers via omwegen toegang

proberen te krijgen, bijvoorbeeld via archive-sites of andere informele circuits. Dat kan een ongewenst neveneffect zijn van een sterker betaald model.

Handelingsopties

Maak duidelijk onderscheid tussen pay or okay en pay or nay

Deze modellen lijken op elkaar, maar verschillen fundamenteel. Daarom is het noodzakelijk om transparant uit te leggen wat de keuzes precies inhouden. Daarbij moet ook duidelijk worden gemaakt dat okay in feite dicht tegen het optimalisatiescenario aan ligt.

Maak duidelijk dat ook bij pay nog data kunnen worden verzameld

Betalen betekent niet automatisch dat personalisatie volledig verdwijnt. Daarom moet helder worden uitgelegd of en hoe er ook in een betaalde variant nog data worden gebruikt, bijvoorbeeld voor aanbevelingen, voorkeuren of algoritmische sturing.

Maak opt-out ook binnen betaalde modellen mogelijk

Een belangrijke handelingsoptie is om gebruikers ook bij een betaalde dienst de mogelijkheid te geven om algoritmes of personalisatie uit te schakelen. Zo ontstaat meer regie voor gebruikers, ook wanneer zij al betalen.

Houd rekening met sturing tussen de varianten door marktmacht

Bij dominante platforms kan de gratis variant zo onaantrekkelijk worden gemaakt dat gebruikers feitelijk richting betalen worden geduwd. Daarom moet beleid expliciet rekening houden met de rol van marktmacht en met de manier waarop gebruikers tussen opties worden gestuurd.

Houd content ook binnen betaalde modellen toegankelijk voor verschillende groepen

Om te voorkomen dat toegang tot informatie te ongelijk wordt verdeeld, kan prijssegmentatie worden afgedwongen. Denk aan goedkopere abonnementen met minder artikelen of lagere kwaliteit, zodat meer mensen toegang houden tot informatie.

Zie privacyproblemen en marktmacht als twee verschillende vraagstukken

De voorgestelde modellen kunnen misschien sommige privacyproblemen verkleinen, maar lossen niet automatisch de bredere marktverstoring op. Daarom moet beleid beide problemen apart blijven adresseren.

Werk met drie opties in plaats van twee

Er werd voorgesteld om niet alleen te denken in pay-or-okay of pay-or-nay, maar een derde optie toe te voegen: geen consent, wel advertenties, maar dan context- of content

gebaseerd. Daarmee ontstaat een model waarin gebruikers niet hoeven kiezen tussen alleen betalen of profilering.

Voer het gesprek over een redelijke prijs voor persoonsgegevens

Als gebruikers moeten betalen voor privacy, is de vraag waarop die prijs dan gebaseerd is. Moet die prijs samenhangen met de werkelijke kosten van de dienst, of wordt prijs juist strategisch ingezet om mensen een bepaalde richting op te duwen? Dat vraagt om een explicieter maatschappelijk, juridisch en beleidsmatig gesprek.

Verken of internetabbonementen ook toegang tot content kunnen omvatten

Er werd geopperd dat internetproviders mogelijk een rol kunnen spelen in het bundelen van toegang tot bepaalde online content. Daarmee zou de financiering van content anders kunnen worden georganiseerd dan via losse betaalmuren per site.

Beschouw toegang tot online content als basisrecht

Wanneer dit ertoe leidt dat maatschappelijk belangrijke content voor sommige groepen feitelijk onbereikbaar wordt, zou dat model volgens deze redenering niet toegestaan moeten zijn. Toegang tot essentiële informatie zou dan zwaarder moeten wegen dan het verdienmodel.

Erken dat pay or nay ook een marktvraagstuk is

Er werd ook benoemd dat dit niet alleen een onderwerp voor de overheid is, maar ook een vraagstuk van marktordening en bedrijfsmodellen. Dat betekent dat de rol van de overheid goed moet worden afgebakend.

3) Samenvatting

Over de drie scenario's heen bevestigde de bijeenkomst dat het debat over online tracking niet uitsluitend een technisch of juridisch vraagstuk is, maar in essentie draait om maatschappelijke en bestuurlijke afwegingen. In de gesprekken kwamen steeds terugkerende spanningen naar voren tussen privacy en autonomie enerzijds en gratis of betaalbare diensten, advertentie-inkomsten en economische uitvoerbaarheid anderzijds. Ook spanningen tussen kansengelijkheid en betaalmodellen, en tussen handhaafbaarheid en innovatievrijheid, werden nadrukkelijk benoemd. Deze waardenspanningen sluiten aan bij de bredere inzet van de maatschappelijke techtafels om trade-offs expliciet te maken en beleidsdilemma's concreet te verdiepen.

Daarbij viel op dat geen van de drie scenario's door deelnemers als een eenvoudige of volledige oplossing werd beschouwd.

- **Optimalisatie binnen het huidige systeem** werd als relatief uitvoerbaar gezien, maar laat volgens deelnemers fundamentele risico's grotendeels in stand. Daarbij werd opgemerkt dat voor sommige groepen in kwetsbare situaties, zoals kinderen, of gevoelige gegevens, zoals bijzondere persoonsgegevens, in de praktijk al steeds meer wordt toegewerkt naar strengere beperkingen of verboden.
- **Contextueel adverteren** werd als kansrijk alternatief gezien, maar vraagt om bredere systeemkeuzes en Europese afstemming.
- **Betaalde modellen** maken het verdienmodel explicieter, maar roepen scherpe vragen op over ongelijkheid, toegankelijkheid en marktmacht.

De meerwaarde van de sessie zit er vooral in dat deze zichtbaar maakt waar de belangrijkste knelpunten, onzekerheden en beleidsvragen per scenario liggen. De bijeenkomst liet zien dat de afwegingen niet zwart-wit zijn en dat elk scenario eigen voordelen, risico's met zich meebrengt en eigen randvoorwaarden vereist. Uit de gesprekken kwam naar voren dat een toekomstige beleidsrichting waarschijnlijk niet uit één zuiver model zal bestaan, maar eerder uit een combinatie van elementen uit verschillende scenario's.

De dialoog liet verder zien dat beleidsvorming vraagt om scherpere keuzes over welk probleem precies wordt geadresseerd. Online tracking, gepersonaliseerde advertenties, algoritmische sturing en informatiekwiteit hangen met elkaar samen, maar vragen niet altijd om dezelfde beleidsreactie. Ook werd duidelijk dat nationale stappen belangrijk kunnen zijn, maar dat structurele verandering alleen kansrijk is in samenhang met Europese afstemming.

De stakeholderdialoog heeft daarmee relevante aanvullende inzichten opgeleverd op het Rathenau-rapport. Waar het rapport de drie beleidsrichtingen en hun implicaties systematisch uiteenzet, laat deze bijeenkomst zien welke vragen, zorgen en handelingsperspectieven in de praktijk leven bij betrokken partijen. Daarmee vormt deze dialoog een bruikbaar vertrekpunt voor verdere beleidsverkenning, nadere uitwerking van handelingsopties en eventuele vervolgdialogen met betrokken partijen.

Over De Plint: waar opgavegericht samenwerken centraal staat

Deze bijeenkomst vond plaats bij De Plint. Maatschappelijke opgaven vragen om samenwerking over grenzen heen. Hoe organiseer je die ontmoeting tussen overheid, maatschappij en professionals? Het rijksbrede programma Grenzeloos Samenwerken vond daarop een concreet antwoord met De Plint: een fysieke plek midden in Den Haag, waar overheidsmedewerkers, inwoners en partners samenkomen om aan opgaven te werken. Een plek zonder poortjes, zonder vast meubilair – maar met alle ruimte om samen iets nieuws te beginnen. [Opgavehuis De Plint | Ambtelijk Vakmanschap](#)

Over ECP | Platform voor de InformatieSamenleving

Stichting ECP is een onafhankelijk en neutraal platform waar overheid, wetenschap, bedrijfsleven, onderwijs en maatschappelijke organisaties publiek-privaat samenwerken aan en kennis uitwisselen over een verantwoorde vormgeving van onze digitaliserende samenleving. www.ecp.nl

Over Digitaal Doordacht: Samen aan de slag voor een toekomstgerichte overheid

De huidige digitale transitie heeft een snel veranderende technologische en maatschappelijke context tot gevolg. Dit dwingt ons om bestaande systemen kritisch te herzien en de dienstverlening van de overheid fundamenteel anders in te richten. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zet hiertoe een ambitieuze koers uit voor een toekomstgerichte, responsieve en digitale overheid. In deze visie staan burgers en ondernemers centraal waarbij digitale innovatie wordt gezien als een essentieel instrument voor maatschappelijke vooruitgang.

www.ecp.nl/project/digitaal-doordacht

Bijlage 1: Deelnemers

Deelnemers

Lars de Bie – Senior Inspecteur – Autoriteit Persoonsgegevens

Tim Geenen – Bestuurslid – VIA Nederland

Twan de Haan – Teammanager Inventory – STER

Jelle Attema – Projectmanager – ECP | Platform voor de Informatiesamenleving

Isa Nieuwstad – Legal Counsel – DDMA, vereniging voor data en marketing

Francisca Wals – Onderzoeker – Rathenau Instituut

Twan Welboren – Commercieel Eindbaas – Freedom Internet

Linda Worp – Oprichter – Opt Out Advertising

Joeri Hazelaar – Beleidsmedewerker – Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Organisatie

ECP | Platform voor de Informatiesamenleving

Daniël Tijink

Aldert de Jongste

Sophie van Eck

Janneke de Bekker